

A1 19 156

A1 19 168

**URTEIL VOM 14. APRIL 2020**

**Kantonsgericht Wallis  
Öffentlichrechtliche Abteilung**

Es wirken mit: Christophe Joris, Präsident, Jean-Bernard Fournier und Thomas Brunner, Richter sowie Vanessa Brigger, Gerichtsschreiberin,

**in Sachen**

**PRO NATURA - SCHWEIZERISCHER BUND FÜR NATURSCHUTZ**, und **WORLD WIDE FUND FOR NATURE (WWF) Schweiz**, beide vertreten durch Rechtsanwalt M \_\_\_\_\_,

**BUNDESAMT FÜR UMWELT**,

**gegen**

**STAATSRAT DES KANTONS WALLIS**,

(Jagd & Fischereiwesen)

Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid vom 15. Juli 2019.

## Sachverhalt

**A.** Das Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt (DMRU) bewilligte am 5. September 2018 den Abschuss eines Wolfs im A \_\_\_\_\_ und im B \_\_\_\_\_ und entzog einer allfälligen Beschwerde gegen den Entscheid die aufschiebende Wirkung. Die Gültigkeit der Bewilligung wurde auf höchstens 60 Tage, und solange ein Schadenpotential bestehe, festgelegt. Der Perimeter für den Abschuss wurde auf die Regionen beschränkt, in welchen Schäden aufgetreten waren, mit der Möglichkeit der Ausweitung des Perimeters bei weiteren Rissen.

**B.** Am 28. September 2018 reichten Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz und World Wide Fund for Nature (WWF) Schweiz beim Staatsrat Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid des DMRU ein und beantragten die Aufhebung des Entscheids unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des DMRU sowie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde. Das Bundesamt für Umwelt BAFU reichte am 5. Oktober 2019 ebenfalls eine Verwaltungsbeschwerde gegen den Entscheid des DMRU ein und beantragte die Aufhebung des Entscheids, eventualiter die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Entscheids. Der Staatsrat wies beide Beschwerden mit Entscheid vom 15. Juli 2019 ab.

**C.** Gegen diesen Entscheid des Staatsrates erhoben Pro Natura – Schweizerischer Bund für Naturschutz und World Wide Fund for Nature (WWF) Schweiz (Beschwerdeführerinnen) am 27. August 2019 Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlich-rechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 19 156) und stellten folgende Rechtsbegehren:

- "1. Es sei die Beschwerde gutzuheissen.
2. Es seien der Entscheid des Staatsrats vom 15. Juli 2019 sowie die Abschussbewilligung des Departements für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt (DMRU) vom 7. September 2018 aufzuheben.
3. Eventualiter sei der Entscheid des Staatsrats vom 15. Juli 2019 aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Abschussbewilligung des Departements Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt (DMRU) vom 7. September 2018 rechtswidrig erteilt worden war.
4. Es seien die Kosten- und Entschädigungsfolgen des vorinstanzlichen Verfahrens neu zu regeln.
5. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdegegners."

Die Beschwerdeführerinnen machten geltend, der Staatsrat habe sich mit ihren Vorbringen nicht auseinandergesetzt, es sei von der Präsenz eines Rudels auszugehen, da sich mindestens vier Wölfe in der Region aufhalten würden. Die Rudelqualifikation sei zu Unrecht verneint worden. Für die Jahre 2016 und 2017 seien Wolfswelpen nachgewiesen. Aufgrund der Präsenz eines fortpflanzungsfähigen Wolfs-Paares müsse auch für das Jahr 2018 von Jungtieren ausgegangen werden. Selbst ohne Reproduktion im Jahr 2018 habe im Zeitpunkt der Abschussbewilligung eine soziale Einheit von mindestens drei Tieren bestanden, was die Definition eines Rudels bereits erfülle. Der Kanton sei zudem von einem deutlich zu engen Schaden- und Abschussperimeter ausgegangen, das Streifgebiet der Wölfe M59, M73, F23 und F24 sei grösser. Das DMRU habe einen geografisch zu engen, nicht dem Streifgebiet eines Rudels entsprechenden Perimeter berücksichtigt und dies über einen zu kurzen Zeitraum. Der Kanton führe auf der Ostseite des Tales kein aktives Wolfs-Monitoring durch, welches notwendig sei, um eine Rudel-Präsenz nachzuweisen. Selbst wenn kein Rudel vorliegen würde, sei die Abschussbewilligung rechtswidrig, da die Voraussetzungen für einen Einzelabschluss ebenfalls nicht erfüllt seien. Gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 (JSV; SR 922.01) müsse ein erheblicher Schaden durch einen einzelnen Wolf vorliegen, was erfüllt sei, wenn gewisse Risszahlen in seinem Streifgebiet gegeben seien. Bei einem Einzelabschluss gehe es darum, ein bestimmtes Individuum zu entfernen, das durch sein spezifisches, i.d.R. erlerntes Verhalten zu untragbaren Problemen führe. Die Risse müssten einem bestimmten Wolf zugeordnet werden können, um zu beurteilen, ob ein schadenstiftendes Tier im Sinne der Bestimmung vorhanden sei. Im betroffenen Gebiet sei jedoch die Präsenz mehrerer Wölfe belegt und es gebe gewichtige Hinweise, dass die Risse nicht auf das Konto eines einzigen Wolfs gehen würden. So habe es am 14. August 2018 Risse auf verschiedenen Alpen gegeben, welche auf gegenüberliegenden Talseiten bzw. in verschiedenen Seitentälern lägen. Es sei unwahrscheinlich, dass die Risse auf den gleichen Wolf zurückgingen. Auch am 23. Juli 2018 und am 9. September 2018 seien an entfernt liegenden Orten in kurzem Zeitabstand Risse erfolgt. Indem einfach alle Risse addiert würden, werde ein Bild eines einzigen schadenstiftenden Wolfs gezeichnet, den es in der Realität gar nicht gebe. Eine Abschussbewilligung für einen beliebigen Wolf sei unzulässig. Die erteilte Abschussbewilligung rechne zudem Risse an, welche nicht hätten berücksichtigt werden dürfen. Nur neun Nutztierrisse seien anrechenbar. Die Alp J \_\_\_\_\_ sei entgegen der Schafalplannung, welche als Fachgutachten gelte, als nicht schützenswert bezeichnet worden. Im Jahr 2019 seien auf J \_\_\_\_\_ Herdenschutz-hunde, Hirten und Nachtpferche zum Einsatz gekommen, womit erwiesen sei, dass im

Sommer 2018 nicht alle möglichen und zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen worden seien. Die auf J \_\_\_\_\_ getöteten Schafe dürften nicht berücksichtigt werden. Die Mindestzahl von 15 Rissen sei nicht erreicht, womit die Abschussbewilligung auch unter diesem Gesichtspunkt unrechtmässig sei. Die Alp C \_\_\_\_\_ sei vom DMRU als nicht schützbar bezeichnet worden. Der Staatsrat habe hingegen ausgeführt, die Schafe seien durch einen elektrifizierten Litzenzaun geschützt gewesen. Er verweise auf einen Beleg act. 34, welcher den Beschwerdeführerinnen nicht bekannt gewesen sei, den sie inzwischen aber erhalten hätte. Allein das Vorhandensein eines Zauns genüge nicht, die Situation und der Zustand des Zauns zum Zeitpunkt des Angriffes gehe nicht aus den Akten hervor. Somit könnten höchstens die neun auf den Alpen E \_\_\_\_\_ und F \_\_\_\_\_ getöteten Tiere berücksichtigt werden, womit die Mindestzahl von 15 getöteten Tieren nicht mehr erfüllt werden könne.

**D.** Am 13. September 2019 erhob das BAFU (Beschwerdeführer) gegen den Entscheid des Staatsrats vom 15. Juli 2019 ebenfalls Verwaltungsgerichtsbeschwerde bei der öffentlichrechtlichen Abteilung des Kantonsgerichts (Verfahren A1 19 168) und stellte folgende Rechtsbegehren:

**"Antrag**

Es sei der Entscheid des Staatsrates vom 15. Juli 2019 (CHE xxx/18 und xxx/18) unter Kostenfolgen aufzuheben."

Der Beschwerdeführer machte geltend, es habe im September 2018 in der Region A \_\_\_\_\_/B \_\_\_\_\_ ein Rudel bestanden. Bereits vor Erteilung der Abschussbewilligung seien im Jahr 2018 drei Wölfe genetisch nachgewiesen worden (F24, M59 und M73). Ihm sei jedoch kein Gesuch um Zustimmung zum Abschuss unterbreitet worden, wie es Art. 12 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (JSG; SR 922.0) und Art. 4 Abs. 1 JSV vorschreiben würden. Eine Bestandesregulierung wäre nicht zulässig gewesen, weil sich das Rudel im Jahr 2018 nicht fortgepflanzt habe. Auch die Voraussetzungen für einen Einzelabschuss seien nicht erfüllt. Sowohl bei der Bestandesregulierung als auch bei einem Einzelabschluss dürften gerissene Nutztiere nicht berücksichtigt werden, wenn im Gebiet bereits früher Schäden durch den Wolf verursacht und keine zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen worden seien. Insgesamt 73 Schafe seien im Streifgebiet der Wölfe (B \_\_\_\_\_/D \_\_\_\_\_ und A \_\_\_\_\_) zwischen dem 30. April 2018 und dem 28. August 2018 gerissen worden. Schäden durch Wölfe seien im Gebiet jedoch seit 1999 wiederholt aufgetreten, insbesondere im Jahr 2015 sei es zu wesentlichen Schäden gekommen. Das Jahr 2018 gelte deshalb als Wiederholungsjahr und Art. 9<sup>bis</sup>

Abs. 3 JSV komme zur Anwendung. Der praktische Leitfaden zu den Herdenschutzmassnahmen des Kantons sei ohne Rücksprache mit dem Beschwerdeführer erarbeitet worden und sei nicht bundesrechtskonform. Der Bericht der AGRIDEA zur Schafalplanung, welcher vom Kanton im Jahr 2012 in Auftrag gegeben worden sei, erfasse alle Schafalpen des Kantons inklusive möglicher Schutzmassnahmen. Eine Alp gelte demnach als nicht schützbar, wenn unter den aktuellen Gegebenheiten keine Herdenschutzmassnahmen umgesetzt werden könnten und auch keine betrieblichen Anpassungen möglich seien, welche Herdenschutzmassnahmen ermöglichten. Es müsse im Einzelfall beurteilt werden, ob eine Alp direkt schützbar oder nach betrieblichen Anpassungen schützbar sei. Der Kanton habe vorliegend einige Alpen als nicht schützbar eingestuft, die gemäss Bericht zur Schafalplanung schützbar seien. Zudem erfülle die Abschussbewilligung die Anforderungen an die Begründungspflicht nicht: Der Bewilligung lasse sich nicht entnehmen, welche gerissenen Tiere angerechnet werden können, um die für den Abschuss erforderlichen 15 Nutztierrisse zu erreichen. Die Alpe J \_\_\_\_\_ sei entgegen der Ansicht des Kantons schützbar. Die dort gerissenen 24 Schafe seien in einer ungeschützten Situation gewesen und dürften nicht berücksichtigt werden. Betreffend die Alpen E \_\_\_\_\_ und F \_\_\_\_\_ lasse sich dem Herdenschutzbericht der DWL nicht entnehmen, dass sich die dort gerissenen Schafe innerhalb des Nachtpferchs befunden hätten, sie dürften ebenfalls nicht berücksichtigt werden. Die Alpe C \_\_\_\_\_ sei entgegen der Ansicht des Kantons schützbar. Der dort eingesetzte Zaun mit Doppellitze und Elektrifizierung gelte nicht als Herdenschutzmassnahme, sondern als betriebliche Massnahme; die Risse hätten in einer ungeschützten Situation stattgefunden und dürften nicht angerechnet werden. Die Risse auf der Alpe G \_\_\_\_\_ hätten in einer ungeschützten Situation stattgefunden, sie dürften nicht angerechnet werden. Die Risse auf der Alpe H \_\_\_\_\_ dürften ebenfalls nicht angerechnet werden, da die dort etablierte ständige Behirtung eine betriebliche Massnahme und keine Herdenschutzmassnahme sei. Einzig die drei auf der Alpe I \_\_\_\_\_ gerissenen Schafe könnten berücksichtigt werden. Die Voraussetzungen für einen Abschuss, wonach 15 anrechenbare Nutztierrisse vorliegen müssten, seien folglich nicht erfüllt.

**E.** Der Staatsrat beantragte am 25. September 2019 die Abweisung der Beschwerde im Verfahren A1 19 156 und reichte die Akten für die Verfahren A1 19 156 und A1 19 168 ein. Am 3. Oktober 2019 verzichtete das DMRU auf eine Stellungnahme und verwies auf seinen Entscheid vom 5. September 2018 und seine Stellungnahme vom 30. November 2018. Am 9. Oktober 2019 beantragte der Staatsrat die Abweisung der Beschwerde im Verfahren A1 19 168.

F. Die Beschwerde führenden Parteien liessen sich nicht mehr vernehmen.

Weitere Sachverhaltsdarstellungen, Parteibehauptungen sowie Begründungen sind, soweit rechtlich von Bedeutung, in den nachfolgenden Erwägungen aufgeführt.

## Erwägungen

1. Der angefochtene Entscheid des Staatsrats stellt eine letztinstanzliche Verfügung im Sinne von Art. 72 des Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege vom 6. Oktober 1976 (VVRG; SGS/VS 172.6) dar, die mangels Ausschlusses in den Art. 74 bis Art. 77 VVRG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegt.

1.1 Gemäss Art. 80 Abs. 1 lit. a i.V.m. Art. 44 Abs. 1 VVRG ist zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat (lit. a) sowie jede andere Person, Organisation oder Behörde, sofern das Gesetz sie hierzu ermächtigt (lit. b). Wer von der Möglichkeit, vor der unteren Instanz zu handeln, keinen Gebrauch gemacht hat, ist nicht zur Beschwerde berechtigt (Art. 44 Abs. 2 VVRG).

1.2 Nach Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG; SR 451) steht gesamtschweizerischen Organisationen, die sich dem Naturschutz oder verwandten Zielen widmen, die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde zu. Der Bundesrat hat den Beschwerdeführerinnen per Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (VBO; SR 814.076) dem Grundsatz nach das Verbandsbeschwerderecht eingeräumt (vgl. das Verzeichnis gemäss Anhang zur VBO Ziff. 3 und 6). Die Legitimation zur ideellen Verbandsbeschwerde setzt kumulativ voraus, dass die angefochtene Verfügung in Erfüllung einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG erlassen wurde (BGE 139 II 271 E. 9.1 ff.; 121 II 190). Das Kantonsgericht hat bereits im Jahr 2004 entschieden, dass die Bewilligung zum Abschuss eines Wolfes mit der Erfüllung einer Bundesaufgabe einhergeht und demnach der ideellen Verbandsbeschwerde unterliegt (siehe ZWR 2005 S. 89 f.; bestätigt in den Urteilen des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.2 mit weiteren Hinweisen zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zum unbestimmten Rechtsbegriff der Bundesaufgabe, auszugsweise publ. in: URP 3/2011 S. 234 ff. und A1 16 159/182

vom 23. August 2016). Das Bundesgericht hat sich diesbezüglich bislang noch nicht geäußert, ist jedoch in einem ähnlich gelagerten Fall (Bewilligung zum Abschuss von Graureihern) auf eine Beschwerde von Pro Natura eingetreten (BGE 136 II 101 E. 1.1 S. 103; Frage offen gelassen in BGE 131 II 58 E. 1.1 f. S. 60 f.; vgl. auch BGE 141 II 233 E. 4.2.3 zum Verbandsbeschwerderecht betreffend Abschussanordnung für geschützte Vögel). Der in Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) und Art. 9 des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 (Berner Konvention; SR 0.455) verankerte Schutz des Wolfes ist eine vom Bund den Kantonen übertragene Bundesaufgabe und die Beschwerdeführerinnen sind mithin gemäss Art. 12 NHG zur Beschwerdeführung grundsätzlich legitimiert (Urteil des Kantonsgerichts A1 10 84/85 vom 1. Oktober 2010 E. 1.2). Der Beschwerdeführer ist als für den Vollzug des Jagdgesetzes zuständiges Bundesamt (Art. 18 Abs. 1 JSV, vgl. auch Art. 7 Abs. 2 JSG, Art. 4 JSV) gemäss Art. 12g Abs. 2 NHG zur Beschwerde gegen die kantonale Abschussverfügung berechtigt.

**1.3** Vorliegend ist das schutzwürdige bzw. aktuelle und praktische Beschwerdeinteresse gegeben, obwohl die dem angefochtenen Entscheid zugrunde liegende Abschussbewilligung zeitlich befristet gewesen ist: Es sind Fragen betreffend die Zulässigkeit eines Wolfsabschlusses aufgeworfen worden, die von grundsätzlicher Bedeutung sind und deren Beantwortung deswegen im öffentlichen Interesse liegt, die sich jederzeit unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen können und deren rechtzeitige Überprüfung im Einzelfall kaum möglich ist, da Abschussbewilligungen zeitlich begrenzt sind (vgl. zum Ganzen Urteil des Kantonsgerichts A1 16 133 / A1 16 136 vom 18. November 2016 E. 3.3 ff.). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht eingereichten Beschwerden ist deshalb einzutreten (Art. 80 Abs. 1 lit. b und c i.V.m. Art. 46 und Art. 48 VVRG).

**1.4** Gemäss Art. 11 Abs. 1 VVRG kann die Behörde von Amtes wegen oder auf Gesuch hin die Vereinigung von Verfahren anordnen, die auf dem gleichen Sachverhalt oder auf gleicher rechtlicher Grundlage beruhen. Beide Beschwerden richten sich gegen denselben Staatsratsentscheid und werfen weitgehend dieselben Rechtsfragen auf, weshalb die Verfahren A1 19 156 und A1 19 168 vereinigt werden (Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 1 lit. d VVRG).

2. Das Gericht hat die Angelegenheit nicht unter allen Gesichtspunkten zu überprüfen, sondern kann sich im Wesentlichen auf die gerügten Punkte beschränken (Art. 48 Abs. 2 i.V.m. Art. 80 Abs. 1 lit. c VVRG). Es können zudem nur Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitungen oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts geltend gemacht werden. Die Unzweckmässigkeit der Verfügung kann jedoch nur in Fällen, die hier nicht zutreffen (Art. 78 VVRG), überprüft werden.

3. Das Kantonsgericht hat die von den Beschwerde führenden Parteien hinterlegten Belege zu den Akten genommen. Der Staatsrat hat am 25. September 2019 die Akten der beiden Verwaltungsbeschwerdeverfahren CHE 248-18 und CHE 253-18 und des DMRU eingereicht. Es sind keine weiteren Beweismittel beantragt worden. Die vorhandenen Akten umfassen mithin die entscheidrelevanten Belege und Sachverhaltselemente und genügen, wie die nachfolgenden Erwägungen zeigen, zur Beurteilung der rechtserheblichen Fragen. Das urteilende Gericht nimmt unter Berücksichtigung der vorliegenden Umstände in antizipierter Beweiswürdigung an, weitere Beweismittel würden nichts an der zu beurteilenden Sach- und Rechtslage ändern, weshalb auf zusätzliche Beweisabnahmen verzichtet wird.

4. Die Beschwerdeführerinnen rügen eine Verletzung des rechtlichen Gehörs bzw. der Begründungspflicht. Der Staatsrat wiederhole die Angaben und Vorbringen des DMRU praktisch ohne eigene inhaltliche Auseinandersetzung und setze sich kaum mit den Rügen auseinander; zum zentralen Thema der Zuordnung der Risse zu einem spezifischen Wolf äussere er sich gar nicht.

Auch der Beschwerdeführer sieht die Begründungspflicht verletzt. Der Abschussbewilligung könne nicht entnommen werden, inwiefern die Voraussetzungen für den Abschuss im konkreten Fall erfüllt seien. Insbesondere werde nicht dargelegt, welche Tiere angerechnet werden könnten, um die Mindestanforderung von 15 Nutztierriessen zu erreichen. Diese Informationen liessen sich auch nicht den in der Bewilligung genannten Herdenschutzberichten entnehmen. Diese Informationen würden sich, wenn überhaupt, aus den Rissprotokollen und der Rissliste sowie der Medienmitteilung vom 6. September 2018 ergeben. Die Rissituation müsse nachvollziehbar dargelegt werden, namentlich müsse mittels Fotodokumentation und weiteren Bemerkungen der Ist-Zustand der Herdenschutzmassnahmen und die konkreten Risse beschrieben und dargelegt werden, inwiefern der Wolf die technischen Schutzmassnahmen durchbrochen habe.

**4.1** Der durch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV; SR 101) gewährleistete Anspruch auf rechtliches Gehör dient einerseits der Sachaufklärung und garantiert andererseits ein persönlichkeitsbezogenes Mitwirkungsrecht der Parteien im Verfahren, soweit dies Einfluss auf ihre Rechtsstellung haben kann. Die Gehörsgarantie ist somit ein verfassungsmässig geschütztes Individualrecht, hat also den Charakter eines selbständigen Grundrechtes (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. A., 2016, N. 1001 und 1003). Aus Art. 29 Abs. 2 BV folgt insbesondere auch ein Mindestanspruch auf Begründung eines hoheitlichen Aktes. Die Begründungspflicht für kantonale und kommunale Behörden ergibt sich aus dem kantonalen Verfahrensrecht, vorliegend aus Art. 29 Abs. 3 VVRG, welcher ausdrücklich festhält, dass Verfügungen zu begründen sind. Der Sinn und Zweck der Begründungspflicht liegt darin, dass der Bürger wissen soll, warum eine Behörde entgegen seinem Antrag entschieden hat. Die Begründung eines Entscheids muss deshalb so abgefasst sein, dass die betroffene Person ihn gegebenenfalls sachgerecht anfechten kann. Dies ist nur möglich, wenn sowohl sie wie auch die Rechtsmittelinstanz sich über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verlangt von der Behörde gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, dass sie die Vorbringen der Betroffenen tatsächlich hört, ernsthaft prüft und in ihrer Entscheidfindung angemessen berücksichtigt. Dies gilt für alle form- und fristgerechten Äusserungen, Eingaben und Anträge, die zur Klärung der konkreten Streitfrage geeignet und erforderlich erscheinen. Die Begründung des Entscheids muss die wesentlichen Überlegungen nennen, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sie ihren Entscheid stützt, sie muss sich jedoch nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegen (zum Ganzen BGE 141 III 28 E. 3.2.4; 136 I 184 E. 2.2.1; 133 III 439 E. 3.3; 123 I 31 E. 2c; Urteil des Kantonsgerichts A1 15 215 vom 12. August 2016 E. 4.1). Die Begründungsdichte und der Umfang der Begründung richten sich nach den Umständen. Sind Sachlage und Normen klar, so können Hinweise auf die Rechtsgrundlagen genügen (Gerold Steinmann, in: Bernhard Ehrenzeller et. al. [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. A., 2014, N. 49 zu Art. 29 BV). Ob die Begründung rechtlich zutreffend und haltbar ist, ist wiederum keine Frage des formellen Anspruchs auf rechtliches Gehör, sondern der materiellen Beurteilung der Streitfrage.

**4.2** Das DMRU führt in der Abschussbewilligung aus, in der betroffenen Region seien mindestens 39 mit den zumutbaren Massnahmen geschützte Schafe getötet worden, womit die Bedingungen für einen Abschuss gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV erfüllt seien und

es liege kein Wolfsrudel vor, da im Jahr 2018 nur zwei Wölfe genetisch nachgewiesen worden seien.

Der Staatsrat hat den Ablauf des Verfahrens beschrieben und die Rügen und Argumente der Beschwerde führenden Parteien dargelegt. Er hat die gesetzlichen Bestimmungen genannt, auf die er seinen Entscheid stützt. Er hat ausgeführt, die Ansicht des DMRU, es seien lediglich zwei Wölfe nachgewiesen, sei vertretbar, weshalb eine Abschussbewilligung i.S.v. Art. 12 Abs. 4 JSG i.V.m. Art. 4<sup>bis</sup> Abs. 1 JSV zur Regulierung eines Rudels nicht in Frage komme. Weiter ist der Staatsrat zum Schluss gekommen, die Voraussetzungen des Einzelabschusses i.S.v. Art. 12 Abs. 2 JSG i.V.m. Art. 9<sup>bis</sup> JSV seien erfüllt: Er führt betreffend die zumutbaren Herdenschutzmassnahmen im Sommer 2018 aus, die Ansicht der Vorinstanz, die Alp J \_\_\_\_\_ (24 Risse), sei nicht schützbar, sei vertretbar und die Herdenschutzmassnahmen auf E \_\_\_\_\_ (8 Risse), F \_\_\_\_\_ (1 Riss) und C \_\_\_\_\_ (6 Risse) seien ausreichend gewesen. Damit sei die Voraussetzung für den Abschuss von mindestens 15 gerissenen Nutztieren erfüllt.

**4.3** Der Staatsrat hat ausreichend begründet, weshalb er den Rügen der Beschwerde führenden Parteien nicht gefolgt ist und ihre Beschwerden abgewiesen hat, zumal er sich nicht mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzen musste. Auch das DMRU hat dargelegt, aus welchen Gründen es die Abschussbewilligung erteilt hat. Beide Beschwerde führenden Parteien sind jeweils in der Lage gewesen, die Verfügung des DMRU und den Entscheid des Staatsrats anzufechten und aufzuzeigen, weshalb diese Verwaltungsakte ihrer Ansicht nach Recht verletzen. Ob die Voraussetzungen für die Abschussbewilligung gegeben sind, ist eine Frage der materiellen Beurteilung.

**5.** Der Bund erlässt gemäss Art. 78 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) Vorschriften zum Schutz der Tier- und Pflanzenwelt und zur Erhaltung ihrer Lebensräume in der natürlichen Vielfalt und schützt bedrohte Arten vor Ausrottung. Er legt ausserdem Grundsätze über die Ausübung der Jagd fest, insbesondere zur Erhaltung der Artenvielfalt der Fische, der wild lebenden Säugetiere und der Vögel (Art. 79 BV). Der Wolf gehört gemäss Art. 7 Abs. 1 JSG zu den geschützten Arten (Art. 2, Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG). Dies bedeutet jedoch keinen absoluten Schutz des Wolfes: Richtet ein geschütztes Tier einen erheblichen Schaden an, so können die Kantone jederzeit Massnahmen gegen dieses Tier anordnen oder erlauben (Art. 12 Abs. 2 JSG). Zudem können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Departements Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht (Art. 12 Abs. 4 JSG).

**5.1** Mit vorheriger Zustimmung des BAFU können die Kantone befristete Massnahmen zur Regulierung von Beständen geschützter Tierarten treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art trotz zumutbarer Massnahmen zur Schadenverhütung grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen (Art. 4 Abs. 1 lit. c JSV). Ein Abschuss von Wölfen nach Art. 4 Abs. 1 ist nur zulässig aus einem Wolfsrudel, das sich im Jahr, in dem die Regulierung erfolgt, erfolgreich fortgepflanzt hat (Art. 4<sup>bis</sup> Abs. 1 JSV). Dabei darf eine Anzahl Wölfe, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt, abgeschossen werden. Die Elterntiere sind zu schonen. Eine Regulierung bei Schäden an Nutztierbeständen ist gemäss Art. 4<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV zulässig, wenn im Streifgebiet eines Wolfsrudels, das sich erfolgreich fortgepflanzt hat, innerhalb von vier Monaten mindestens 15 Nutztiere getötet worden sind. Bei der Beurteilung der Schäden sind Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 3 und 4 sinngemäss anwendbar.

**5.2** Der Kanton kann eine Abschussbewilligung für einzelne Wölfe erteilen, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 1 JSV). Ein erheblicher Schaden an Nutztieren durch einen einzelnen Wolf liegt gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV vor, wenn in seinem Streifgebiet mindestens 35 Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden (lit. a), mindestens 25 Nutztiere innerhalb eines Monats getötet werden (lit. b) oder mindestens 15 Nutztiere getötet werden, nachdem im Vorjahr bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren (lit. c). Bei der Beurteilung des Schadens nach Abs. 2 unberücksichtigt bleiben Nutztiere, die in einem Gebiet getötet werden, in dem trotz früherer Schäden durch Wölfe keine zumutbaren Schutzmassnahmen ergriffen worden sind (Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 3 JSV).

**6.** Beide Beschwerde führenden Parteien rügen, es seien getötete Schafe berücksichtigt worden, die nicht mit den zumutbaren Massnahmen geschützt worden seien. Die Voraussetzungen für einen Abschuss seien nicht erfüllt, da kein erheblicher Schaden i.S.v. Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3 JSV vorliege.

**6.1** Das DMRU führt in seiner Abschussbewilligung vom 5. September 2018 aus, dass zwischen dem 8. Juni 2018 und dem 25. August 2018 in der Region B \_\_\_\_\_ und A \_\_\_\_\_ mindestens 39 Schafe getötet worden seien. Bereits 2017 seien in der Region Schafe vom Wolf getötet worden. Die Bedingungen für einen Abschuss gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV seien deshalb erfüllt. Weiter zitiert die DMRU Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 3 JSV und führt aus, dass auf den Alpen, wo die Nutztierrisse stattgefunden hätten, die zumutbaren Massnahmen, die hätten ergriffen werden können, gemäss den internen Berichten des DWL getroffen worden seien (... "que les mesures raisonnables qui pouvaient être pris ont été mis en place, selon les notes internes du SCA").

Der Staatsrat führt aus, dass gemäss Rissliste für die Region B \_\_\_\_\_ und A \_\_\_\_\_ im Sommer 2018 über 60 Schafe gerissen worden seien. Die DMRU sei davon ausgegangen, dass es zu mindestens 15 Rissen im Streifgebiet des schadenstiftenden Wolfs gekommen sei, nämlich 24 auf der Alp J \_\_\_\_\_, acht auf der Alp E \_\_\_\_\_, sechs auf der Alp C \_\_\_\_\_ und ein Riss auf der Alp F \_\_\_\_\_, welche gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 3 JSV berücksichtigt werden könnten, da alle zum Schutz der Schafe geeigneten und zumutbaren Massnahmen umgesetzt worden seien. Gemäss dem Herdenschutzbericht der Dienststelle für Landwirtschaft (DWL) vom 11. Juli 2018 betreffend die Alp J \_\_\_\_\_ würden Herdenschutzhunde aufgrund des beträchtlichen Aufwandes und der touristischen Aktivität im Gebiet nicht in Frage kommen. Die DWL verweise auf den praktischen Leitfaden zum Herdenschutz, wonach der Einsatz von Herdenschutzhunden auf der Alp J \_\_\_\_\_ nicht zumutbar sei und eine Behirtung der kleinen Herde sei aus betriebsökonomischer Sicht nicht gegeben, da eine Behirtung eine Mindestgrösse der Herde von 300 Schafen bedinge. Die Ansicht, die Alp J \_\_\_\_\_ sei nicht schützbar, sei vertretbar. Auch wenn dem nicht so wäre, seien die übrigen 15 Risse ausreichend: Auf der Alp E \_\_\_\_\_ seien die gerissenen Schafe in einem Nachtpferch gehalten und von einem Hirten bewacht worden. Der Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 erachte diese Massnahmen als genügend. Der Riss auf der Alp F \_\_\_\_\_ habe in einer bewachten Schafherde stattgefunden, welche sich in einem Nachtpferch mit elektrischem Flexinetz befunden habe. Die auf der Alp C \_\_\_\_\_ gerissenen Schafe seien mit einem elektrischen Litzenzaun geschützt gewesen. Es seien folglich mindestens 15 mit den zumutbaren Massnahmen geschützte Nutztiere gerissen worden.

**6.2** Bei der Prüfung der Frage, ob zumutbare Schutzmassnahmen zur Verhinderung eines Schadens ergriffen worden sind, ist im Sinne einer Verhältnismässigkeitsprüfung zu klären, ob der Abschuss des Wolfes geeignet und erforderlich ist zur Verhinderung weiterer Schäden und ob die Massnahme nicht in einem Missverhältnis zu den durch sie beeinträchtigten Interessen steht (Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden U 16 2 vom 6. Juni 2016 E. 4.a f.; Astrid Epiney, in: Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Bernhard Waldmann/ Eva Maria Besler/ Astrid Epiney [Hrsg.], Basel 2015, N. 70 zu Art. 5 BV).

**6.3** Das DMRU legt in seiner Abschussbewilligung nicht dar, welche Nutztierrisse es für die Ermittlung des erheblichen Schadens i.S.v. Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV berücksichtigt hat und verweist auch nicht auf die in den Akten enthaltenen Risslisten des Kantons (Beila-

gen 10 ff. DMRU) oder andere Dokumente, aus denen Rückschlüsse auf die berücksichtigten Nutztierrisse gezogen werden könnte. Es wird nur von mindestens 39 in der Region durch einen Wolf getöteten Schafen gesprochen. Erst in seiner Stellungnahme an den Staatsrat vom 30. November 2018 führt das DMRU aus, die auf den Alpen H \_\_\_\_\_ und I \_\_\_\_\_ gerissenen Tiere seien nicht berücksichtigt worden (S. 451 Staatsrat) und ergänzt weiter, wie im angefochtenen Entscheid festgestellt, seien mindestens 39 Schafe auf einer geschützten oder nicht schützbarer Alp gerissen worden, nämlich 24 Schafe auf J \_\_\_\_\_, 8 Schafe auf E \_\_\_\_\_, ein Schaf auf F \_\_\_\_\_ und 6 Schafe auf C \_\_\_\_\_ (S. 450 Staatsrat). Der Staatsrat hat die Abschussbewilligung gestützt auf diese Ausführungen geschützt.

**6.4** Die Rissliste des Kantons führt für den Zeitraum vom 8. Juni 2018 bis zum 11. Juli 2018 24 gerissene Schafe auf der Alp J \_\_\_\_\_ auf und bezeichnet diese Alp als nicht schützbar (Beleg Nr. 10 DMRU). Die Protokolle für die Risse vom 8. Juni 2018 und vom 14. Juni 2018 führen dazu aus, es habe sich um eine Herde von ca. 350 Schafen gehandelt, welche am Tag von einem Hirten bewacht würden (Belege Nr. 17 und 18 DMRU). Zu den Rissen vom 4. Juli 2018, vom 7. Juli 2018 und vom 11. Juli 2018 wird in den Protokollen ausgeführt, es habe sich um eine Herde von ca. 130 Schafen gehandelt, die nicht bewacht oder durch andere Massnahmen geschützt gewesen sei (Belege Nr. 19, 20 und 21 DMRU). Im Herdenschutzbericht der DLW vom 11. Juli 2018 wird ausgeführt, dass die Alp J \_\_\_\_\_ oberhalb von O \_\_\_\_\_ als gemischte Alp mit Kühen, Rindern und Schafen in den obersten Regionen bewirtschaftet werde (Beleg Nr. 5 DMRU). Die Kontrolle der Schafe erfolge durch die Besitzer. Es würden 75 % Schwarznasenschafe und 25 % Weisse Alpenschafe gealpt. Aufgrund der kleinen Herdengrösse von ca. 200 Schafen, welche die Alp in zwei Gruppen beweiden würden, verkleinere sich die homogene Einzelherdengrösse nochmals. Aufgrund des beträchtlichen Aufwandes (Auszäunung Höhenwanderweg) und der hohen touristischen Aktivität im Gebiet kämen Herdenschutzhunde nicht in Frage. Eine ständige Behirtung mit Nachtpferchen könnte nur mit grösseren strukturellen Anpassungen und Diskussionen entstehen (Zusammenarbeit mit der Alp G \_\_\_\_\_). Deshalb und gestützt auf den kantonalen Leitfaden zum Herdenschutz sei die Alp derzeit als nicht schützbar einzustufen. Im Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 wird dargelegt, dass eine auf der Alp E \_\_\_\_\_ befindliche Schafherde wegen Futtermangel auf die Alp J \_\_\_\_\_ verschoben worden sei. Die Herde werde von zwei Herdenschutzhunden bewacht, tagsüber behirtet und während der Nacht im elektrifizierten Nachtpferch gehalten (Beleg Nr. 9 DMRU).

**6.4.1** Der Schlussbericht Schafalplanung Kanton Wallis 2012-2014, welche der Kanton und der Bund gemeinsam in Auftrag gegeben haben, gibt im Objektblatt zur Alp J \_\_\_\_\_ folgende Empfehlungen zum Herdenschutz ab (Beilagen Act. 22 und Act. 23a des Beschwerdeführers):

"Herdenschutzhunde werden aufgrund des beträchtlichen Aufwandes und des geringen Risikos momentan nicht empfohlen. Bei verändertem Grossraubtierdruck wäre die Arbeit mit Herdenschutzhunden möglich, da die Weiden übersichtlich und die beiden Schafgruppen relativ homogen sind. Auf dem angrenzenden Wanderweg müsste die Präsenz der Hunde gut signalisiert werden. Eine Auszäunung der Wanderwege an den Weidegrenzen von Sektor 3 ist zu aufwendig. Da die Alp gut zugänglich ist und praktisch die ganze Weidefläche von einem zentralen Punkt aus überblickt und kontrolliert werden kann, würde die Kontrolle und die Fütterung der Herdenschutzhunde nicht viel mehr Aufwand bringen. Allenfalls könnte diese Arbeit mit der regelmässigen Kontrolle der Rinder verbunden werden. Die Arbeit mit Herdenschutzhunden verlangt eine sehr gute Integration der Hunde in den Schafen. Durch die angrenzende Luftseilbahn ist bei schönem Wetter die Frequenz von Touristen relativ hoch. Falls eine ständige Behirtung zur Diskussion stehen würde, könnte eine Zusammenarbeit mit der Alpage la Lé abgeklärt werde, da beide Alpen mit einem Höhenweg verbunden sind."

**6.4.2** Die Schafalplanung betrachtet die Alp J \_\_\_\_\_ als schützbar und den Einsatz von Herdenschutzhunden als möglich, jedoch erachtet er dies als im Zeitpunkt der Berichterstattung (noch) nicht für notwendig. Der praktische Leitfaden der DWL zur Herdenschutzpolitik des Kantons im Zusammenhang mit Grossraubtieren (Wölfen) äussert sich allgemein zu den Herdenschutzmassnahmen, ohne jedoch die für die einzelnen Schafalpen möglichen bzw. zumutbaren Massnahmen zu benennen (Beleg Nr. 31 DMRU CHE 253-18; Beilage Act. 16 des Beschwerdeführers). Es kann entgegen der Ansicht des Staatsrats nicht nachvollzogen werden, weshalb die DMRU gestützt auf den kantonalen Leitfaden, der sich nicht zur Alp J \_\_\_\_\_ äussert, und entgegen den Ausführungen in der Schafalplanung zum Schluss kommt, diese Alp sei nicht schützbar. Zudem sind gemäss Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 nach den Rissen im Sommer 2018 auf der Alp J \_\_\_\_\_ Herdenschutzhunde eingesetzt worden. Gemäss Stellungnahme der DLW vom 12. Oktober 2018 sei dies jedoch im unteren Alpeperimeter geschehen, wo zuvor die Kühe geweidet hätten (Beleg Nr. 32 DMRU CHE 248-18). Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Schafalplanung die ganze Alp J \_\_\_\_\_ als gut zugänglich und überblickbar beschreibt und den Einsatz von Herdenschutzhunden als möglich und zumutbar betrachtet. Die Alp J \_\_\_\_\_ ist folglich zu Unrecht als nicht schützbar bezeichnet worden. Die Nutztierrisse, welche dort in den Monaten Juni und Juli 2018 stattgefunden haben, hätten gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 JSV nicht berücksichtigt werden dürfen.

**6.5** Am 11. August 2018 sowie am 13. und 14. August 2018 sind auf der Alp C\_\_\_\_\_ gemäss Rissliste insgesamt sechs Schafe gerissen worden (Beleg Nr. 11 DMRU). Das Rissprotokoll (Beleg Nr. 34 DMRU CHE 253-18) führt aus, dass es sich um eine Herde von 41 Schwarznasenschafen gehandelt hat, welche durch einen elektrifizierten und für die Nacht mit Lampen versehenen Zaun geschützt gewesen seien, der Eigentümer habe zwei Mal pro Woche nach der Herde gesehen. Der Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 bezeichnet die Alp C\_\_\_\_\_ als nicht schützbar und verweist auf die Schafalplanung aus dem Jahr 2014 (Beleg Nr. 8 DMRU).

**6.5.1** Die Schafalplanung führt in den Empfehlungen zum Herdenschutz auf der Alp C\_\_\_\_\_ aus, dass die Arbeit mit Herdenschutzhunden möglich sei, da nur wenig Tourismus im Gebiet anzutreffen sei und nötigenfalls der Weg auf dem Grat ausgezäunt werden könnte (Beilage Act. 23d des Beschwerdeführers). Weiter wird dargelegt, dass die Kontrolle der Hunde und Schafe einfach sei, da mit dem Auto bis zur Alp gefahren werden könne und das Weidegebiet sehr übersichtlich sei. Zudem sei die Herdenhomogenität gegeben, da nur ein Besitzer Schafe auftreibe. Da die Weiden relativ übersichtlich seien, könnte auch mit einem Esel oder Lama gearbeitet werden, falls kein grösserer Raubtierdruck bestehe.

**6.5.2** Die Alp C\_\_\_\_\_ wird in der Schafalplanung entgegen der Behauptung im Herdenschutzbericht als relativ einfach durch den Einsatz von Hunden oder gar von Eseln oder Lamas schützbar beschrieben. Dem Rissprotokoll ist einzig zu entnehmen, dass ein elektrifizierter Zaun vorhanden gewesen ist. Obwohl nicht dargelegt wird, ob die Schafe innerhalb des Zauns getötet worden sind und in welchem Zustand der Zaun gewesen ist, hat die Vorinstanz dies als genügende Schutzmassnahme qualifiziert, was zudem im Widerspruch zur Einschätzung des DMRU steht, die Alp sei gar nicht schützbar. Die Schlussfolgerung des Staatsrats und des DMRU, die Alp C\_\_\_\_\_ sei nicht schützbar bzw. die Schutzmassnahmen seien ausreichend gewesen, ist aufgrund der vorhandenen Akten nicht nachvollziehbar. Folglich ist nicht erwiesen, dass die auf der Alp C\_\_\_\_\_ gerissenen Schafe mit den zumutbaren Massnahmen geschützt gewesen sind; sie können gemäss Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 und 3 JSV nicht berücksichtigt werden.

**6.6** Auf der Alp E\_\_\_\_\_ sind gemäss Rissliste am 3. August 2018 sechs Schafe und am 25. August 2018 zwei Schafe gerissen worden, wobei die Schafe geschützt gewesen seien (Beleg Nr. 10 DMRU). Gemäss Protokollen haben sich die gerissenen Schafe in einem Nachtpferch befunden und sind von einem Hirten bewacht worden (Beleg Nr. 24 DMRU). Die Alp E\_\_\_\_\_ wird im Herdenschutzbericht vom 22. August 2018 als genügend geschützt bezeichnet (Beleg Nr. 8 DMRU). Die Schutzmassnahmen

werden nicht näher beschrieben. Im Herdenschutzbericht vom 4. September 2018 wird ausgeführt, die Schafe auf der Alp E \_\_\_\_\_ würden ständig behirtet und in der Nacht in einem Nachtpferch gehalten. Die Schafalplaner empfiehlt im Objektblatt zur Alp E \_\_\_\_\_ keine konkreten Massnahmen zum Herdenschutz, benennt jedoch eine mögliche Zusammenarbeit mit Nachbaralpen (Beilage Act. 23c des Beschwerdeführers).

Auf der Alp F \_\_\_\_\_ (B \_\_\_\_\_) ist gemäss Rissliste am 30. Juni 2018 ein Schaf gerissen worden (Beleg Nr. 11 DMRU). Das Rissprotokoll (Beleg Nr. 33 DMRU CHE 253-18) legt dar, es habe sich um eine Herde von 350 Schafen in einem Nachtpferch mit elektrifiziertem Flexinetz nahe des Chalets gehandelt, die bewacht gewesen sei und mehrmals am Tag um platziert werde. Der Herdenschutzbericht vom 11. Juli 2018 bezeichnet die Alp B \_\_\_\_\_ als geschützt: Sie werde ständig behirtet und die Schafe würden während der Nacht in einem Nachtpferch gehalten (Beleg Nr. 5 DMRU). Die Schafalplaner führt betreffend Herdenschutzmassnahmen auf der Alp F \_\_\_\_\_ aus, eine allfällige Präsenz von Herdenschutzhunden sollte aufgrund der verschiedenen Wanderwege unbedingt gut signalisiert werden (Beilage Act. 23e des Beschwerdeführers). Weiter wird ausgeführt, eine ständige Behirtung sei möglich, da das Gebiet sehr weitläufig und die Herde gross genug sei. Auch der Einsatz von Herdenschutzhunden wird als mögliche Massnahme genannt.

**6.7** Weder aus den Rissprotokollen noch aus den Herdenschutzberichten geht hervor, ob die Schafe auf E \_\_\_\_\_ und F \_\_\_\_\_ innerhalb der Nachtpferche gerissen worden sind, worauf der Beschwerdeführer zu Recht hingewiesen hat. Es kann jedoch offenbleiben, ob die acht auf der Alp E \_\_\_\_\_ gerissenen Schafe und das auf der Alp F \_\_\_\_\_ gerissene Schaf i.S.v. Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 3 JSV mit den zumutbaren Massnahmen geschützt gewesen sind: Selbst wenn diese neun Nutztierrisse berücksichtigt werden können, wird die nach Art. 9<sup>bis</sup> Abs. 2 lit. c JSV für den Abschuss erforderliche Anzahl von fünfzehn gerissenen Nutztieren nicht mehr erreicht. Im Übrigen wird die erforderliche Anzahl Nutztierrisse auch dann nicht erreicht, wenn zusätzlich die drei auf der Alp I \_\_\_\_\_ gerissenen Schafe berücksichtigt werden, welche der Beschwerdeführer als ausreichend geschützt betrachtet (S. 514 Kantonsgericht). Die Bewilligung des DMRU für den Abschuss eines Wolfes im A \_\_\_\_\_ und im B \_\_\_\_\_ vom 5. September 2018 ist nach dem Gesagten bundesrechtswidrig gewesen und hätte nicht erteilt werden dürfen.

**7.** Der Beschwerdeführer rügt weiter, dass der Kanton zu Unrecht einen Einzelabschuss bewilligt habe. Im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung habe in der Region ein Rudel bestanden. Das Augstbord-Rudel, welches im Jahr 2016 entstanden und auch im Jahr

2017 genetisch nachgewiesen worden sei, habe sein Territorium bis ins A \_\_\_\_\_ ausgedehnt, möglicherweise ausgelöst durch mehrere legale und illegale Abschüsse. Zudem habe sich der Wolf M73 vermutlich in das Augstbord-Rudel integriert. Der Kanton Wallis habe die Anwesenheit des Rudels im Oktober 2017 bestätigt. Im Jahr 2018 seien bereits vor der Erteilung der Abschussbewilligung die Wölfe F24, M59 und M73 genetisch nachgewiesen worden. Selbst wenn der Kanton darlege, es seien im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung niemals mehr als zwei Wölfe zusammen nachgewiesen worden, sei grundsätzlich davon auszugehen, dass das Rudel auch im Folgejahr weiterbestehe. Der genetische Nachweis erweise sich manchmal als schwierig (z.B. wegen der oft ungenügenden Qualität der Proben), weshalb es durchaus vorkommen könne, dass im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung nicht alle Mitglieder des Rudels genetisch nachgewiesen werden könnten. Es könne vom Kanton nicht verlangt werden, alle im Territorium eines Rudels anwesenden Wölfe genetisch nachzuweisen. Die Kantone müssten alle zur Verfügung stehenden Informationen in einer Gesamtsicht beurteilen, namentlich aktuelle genetische Nachweise, Beobachtungen der Wildhüter, Meldungen von Dritten, die räumliche und zeitliche Verteilung allfälliger Nutzierrisse, sowie derartige Informationen aus dem Vorjahr. Sei im Vorjahr ein Rudel festgestellt worden, so sei im Zweifelsfall davon auszugehen, dass dieses weiterhin bestehe. Weitere genetische Analysen nach der Erteilung der Abschussbewilligung hätten die Präsenz von mindestens drei Wölfen bestätigt, was der Kanton in seiner Medienmitteilung vom 12. März 2019 bestätigt habe. Weshalb der Kanton für den Zeitpunkt der Bewilligungserteilung im September 2018 davon ausgehe, es habe sich kein Rudel im betroffenen Gebiet aufgehalten, obwohl er die Präsenz eines Rudels für das Jahr 2017 und erneut im Frühling 2019 bestätige, sei nicht nachvollziehbar. Die aus dem Augstbord-Rudel stammenden, nachgewiesenen Tiere würden auch weiterhin die Kriterien der Definition eines Rudels erfüllen, auch wenn für das Jahr 2018 keine Jungtiere nachgewiesen worden seien. Jahre ohne Reproduktion könnten vorkommen. Im Übrigen stamme das im Jahr 2019 im Streifgebiet des Rudels nachgewiesene Individuum F50 mit grosser Wahrscheinlichkeit von F24 und M73 ab.

Die Beschwerdeführerinnen vertreten ebenfalls die Ansicht, dass ein Rudel besteht: Es würden sich mindestens vier Wölfe in der Region aufhalten und die Rudelqualifikation sei auch ohne Reproduktion im Jahr 2018 erfüllt. Das DMRU sei zudem von einem geografisch zu engen, nicht dem Streifgebiet eines Rudels entsprechenden Perimeter ausgegangen.

**7.1** Der Staatsrat zitiert im angefochtenen Entscheid aus dem erläuternden Bericht des BAFU zur Änderung der Jagdverordnung vom 1. Juli 2015, dem Konzept Wolf Schweiz

sowie den Medienmitteilungen vom 6. September 2018 und 5. Dezember 2018 und legt die Argumente der Beschwerde führenden Parteien sowie des DMRU dar (vgl. Entscheid des Staatsrats S. 7 f.). Der Staatsrat hält fest, es hätten durch das Monitoring im Gebiet seit Anfang September 2017 lediglich zwei Wölfe festgestellt werden können. Die Ansicht des DMRU, wonach im Sommer 2018 im besagten Gebiet lediglich zwei Wölfe hätten nachgewiesen werden können, sei vertretbar, eine Abschussbewilligung i.S.v. Art. 12 Abs. 4 JSG i.V.m. Art. 4<sup>bis</sup> Abs. 1 JSV komme nicht zum Tragen (Entscheid des Staatsrats S. 8).

**7.2** Das Konzept Wolf Schweiz des BAFU 2016 definiert im Anhang 4 die Begriffe "Rudel", "Wolfspaar" und "transienter Einzelwolf" (Beilage Nr. 28 DMRU; Beilage Act. 10 der Beschwerdeführer;): Als Rudel gilt eine über mindestens 12 Monate (ein biologisches Jahr) stabile Wolfsgruppe von mindestens drei Tieren, davon mindestens ein Weibchen, welche gemeinsam ein Gebiet/Revier besetzen. Ein Rudel ist eine soziale und letztlich reproduzierende Einheit, die gemeinsam Nahrung beschafft und ein Revier markiert. Jahre ohne Reproduktion sind möglich.

Der erläuternde Bericht des BAFU zur Änderung der Jagdverordnung vom 1. Juli 2015 hält betreffend die Regulierung von Wolfsbeständen fest, dass Art. 4<sup>bis</sup> JSV nur in Regionen zur Anwendung kommen darf, in denen Wölfe Rudel bilden und sich im laufenden Jahr auch fortpflanzen. Weiter führt der Bericht zu Art. 9<sup>bis</sup> JSV unter dem Titel „Definition eines Einzelabschusses“ aus, dass nach wie vor der Einzelabschuss zur Anwendung kommen würde, wenn sich selbständige Einzelwölfe bloss kurzfristig vergesellschaften sollten, ohne ein Rudel zu bilden.

Der Bericht der KORA vom 11. September 2018 zur Entwicklung der Situation des Wolfes im Mittelwallis 2015-2018 (Beilage Act. 4 der Beschwerdeführer) führt aus, dass im Mai 2016 die Wölfe F14 und M59 das Augstbord-Rudel gegründet hätten, es seien vier Junge genetisch nachgewiesen (F22, F23, F24 und M72). Die Augstbord-Wölfe hätten ihr Gebiet offensichtlich nach Westen ausgedehnt, da sie ab Oktober 2017 auch im Gebiet D \_\_\_\_\_/A \_\_\_\_\_ festgestellt worden seien. Die drei im Gebiet nachgewiesenen Tiere M59, F23 und F24 würden gemäss dem Konzept Wolf Schweiz weiterhin als Rudel gelten. Es sei zudem möglich, dass der Wolf M73 Teil des Rudels geworden sei.

**7.3** Die Staatskanzlei hat in ihrer Medienmitteilung vom 2. Oktober 2017 bestätigt, dass die kantonale Dienststelle für Jagd, Fischerei und Wildtiere (DJFW) von der Präsenz eines Wolfsrudels in der Region zwischen dem A \_\_\_\_\_ und dem D \_\_\_\_\_

ausgeht. In der Medienmitteilung vom 12. März 2019 zum Wolfsmonitoring 2018 informiert die Staatskanzlei, dass von November 2018 bis Februar 2019 in der Region K \_\_\_\_\_ - L \_\_\_\_\_ - N \_\_\_\_\_ mehrfach eine Gruppe von drei bis vier Wölfen festgestellt worden sei (Beilage Act. 19 des BAFU). Die Gruppe stelle gemäss der Definition des Konzepts Wolf Schweiz ein Rudel dar. Es sei davon auszugehen, dass das Rudel mindestens aus den Individuen M59, M73 und F24 bestehe.

**7.4** Die Ansicht des DMRU und des Staatsrats, dass die Präsenz eines im Vorjahr nachgewiesenen Rudels im folgenden Jahr mittels DNA-Analyse erneut nachgewiesen sein muss, um die Definition eines Rudels zu erfüllen, ist nicht nachvollziehbar. Ein lückenloser genetischer Nachweis jedes im betroffenen Gebiet lebenden Wolfs kann nie garantiert werden; die Beschwerde führenden Parteien bringen mit Recht vor, dass nicht jede DNA-Probe ausgewertet werden kann (Urteil des Kantonsgerichts A1 17 90/91 vom 5. Januar 2018 E. 4.3). Ist im Vorjahr die Präsenz eines Rudels nachgewiesen worden, muss im Zweifelsfall auch im folgenden Jahr davon ausgegangen werden, dass ein Rudel besteht, auch wenn der genetische Nachweis nicht erbracht werden kann.

**8.** Aufgrund des Gesagten werden die Verwaltungsgerichtsbeschwerden gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrates vom 15. Juli 2019 wird aufgehoben. Bei diesem Verfahrensausgang gelten die beiden Beschwerde führenden Parteien als obsiegend, mit den entsprechenden Folgen für die Tragung der Kosten und für die Zurechnung einer Parteientschädigung.

**8.1** Im Beschwerdeverfahren hat in der Regel die unterliegende Partei die Kosten zu tragen (Art. 89 Abs. 1 VVRG). Ausnahmsweise können diese ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 89 Abs. 2 VVRG). Den Behörden des Bundes, des Kantons und der Gemeinden, die in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, als Parteien oder Vorinstanzen in einem Verfahren auftreten, werden in der Regel keine Kosten auferlegt (Art. 89 Abs. 4 VVRG). Es bestehen keine Gründe, vorliegend von dieser Regel abzuweichen; es werden keine Gerichtskosten erhoben.

**8.2** Die Gewährung einer Parteientschädigung erfolgt nach Art. 91 Abs. 1 VVRG. Sie wird im Dispositiv beziffert und der Staats- oder Gemeindekasse auferlegt, soweit sie aus Billigkeitsgründen nicht der unterliegenden Partei auferlegt werden kann (Art. 91 Abs. 2 VVRG). Diese ist global festzusetzen und umfasst gemäss Art. 4 des Gesetzes betreffend den Tarif der Kosten und Entschädigungen vor Gerichts- oder Verwaltungs-

behörden vom 11. Februar 2009 (GTar; SGS/VS 173.8) die Entschädigung an die berechnete Partei sowie ihre Anwaltskosten (Art. 4 Abs. 1 GTar). Letztere sind in Anwendung der Art. 27 ff. GTar zu bestimmen. Die Parteientschädigung ist aufgrund des Schwierigkeitsgrades des Falles sowie des geschätzten Aufwandes festzusetzen. Den Beschwerdeführerinnen ist für die Verfahren vor dem Kantonsgericht und dem Staatsrat zu Lasten des Kantons eine Parteientschädigung von Fr. 2 200.-- zuzusprechen. Den Behörden oder mit öffentlichen Aufgaben betrauten Organisationen, welche obsiegen, darf in der Regel keine Parteientschädigung zugesprochen werden (Art. 91 Abs. 3 VVRG). Es liegen keine Gründe vor, um von dieser Regel abzuweichen; dem Beschwerdeführer wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**Demnach erkennt das Kantonsgericht:**

1. Die Beschwerden werden gutgeheissen und der angefochtene Entscheid des Staatsrats wird aufgehoben.
2. Den Beschwerdeführerinnen wird eine Parteientschädigung von Fr. 2 200.-- zu Lasten des Kantons zugesprochen.
3. Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
4. Das Urteil wird den Beschwerdeführerinnen, dem Beschwerdeführer und dem Staatsrat des Kantons Wallis schriftlich mitgeteilt.

Sitten, 14. April 2020