



Abteilung I
A-374/2024

Urteil vom 28. November 2024

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Alexander Mistic,
Richter Jürg Marcel Tiefenthal,
Gerichtsschreiberin Anna Wildt.

Parteien

Verein CHWOLF,
Nüburg 1, 8840 Einsiedeln,
vertreten durch MLaw Silvan Keller und Martin Looser,
Rechtsanwalt, ettersuter Rechtsanwälte,
Klausstrasse 43, Postfach 3062, 8034 Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

**Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität
Graubünden (DIEM),**
Ringstrasse 10, 7001 Chur,
Beschwerdegegner,

Bundesamt für Umwelt BAFU,
3003 Bern,
Vorinstanz.

Gegenstand

Forstwesen, Jagd und Fischerei; Proaktive Regulierung
von Wolfsrudeln im Kanton Graubünden,
Verfügung vom 27. November 2023.

Sachverhalt:**A.**

Das Amt für Jagd und Fischerei Graubünden AJF stellte mit Schreiben vom 6. November 2023 beim Bundesamt für Umwelt BAFU ein Gesuch um Zustimmung zur proaktiven Regulierung des Wolfsbestandes im Kanton Graubünden und informierte es unter anderem über die vorgesehenen Massnahmen betreffend die Rudel Beverin (Entfernung) und Lenzerhorn (Entfernung).

B.

Mit Verfügung vom 27. November 2023 stimmte das BAFU unter bestimmten Voraussetzungen unter anderem der vorgesehenen Entfernung der Wolfsrudel Beverin (mindestens 6 Wölfe) und Lenzerhorn (mindestens 10 Wölfe) zu. Mit ergänzender Verfügung vom 18. Dezember 2023 entzog das BAFU Beschwerden gegen seine Zustimmung vom 27. November 2023 die aufschiebende Wirkung.

C.

Das Departement für Infrastruktur, Energie und Mobilität Graubünden DIEM entschied bezüglich der Wolfsrudel Beverin und Lenzerhorn jeweils mit Departementsverfügung vom 29. November 2023, die Wolfsrudel unter Auflagen zum Abschuss freizugeben und verfügte den Abschuss durch die kantonale Wildhut sowie während der Durchführung einer Sonderjagd auf Hirsch- und Rehwild durch die für den Abschuss autorisierten jagdberechtigten Personen.

D.

Der Verein CHWOLF (nachfolgend: Beschwerdeführer) erhob mit Eingabe vom 16. Januar 2024 Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und beantragte, die Verfügung des BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) vom 27. November 2023 sei aufzuheben, soweit die Wolfsrudel Lenzerhorn und Beverin betroffen seien, eventualiter sei die Sache zur Neuurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Vorinstanz. Ferner stellte er die prozessualen Anträge, die aufschiebende Wirkung sei superprovisorisch wiederherzustellen, soweit sie von der Vorinstanz entzogen worden sei, und ihm sei umfassende Einsicht in die Akten der Vorinstanz zu gewähren sowie Gelegenheit zur allfälligen Ergänzung der Beschwerde einzuräumen.

E.

Mit Zwischenverfügung vom 17. Januar 2024 wies der Instruktionsrichter das Gesuch des Beschwerdeführers um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab und lud die Vorinstanz sowie den Beschwerdegegner ein, sich zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zu äussern.

F.

Mit Stellungnahme vom 22. Januar 2024 beantragte die Vorinstanz die Abweisung des Gesuchs um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, soweit auf die Beschwerde überhaupt eingetreten werde.

G.

Mit Eingabe vom 22. Januar 2024 beantragte das DIEM (nachfolgend: Beschwerdegegner) die Abweisung des Gesuchs um superprovisorische Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, soweit sie von der Vorinstanz entzogen worden sei.

H.

Mit Zwischenverfügung vom 25. Januar 2024 wies der Instruktionsrichter das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab, mit der Begründung, die summarische Prüfung der Parteivorbringen ergebe eine eindeutige Entscheidungsprognose. Auf die Beschwerde sei voraussichtlich nicht einzutreten, da der Beschwerdeführer nicht in der Liste im Anhang zur Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (VBO; SR 814.076) eingetragen sei und die Vorinstanz glaubhaft gemacht habe, dass er die bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation nicht erfülle.

I.

Mit Eingabe vom 25. März 2024 reichte der Beschwerdeführer insbesondere zur Frage der Legitimation Schlussbemerkungen ein.

J.

Auf die weiteren Vorbringen der Verfahrensbeteiligten und die sich bei den Akten befindlichen Schriftstücke wird – sofern entscheiderelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

Nach Art. 31 des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32) beurteilt das Bundesverwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021) von Vorinstanzen nach Art. 33 VGG, sofern keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG vorliegen.

Die angefochtene Zustimmungsverfügung vom 27. November 2023 ist eine Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG. Das BAFU ist als Dienststelle der Verwaltung eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. Art. 33 Bst. d VGG). Es liegen keine Ausnahmen nach Art. 32 VGG vor.

2.

2.1 Art. 48 Abs. 2 VwVG sieht ein spezialgesetzliches Beschwerderecht für Organisationen vor, denen von Gesetzes wegen gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden die Beschwerdeberechtigung zusteht.

2.2 Nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451) steht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden den Organisationen, die sich dem Naturschutz, dem Heimatschutz, der Denkmalpflege oder verwandten Zielen widmen, unter folgenden Voraussetzungen das Beschwerderecht zu:

1. Die Organisation ist gesamtschweizerisch tätig.
2. Sie verfolgt rein ideelle Zwecke; allfällige wirtschaftliche Tätigkeiten müssen der Erreichung der ideellen Zwecke dienen.

2.3 Das Beschwerderecht steht den Organisationen nur für Rügen in Rechtsbereichen zu, die seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (Art. 12 Abs. 2 NHG).

2.4 Gemäss Art. 12 Abs. 3 NHG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen.

2.5 Der Bundesrat hat die Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und

Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (vormals VBUO, seit 1998 VBO; SR 814.076) erlassen.

2.6 Organisationen, welche die Voraussetzungen nach Art. 12 Absatz 1 NHG erfüllen, werden auf Gesuch hin in das Verzeichnis der beschwerdeberechtigten Organisationen aufgenommen (Art. 3 Abs. 1 VBO). Sie müssen ihr Gesuch dem Bundesrat mindestens 18 Monate vor dem Zeitpunkt einreichen, auf den sie das Beschwerderecht erlangen wollen (Art. 3 Abs. 2 VBO). Das Gesuch muss enthalten:

- a. Angaben darüber, welches Beschwerderecht die Organisation erlangen will;
- b. den Nachweis, dass sie die Voraussetzungen dazu erfüllt; und
- c. die für diesen Nachweis notwendigen Unterlagen, insbesondere die Statuten und die Jahresberichte der letzten zehn Jahre.

2.7 Aus den Erläuterungen zur Änderung vom 15. Juni 1998 der damaligen Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen (VBUO) geht unter anderem Folgendes hervor:

3.3 Gesamtschweizerische Tätigkeit

Organisationen sind nur gesamtschweizerisch tätig, wenn sie willens und in der Lage sind, ihre Umweltschutztätigkeit auf dem Gebiet der ganzen Schweiz zu betreiben, und sie diese Tätigkeit zumindest in einem wesentlichen Teil der Schweiz nachzuweisen vermögen. Der Wille zur gesamtschweizerischen Tätigkeit muss sich klar aus den Statuten ergeben. Zudem muss die Organisation über eine administrative Infrastruktur verfügen, die es ihr erlaubt, eine geographisch ausgedehnte Tätigkeit zu bewältigen. Organisationen, die sich in den Bereichen Naturschutz, Heimatschutz, Denkmalpflege oder in verwandten, rein ideellen Bereichen engagieren, können nur dann die Beschwerdeberechtigung erlangen, wenn sie die Zweckverfolgung auch in ernstzunehmendem Mass betreiben. Sporadische, an die Öffentlichkeit gerichtete Schreiben sowie Eingaben an die Behörden weisen diese Tätigkeit noch nicht aus.

3.4 Zehnjähriges Bestehen

Das Erfordernis des zehnjährigen Bestehens soll ad-hoc-Verbände ausschliessen und als Merkmal für ausgewiesene Fachkenntnisse dienen. Wichtig ist die Organisationsidentität für die gesamte Zeitspanne der zehn vergangenen Jahre: Die gleiche Vereinigung muss während dieser Zeitspanne im Bereich Naturschutz, Heimatschutz, Denkmalpflege oder in verwandten, rein ideellen Bereichen tätig gewesen sein. Es müssen alle Kriterien der Beschwerdeberechtigung während der ganzen Zeitdauer erfüllt sein. Lediglich Änderungen in der Organisationsstruktur sind zugelassen. Bei Zusammenschlüssen von Organisationen gemäss Artikel 12 NHG muss mindestens eine davon das Erfordernis des zehnjährigen Bestehens für sich alleine erfüllen. An den Beweis der zehnjährigen Kontinuität sind hohe Anforderungen zu stellen.

2.8 Die Vorinstanz hat folgende Voraussetzungen für die Eintragung in die Liste des Anhangs zur VBO auf ihrer Website publiziert: Die Verbände

müssen nachweisen, dass es sich um eine ideelle Organisation handelt (nach Statuten und tatsächlich), es muss sich um eine Umweltschutzorganisation bzw. um eine Natur- und Heimatschutzorganisation handeln (nach Statuten und tatsächlich), die Organisation muss gesamtschweizerisch tätig sein (nach Statuten und tatsächlich) und die Organisation muss seit zehn Jahren bestehen sowie in diesen zehn Jahren alle übrigen Voraussetzungen immer erfüllt haben (vgl. www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Umweltrecht > Fachinformation Verbandsbeschwerderecht > Gesetzliche Grundlagen und Liste der Organisationen, abgefragt am 21.11.2024).

3.

3.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, er erfülle die materiellen Voraussetzungen als beschwerdeberechtigte Organisation nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG und sei deshalb beschwerdelegitimiert. Das Bundesgericht messe der Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen lediglich deklaratorische Wirkung zu.

Als Verein bezwecke er seit seiner Gründung vom 25. Januar 2011 gemäss den Statuten die Aufklärung und Information der Bevölkerung über den Wolf, seine Biologie, seine Lebensweise, sein Verhalten, seinen Einfluss auf das gesamte Ökosystem und seine Berechtigung und seinen Platz in der Umwelt, um das Verständnis und die Akzeptanz gegenüber dem Wolf und seiner Wiederintegration in der Schweiz zu fördern. Mit anderen Worten bezwecke er den Schutz und die Wiederintegration des Wolfes in der Schweiz. Er verfolge rein ideelle Zwecke. Seit seiner Gründung sei er auf dem Gebiet der ganzen Schweiz tätig. Er unterstütze insbesondere landesweit Herdenschutzprogramme und führe Informationsprojekte durch, etwa an Schulen. Dies sei aus den auf seiner Website abrufbaren Jahresberichten ersichtlich.

3.2 Demgegenüber führt die Vorinstanz unter anderem aus, um das ideelle Verbandsbeschwerderecht zu erlangen, müsse eine Organisation gesamtschweizerisch tätig sein. Gesamtschweizerisch tätig sei eine Organisation, die in zahlreichen Kantonen Sektionen habe oder von ihrem Sitz aus in grossen Teilen der Schweiz aktiv sei. Die Zweckverfolgung müsse in einem ernstzunehmenden Masse betrieben werden. Überdies müsse sich die Ausrichtung auf die ganze Schweiz auch aus den Statuten ergeben. Es sei zwar nicht nötig, dass eine Organisation überall in der ganzen Schweiz gleich aktiv oder gleich bekannt sei. Gemäss der Praxis des Bundes bei

Erteilung des Beschwerderechts müsse die Organisation aber nachweisen, dass sie effektiv in einem wesentlichen Teil der Schweiz tätig sei. Entsprechend müsse sie mindestens in zwei Landesteilen aktiv sein.

Beim Beschwerdeführer sei aber insbesondere für die Jahre 2014–2017 nicht von einer gesamtschweizerischen Tätigkeit auszugehen, da die Öffentlichkeitsarbeit lediglich in einem Teil der Deutschschweiz stattgefunden habe und auch die Herdenschutzmassnahmen vornehmlich auf Alpen im deutschsprachigen Raum beschränkt gewesen seien. Ab 2018 sei eine leichte Erhöhung bei Tätigkeiten auch in der Westschweiz festzustellen. Im Vergleich zu anderen beschwerdeberechtigten Organisationen könne jedoch nicht von einer Tätigkeit, welche eine gesamtschweizerische Bedeutung erreiche, gesprochen werden. Ein weiteres Indiz dafür sei, dass lediglich eine deutsche Version der Website existiere und die Mitgliederzahl mit 260 Gönnermitgliedern (Stand 31.12.2022) sehr tief erscheine.

Schliesslich sei auch mit Blick auf die gerügte Zustimmung zur proaktiven Regulierung von Wolfsrudeln kein Bereich erfasst, der dem Zweck des Vereins entspreche, da der Beschwerdeführer als statutarischen Zweck die Information und Aufklärung über den Wolf aufführe, und sich eben nicht explizit für den Schutz und die Wiederintegration des Wolfes in der Schweiz einsetze.

Da der Beschwerdeführer beim Bundesrat noch kein Gesuch um Erteilung des Verbandsbeschwerderechts eingereicht habe, könne er sich auch nicht auf das Beschwerderecht nach Art. 12 NHG berufen. Nach Ziff. 4.2.1 der Erläuterungen zur Änderung vom 15. Juni 1998 der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen (VBUO) würden Organisationen, deren Gesuch um Aufnahme in den Anhang der VBO vom Bundesrat abgelehnt worden sei – vorbehältlich der vorfrageweisen Überprüfung der Gesetzesmässigkeit der Verordnung – vom Beschwerderecht ausgeschlossen, solange der Bundesrat nicht ein erneutes Gesuch gutheisse, in welchem aufgrund neuer Tatsachen die Erfüllung der Voraussetzungen nach Art. 12 NHG bewiesen werde. Organisationen, die noch kein Gesuch gestellt hätten, blieben daher vom Beschwerderecht ausgeschlossen, bis der Bundesrat über ein noch zu stellendes Gesuch durch Verordnungsänderung entschieden habe.

3.3 In seiner Stellungnahme vom 25. März 2024 macht der Beschwerdeführer geltend, er könne auch ohne Aufnahme in die Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen vom Verbandsbeschwerderecht Gebrauch

machen, soweit er die Anforderungen nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b Ziff. 1 und Ziff. 2 NHG erfülle.

Er widme sich Zielen des Naturschutzes. Wie bei anderen Organisationen auch genüge es für die Beschwerdeerhebung, dass seine Statuten den Schutzgedanken zum Ausdruck bringen würden, ohne dass der Wortlaut der Zweckbestimmung den Begriff «Schutz» enthalte. Neben der Aufklärung und Information über den Wolf bezwecke er nach seinen Statuten auch die Wiedereingliederung des Wolfes in der Schweiz, was den Schutz der Wölfe, mithin einer einheimischen Tierart, und deren Lebensräume beinhalte.

Eines seiner Hauptbetätigungsfelder liege in der landesweiten Unterstützung von Herdenschutzmassnahmen. Er unterstütze seit 2012 fachlich beratend und finanziell Herdenschutzprojekte in den Kantonen Bern, Luzern, Freiburg und Waadt und damit in zwei Landesteilen. Seit 2014 unterstütze er auch im Kanton Tessin und in insgesamt über zehn Kantonen und in allen Landesteilen Herdenschutzprojekte. Dem Herdenschutz komme bei der Wiederintegration des Wolfes in der Schweiz eine zentrale Funktion zu, weshalb auch der Bund und die Kantone beträchtliche Mittel in Herdenschutzmassnahmen investieren würden.

Weiter betreibe er seit seiner Gründung im Jahr 2011 Öffentlichkeitsarbeit in Form von Vorträgen, Sonderausstellungen, der Durchführung von Exkursionen, der Teilnahme an Ausstellungen und Messen sowie im Rahmen von Schulprojekten. Die durchgeführten Exkursionen fänden in allen Landesteilen statt. Das jeweilige Teilnehmerfeld bestehe aus Teilnehmern aus der ganzen Schweiz bzw. würden an Messen Besucher aus allen Landesteilen angezogen. Er führe das Projekt «Ein Wolf macht Schule» jährlich mit mehreren hundert Schulkindern in zahlreichen Kantonen durch (in Zusammenarbeit mit anderen landesweit tätigen Organisationen, wie der Gruppe Wolf Schweiz). Auch aus seiner Aufklärung und Informationstätigkeit ergebe sich demnach, dass er schweizweit tätig sei. Zwar seien die Inhalte auf seiner Website grösstenteils nur in deutscher Sprache verfügbar, er publiziere aber auch regelmässig Informationen in anderen Sprachen auf Druckwaren.

Schliesslich sei er auch national und international mit anderen Wolfs- und Tierschutzorganisationen (WWF, Pro Natura etc.) vernetzt und stehe in regelmässigem Kontakt mit Bundesbehörden wie der Vorinstanz oder der durch den Bund finanzierten landwirtschaftlichen Beratungszentrale.

Aktuell verfüge er über 350 Mitglieder, die aus allen Landesteilen und Sprachregionen stammten, weshalb auch aus seiner Mitgliederstruktur hervorgehe, dass es sich um einen schweizweit tätigen Verein handle. Mit der Mitgliederanzahl bewege er sich im Rahmen anderer beschwerdeberechtigten Organisationen wie der Bodenkundlichen Gesellschaft der Schweiz (BGS), die gemäss Protokoll der diesjährigen Generalversammlung 554 Mitglieder zähle. Letztlich müsse es aber auch hier auf den tatsächlichen Aktionsgrad und -radius einer Organisation ankommen. Im Übrigen anerkenne auch der Beschwerdegegner, dass er zumindest in der deutschsprachigen und der «rätoromanischen» Schweiz, somit in zwei Landesteilen aktiv sei.

Zudem sei festzuhalten, dass er sich auf politischer Ebene für den Wolfsschutz einsetze und zusammen mit anderen national tätigen Organisationen das Referendum gegen die Änderungen des Jagdgesetzes ergriffen und sich bundesweit am Abstimmungskampf beteiligt habe. Auch habe er gemeinsam mit einer weiteren Organisation Beschwerde beim Sekretariat der Berner Konvention und eine Aufsichtsbeschwerde betreffend die Wolfsregulierung im Kanton Waadt sowie auch in weiteren Kantonen eingereicht. Er sei daher eine national und international anerkannte Tierschutzorganisation.

4.

Die Vorinstanz bringt unter anderem vor, der Beschwerdeführer habe noch kein Gesuch um Aufnahme in den Anhang der VBO gestellt. Nicht darin aufgeführte Organisationen seien vom Beschwerderecht auszuschliessen. Damit beruft sie sich auf eine konstitutive Wirkung der Bezeichnung durch den Bundesrat als beschwerdeberechtigte Organisation im Anhang zur VBO. Wie die Vorinstanz anmerkt, könnten aber auch in diesem Fall Beschwerden von Organisationen nach Art. 12 Abs. 1 NHG zugelassen werden, weil die VBO im Einzelfall auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG hin zu überprüfen ist. Aus diesem Grund ist auch nach Auffassung der Lehre die Frage zu relativieren, ob der Liste eine konstitutive oder deklaratorische Wirkung zukommt (vgl. PETER KELLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG [nachfolgend: Kommentar NHG], 2. Aufl. 2019, Art. 12 N 14; THEO LORETAN, in: Vereinigung für Umweltrecht [Hrsg.], Kommentar zum Umweltschutzgesetz [nachfolgend: Kommentar USG], 2. Aufl. 2004, Art. 55 N 19; HELEN KELLER/MATTHIAS HAUSER, Ideell oder wirtschaftlich – die Gretchenfrage im Verbandsbeschwerderecht, Umweltrecht in der Praxis URP 2009, S. 835 ff., 861).

Obwohl im Parlament die Auffassung vertreten wurde, der Bundesrat werde die Liste «souverainement, sous réserve de l'arbitraire» aufstellen (vgl. LORETAN, Kommentar USG, N. 19 m.H.a. Amtl. Bull. N. 1982 474), hat das Bundesgericht im Dezember 1986 zur Wirkung der Liste der beschwerdeberechtigten Organisationen (im Anhang zur damals noch zu erlassenden VBUO) entschieden, «dass diese Liste keine konstitutive, sondern lediglich deklaratorische Wirkung hat», und dass ein auf einen Irrtum oder den Umstand, wonach zum Zeitpunkt ihrer Erstellung die im damaligen Art. 55 Abs. 1 aUSG (BBI 1983 III 1040; AS 1984 1122) aufgeführten zeitlichen Voraussetzungen noch nicht erfüllt gewesen seien, zurückzuführendes Fehlen auf dieser Liste im Einzelfall korrigiert bzw. der Eintrag von der urteilenden Behörde nachträglich vorgenommen werden könne (vgl. BGE 112 Ib 543 E. 1b = Pra 77 (1988) Nr. 53; bestätigt in BGE 115 Ib 472 E. 1d/cc). Die Lehre ist dieser Auffassung gefolgt und nimmt an, dass diese Rechtsprechung auch für die VBO gilt (LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N 19 m.H.). Dem ist aufgrund der Materialien zur Gesetzesrevision 2006 zuzustimmen. Die Kommission des Ständerats hat sich mit der Frage befasst, wie – unter anderem zur Verhinderung von Missbräuchen – der Kreis der Beschwerdeberechtigten zu bestimmen ist. Eine gesetzgeberische Absicht, der Liste im Gegensatz zur bundesgerichtlichen Praxis eine konstitutive Wirkung zuzumessen, kann den Gesetzesmaterialien nicht entnommen werden (vgl. Parlamentarische Initiative «Vereinfachung der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie Verhinderung von Missbräuchen durch eine Präzisierung des Verbandsbeschwerderechtes. Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates» [BBI 2005 5351 5363] sowie Stellungnahme des Bundesrates zu diesem Bericht [BBI 2005 5391]).

Ist eine Organisation in der Liste aufgeführt, ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ohne weitere Prüfung davon auszugehen, dass die materiellen Anforderungen an die Beschwerdeberechtigung erfüllt sind (vgl. Urteile des BGer 1C_382/2010 vom 13. April 2011 E. 1.2 und 1C_474/2008 vom 6. November 2008 E. 3.2; Urteil des BVer A-8386/2010 vom 1. Dezember 2011 E. 1.2.2). Das Bundesgericht hat sodann in Einzelfällen bei der Prüfung des ideellen Verbandsbeschwerderechts festgehalten, dass die gestützt auf Art. 55 USG und Art. 12 NHG beschwerdeberechtigten gesamtschweizerischen Organisationen in der VBO abschliessend aufgeführt sind und die Beschwerdeführenden mangels Nennung in der Verordnung nach den bundesrechtlichen Bestimmungen auch insoweit nicht beschwerdebefugt sind (vgl. Urteile des BGer 1C_531/2008 vom 10. März 2009 E. 3.4 «Freiwillige Basler Denkmalpflege» und 1C_474/2008 vom 6. November 2008 E. 3.2 «Gigaherz.ch,

Schweizerische Interessengemeinschaft Elektrosmog-Betroffener»). In der Lehre wird davon ausgegangen, dass es sich bei den jeweiligen Beschwerdeführenden um lokal tätige Organisationen gehandelt haben dürfte, die nicht auf der Liste des Anhangs zur VBO aufgeführt waren (vgl. WISARD, in: Moor/Favre/Flückiger [Hrsg.], Commentaire Loi sur la protection de l'environnement [LPE], Band II 2012, Art. 55 N. 52 ff., insbes. N. 55 m.H.). Das Bundesgericht dürfte die Legitimation mit blossem Hinweis auf die fehlende Eintragung in der Liste verneint haben, weil die Beschwerdeführer ihre materielle Beschwerdeberechtigung nicht konkret geltend gemacht hatten. In einem der Fälle hält es denn auch fest, das Verwaltungsgericht habe den Beschwerdeführer bereits ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, dass die Legitimationsfrage im bundesgerichtlichen Verfahren einzig im Lichte der massgebenden bundesrechtlichen Bestimmungen zu prüfen sei (vgl. Urteil des BGer 1C_474/2008 vom 6. November 2008 E. 3.2).

Demnach kommt dem Verzeichnis im Anhang zur VBO die Rechtswirkung einer widerlegbaren Vermutung zu. Die Aufnahme in die Liste führt zu einer Verschiebung der Beweislast zugunsten der eingetragenen Organisationen. Ist eine Organisation nicht im Verzeichnis eingetragen, muss sie beweisen, dass sie die Voraussetzungen für die Beschwerdeberechtigung erfüllt (vgl. LORETAN, Kommentar USG, Art. 55 N. 19; KELLER/HAUSER, URP 8, 2009, S. 861). Für das Vorliegen der materiellen Anforderungen an die Verbandsbeschwerdeberechtigung ist der volle Beweis zu erbringen (Regelbeweismass). Das Gericht muss gestützt auf die freie Beweiswürdigung zur Überzeugung gelangen, dass alle Kriterien erfüllt sind. Absolute Gewissheit ist nicht erforderlich. Es genügt, wenn es an der behaupteten Tatsache keine ernsthaften Zweifel mehr hat oder allenfalls verbleibende Zweifel als leicht erscheinen. Bleibt eine entscheidrelevante Tatsache unbewiesen, gilt im Bereich des öffentlichen Rechts grundsätzlich die Beweislastregel von Art. 8 des Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210) als allgemeiner Rechtsgrundsatz. Demnach hat jene Partei die Folgen der Beweislosigkeit zu tragen, die aus der unbewiesenen gebliebenen Tatsache Rechte ableitet.

5.

5.1 Im Folgenden ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer die materiellen Anforderungen an das Verbandsbeschwerderecht erfüllt (E. 2.2). Unbestrittenermassen beurteilt sich die erforderliche gesamtschweizerischen Tätigkeit danach, ob der Beschwerdeführer seine Aktivitäten zur Wiederintegration des Wolfes in den vergangenen zehn Jahren in zumindest zwei Landesteilen durchgeführt hat (vgl. E. 2.7–2.8).

5.2 Die Vorinstanz bringt vor, dass insbesondere in den Jahren 2014–2017 die Öffentlichkeitsarbeit lediglich in einem Teil der Deutschschweiz stattgefunden habe und die Herdenschutzmassnahmen vornehmlich auf Alpen im deutschsprachigen Raum beschränkt gewesen seien. Erst ab 2018 liege eine leichte Erhöhung der Tätigkeiten auch in der Westschweiz vor.

Demgegenüber macht der Beschwerdeführer geltend, seit 2014 unterstütze er auch im Kanton Tessin sowie in insgesamt über zehn Kantonen und in allen Landesteilen Herdenschutzprojekte. Die Vorinstanz verwende falsche Kriterien für die Beurteilung der schweizweiten Öffentlichkeitsarbeit.

5.3 Nach Durchsicht der Akten besteht der Einwand der Vorinstanz zu Recht, dass der Beschwerdeführer für die Jahre 2014–2017 fast nur im deutschsprachigen Raum aktiv war. Aus seiner Projektliste geht hervor, dass er im genannten Zeitraum nur sehr geringfügig in der Westschweiz Projekte durchgeführt hat. Er legt nicht dar, inwiefern die Anforderung, in einem zweiten Landesteil Fuss gefasst zu haben, durch das Zaunprojekt im Parc Animalier de Saint-Croix (Frankreich) erfüllt wird, welches er dort seit dem Jahr 2015 unterstützt. Im Weiteren hat er zwar in den Jahren 2014 und 2015 ein Herdenschutzprojekt im Kanton Freiburg (Region Jaun; Alp Schafberg) und eines in Freiburg/Bern (Region Jaunpass/Naturpark Gantersch; Stierengrat-Kaiseregg) unterstützt, was auf eine allenfalls geringfügige Ausdehnung der Aktivitäten in Richtung Westschweiz hindeuten könnte. Soweit der Beschwerdeführer aber für den strittigen Zeitraum Tätigkeiten im Kanton Waadt und Tessin geltend macht, bringt er nicht vor, inwiefern er Herdenschutzmassnahmen auf bestimmten Alpen unterstützt hat. Es obliegt dem Beschwerdeführer, darzulegen, wo er in den fraglichen Jahren konkret aktiv gewesen ist, um die von der Vorinstanz geäusserten Zweifel an seiner gesamtschweizerischen Tätigkeit auszuräumen. Die Einschätzung der Vorinstanz ist daher zu bestätigen, dass für die Jahre 2014–2017 nur von allenfalls geringfügigen Herdenschutzmassnahmen in der Westschweiz auszugehen ist. Diese Aktivitäten haben keine gesamtschweizerische Bedeutung während der erforderlichen Zeitdauer von zehn Jahren erreicht.

Auch im Hinblick auf die geltend gemachte schweizweite Öffentlichkeitsarbeit fehlen überzeugende Nachweise. Die von der Vorinstanz zur Beurteilung angewandten Kriterien für die Jahre 2014–2017 sind nicht zu beanstanden, weshalb sie hier zur Anwendung gelangen. Der Beschwerdeführer führte zwar Veranstaltungen durch bzw. nahm er an Messen teil, macht

aber keine solchen Aktivitäten in der Westschweiz geltend. Soweit er auf Exkursionen in allen Landesteilen hinweist, legt er nicht dar, dass diese in den Jahren 2014–2017 stattgefunden hätten. Seine Angaben zum Projekt «ein Wolf macht Schule» sind nicht weiterführend, weil er laut Projektübersicht mit dieser Aktivität erst im Jahr 2018 begonnen hat. Auch unter dem Aspekt der Mitgliederstruktur 2024 legt er nicht dar, inwiefern er deshalb rückblickend in zwei Landesteilen der Schweiz mit konkreten Aktivitäten zum Schutz des Wolfes ausreichend Fuss gefasst haben will. Somit vermag er nicht nachzuweisen, dass er während der erforderlichen Zeitdauer von zehn Jahren alle Kriterien für die Beschwerdeberechtigung erfüllt.

5.4 Zusammengefasst bestehen erhebliche Zweifel daran, dass die Aktivitäten des Beschwerdeführers das Kriterium der gesamtschweizerischen Tätigkeit während der gesamten Zeitdauer erfüllen. Er hat den ihm obliegenden Nachweis nicht erbracht, dass die materiellen Voraussetzungen für die Beschwerdeberechtigung vorliegen (vgl. E. 4 in fine).

5.5 An diesem Ergebnis vermögen die übrigen Vorbringen des Beschwerdeführers nichts zu ändern.

5.5.1 Der Beschwerdeführer bringt zu den Zweifeln der Vorinstanz an der schweizweiten Öffentlichkeitsarbeit aufgrund einer Website in lediglich einer Landessprache vor, dass die Anzahl der verfügbaren Landessprachen auf einer Website kein taugliches Prüfkriterium für eine landesweite Tätigkeit sei. Zudem gebe es auch andere beschwerdeberechtigte Organisationen wie Aqua Viva oder die Schweizerische Vereinigung für Gesundheitsschutz und Umwelttechnik SVG, die ihre Inhalte auf der Website ebenfalls nur in einer Landessprache anbieten würden. Unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit sei nicht nachvollziehbar, weshalb er in diesem Punkt anders behandelt werden sollte.

5.5.2 Soweit er eine Ähnlichkeit zu den Aktivitäten der beiden Organisationen moniert, und vergleichbare Voraussetzungen für die Anerkennung der schweizweiten Tätigkeiten verlangt, ist festzuhalten, dass die Organisation Aqua Viva die Nachfolgeorganisation des 1960 gegründeten Rheinaubundes ist, der seit dem Entscheid des Bundesgerichts vom 7. Dezember 1989 als verbandsbeschwerdeberechtigt gilt und im Gegensatz zum Beschwerdeführer seit langem im Anhang zur VBO eingetragen ist (vgl. BGE 115 Ib 479; KELLER, Kommentar NHG, Art. 12 N 15). Gleiches gilt für die SVG, die im Jahr 1917 gegründet wurde. Es steht der Vorinstanz frei, im Verlauf der Jahre ihre Prüfungspraxis für die Feststellung der gesetzlichen

Voraussetzung der schweizweiten Tätigkeit – hier in Form von Öffentlichkeitsarbeit – zu ändern. Es liegt daher keine vergleichbare Situation des Beschwerdeführers vor, auch wenn die von ihm genannten Organisationen zum heutigen Zeitpunkt über keine Website in zwei Landessprachen verfügen sollten. Selbst wenn hier von einer Vergleichbarkeit auszugehen wäre, besteht auch kein Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht. Dieser wird nur ausnahmsweise anerkannt, wenn eine ständige gesetzeswidrige Praxis einer rechtsanwendenden Behörde vorliegt und die Behörde zu erkennen gibt, dass sie auch in Zukunft nicht von dieser Praxis abzuweichen gedenke (BGE 122 II 446 E. 4a; 131 V 9 E. 3.7; BVGE 2016/21 E. 6.2). Das Kriterium der ständigen Praxis ist bei einer abweichenden Behandlung in zwei Fällen nicht erfüllt und die Vorinstanz hat dargelegt, dass sie die verfügbaren Sprachen auf einer Website als Indiz für die Beurteilung der schweizweiten Öffentlichkeitsarbeit heranziehen will.

6.

Zusammengefasst ist es dem Beschwerdeführer nicht gelungen, die Voraussetzungen für die Beschwerdeberechtigung nach Art. 12 Abs. 1 Bst. b NHG nachzuweisen. Bei diesem Ergebnis erübrigt es sich, weiter auf die strittige Frage einzugehen, ob die von ihm erhobenen Rügen dem statutarischen Zweck entsprechen. Es kann auch offenbleiben, ob die weiteren Voraussetzungen für das Eintreten auf die Beschwerde vorliegen. Auf die Beschwerde ist somit nicht einzutreten.

7.

Bei diesem Verfahrensausgang hat der Beschwerdeführer die Verfahrenskosten zu tragen (Art. 63 VwVG; Art. 1 ff. des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]). Sie sind auf Fr. 1'000.– festzusetzen (vgl. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 VGKE) und dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu entnehmen.

Die Vorinstanz und der Beschwerdegegner haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. Art. 7 Abs. 3 VGKE; BVGer A-5142/2021 vom 18. Januar 2023 E. 5.2 m.H.).

(Dispositiv nächste Seite)

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten.

2.

Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden dem Beschwerdeführer auferlegt und dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss entnommen.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an den Beschwerdeführer, den Beschwerdegegner und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Die Gerichtsschreiberin:

Maurizio Greppi

Anna Wildt

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden (Art. 82 ff., 90 ff. und 100 BGG). Die Frist ist gewahrt, wenn die Beschwerde spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben worden ist (Art. 48 Abs. 1 BGG). Die Rechtsschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und die Beweismittel sind, soweit sie die beschwerdeführende Partei in Händen hat, beizulegen (Art. 42 BGG).

Versand: