



Abteilung I  
A-6585/2023

## Urteil vom 19. April 2024

Besetzung

Richter Stephan Metzger (Vorsitz),  
Richter Maurizio Greppi, Richter Jürg Marcel Tiefenthal,  
Gerichtsschreiber Tobias Egli.

Parteien

**A.** \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführerin,

gegen

**Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,  
Energie und Kommunikation UVEK,**  
Vorinstanz.

Gegenstand

Änderung der Jagdverordnung (JSV, SR 922.01)  
vom 1. November 2023; Rechtsverweigerung.

**Sachverhalt:****A.**

Mit E-Mail vom 13. November 2023 wandte sich A. \_\_\_\_\_ an das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (nachfolgend GS-UVEK). Sie teilte dem GS-UVEK mit, dass ihre "Teilnahmerechte bei der Revision der Jagdverordnung über die Regulierung von Wölfen und Steinböcken verletzt worden" seien und kündete ein Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung an.

**B.**

Am 15. November 2023 reichte A. \_\_\_\_\_ ein begründetes Gesuch um Erlass einer anfechtbaren Verfügung beim GS-UVEK ein. Dabei stellte sie folgende Begehren:

- "1. Das vorliegende Gesuch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung sei gutzuheissen.
2. Es sei festzustellen, dass bei der Teilrevision der Jagdverordnung zur Regulierung von Wölfen und Steinböcken kein ordnungsgemässes Vernehmlassungsverfahren stattgefunden hat.
3. Es sei festzustellen, dass der Sachverhalt in Bezug auf die Akzeptanz, die Vollzugstauglichkeit und die sachliche Richtigkeit der Teilrevision der Jagdverordnung nicht vollständig erstellt worden ist.
4. Es sei festzustellen, dass der präventive Abschuss von Wölfen zur Verhütung zukünftiger Schäden auf der Basis von Schwellenwerte (neu Art. 4 b Abs. 3 Bst. c JSV i.V.m. Anhang 3) unverhältnismässig in die Rechte der Gesuchstellerin eingreift, sowie ihren verfassungsmässigen Anspruch auf eine rechtskonforme Umsetzung von Bundes-, Verfassungs- und Völkerrecht verletzt, insbesondere die Aarhus-Konvention, die Berner Konvention (BeKo) und die Biodiversitätskonvention (CBD).
5. Es sei festzustellen, dass ein Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren bei der Teilrevision der Jagdverordnung nicht gerechtfertigt gewesen ist. Eventualiter sei festzustellen, dass der Verzicht auf eine anderweitig sachgerechte, rechtzeitige und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Teilrevision der Jagdverordnung nicht gerechtfertigt gewesen ist.
6. Es sei festzustellen, dass die demokratischen Teilnahmerechte der Gesuchstellerin bei der Teilrevision der Jagdverordnung verletzt worden sind und es seien die Folgen der widerrechtlichen Handlungen unverzüglich zu beseitigen.

7. Es sei der Gesuchstellerin die Möglichkeit zu geben, sich im Rahmen eines ordnungsgemässen Vernehmlassungsverfahrens mit einer Vernehmlassungsfrist von mindestens drei Monaten zur Teilrevision der Jagdverordnung zu äussern, ihre Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen, zu gewichten und zu werten, bevor die Teilrevision der Jagdverordnung zur Regulierung von Wölfen und Steinböcken in Kraft tritt.
8. Im Sinne einer vorsorglichen Massnahme sei eine Zwischenverfügung bis zum 22. November 2023 zu erlassen, mit der die geplante Inkraftsetzung der Teilrevision der Jagdverordnung zur Regulierung von Wölfen und Steinböcken auf den 1. Dezember 2023 ausgesetzt wird. Die revidierten Bestimmungen seien so lange nicht in Kraft zu setzen, bis ein rechtskräftiger Entscheid über die Anträge 5, 6 und 7 vorliegt bzw. Antrag 7 gutgeheissen und das ordentliche Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist.
9. Es sei der Gesuchstellerin vor Erlass der Verfügung das rechtliche Gehör zu gewähren."

**C.**

Das GS-UVEK teilte A. \_\_\_\_\_ mit Schreiben vom 22. November 2023 mit, für die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens sei der Bundesrat zuständig. Weiter würden aus Gründen der Gewaltenteilung Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht angefochten werden können. Ihr Gesuch verfolge im Ergebnis eine abstrakte Kontrolle des bundesrätlichen Beschlusses auf dem Weg des Begehrens um Erlass einer Feststellungsverfügung. Dies sei jedoch nicht möglich. Die abstrakte Überprüfung des Bundesratsbeschlusses könne nicht über den Umweg einer Feststellungsverfügung herbeigeführt werden. Aus diesen Gründen komme es zum Schluss, es sei keine Verfügung zu erlassen.

**D.**

Im Schreiben vom 24. November 2023 an das GS-UVEK hielt A. \_\_\_\_\_ an ihren am 15. November 2023 gestellten Anträgen fest und ersuchte beim GS-UVEK erneut um Erlass einer anfechtbaren Verfügung.

**E.**

Mit Eingabe vom 28. November 2023 erhob A. \_\_\_\_\_ (nachfolgend Beschwerdeführerin) Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht. Dabei stellte sie folgende Anträge:

- "1. Die vorliegende Beschwerde sei gutzuheissen.
2. Das GS-UVEK sei anzuweisen, der Beschwerdeführerin eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

3. Eventualiter sei das GS-UVEK anzuweisen, das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 15. November 2023 an die zuständige Behörde zur Behandlung zu überweisen.
4. Subeventualiter sei der Nichteintretensentscheid des GS-UVEK vom 22. November 2023 aufzuheben und an die Vorinstanz im Sinne der Erwägungen zurückzuweisen.
5. Im Sinne einer superprovisorischen Massnahme sei unverzüglich eine Zwischenverfügung zu erlassen, mit der das GS-UVEK bzw. die dafür zuständige Behörde angewiesen wird, die geplante Inkraftsetzung der Teilrevision der Jagdverordnung zur Regulierung von Wölfen und Steinböcken auf den 1. Dezember 2023 auszusetzen. Die revidierten Bestimmungen seien so lange nicht in Kraft zu setzen, bis ein rechtskräftiger Entscheid über die Anträge 5, 6 und 7 des Gesuches vom 15. November 2023 vorliegt bzw. Antrag 7 gutgeheissen und das ordentliche Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden ist. Eventualiter sei eine Handlungsempfehlung abzugeben.
6. Im Sinne einer provisorischen Massnahme sei das GS-UVEK bzw. die dafür zuständige Behörde mit einer Zwischenverfügung anzuweisen, die Teilrevision der Jagdverordnung (AS 2023 662) aus der amtlichen Sammlung zu entfernen, bis ein rechtskräftiger Entscheid über die beantragten vorsorglichen Massnahmen von einer Rechtsmittelinstanz vorliegt. Eventualiter sei das GS-UVEK bzw. die dafür zuständige Behörde anzuweisen, die Teilrevision der Jagdverordnung in der Amtlichen Sammlung als 'Noch nicht in Kraft' zu deklarieren und das geplante Inkraftsetzungsdatum am 1. Dezember 2023 sowie die Vollzugsmodalitäten entsprechend anzupassen, bis ein rechtskräftiger Entscheid über die vorsorglichen Massnahmen von einer Rechtsmittelinstanz vorliegt.
7. Im Sinne einer provisorischen Massnahme sei das GS-UVEK bzw. die dafür zuständige Behörde mit einer Zwischenverfügung anzuweisen, die involvierten Bundesbehörden und kantonalen Vollzugsbehörden über die Anpassungen des Inkraftsetzungsdatums und der Vollzugsmodalitäten umgehend zu informieren.
8. Im Sinne einer provisorischen Massnahme sei mit einer Zwischenverfügung die präventive Regulierung des Wolfsbestandes auf der Grundlage der Teilrevision der Jagdverordnung bis zur Erbringung des Nachweises einer wissenschaftlich basierten Regulierungsfolgeabschätzung und einer rechtlich fundierten Darlegung der Vereinbarkeit der Teilrevision der Jagdverordnung mit Bundes-, Verfassungs- und Völkerrecht zu verbieten. Eventualiter seien alle rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen und geeignete Massnahmen anzuordnen, welche die bedrohten Interessen der Beschwerdeführerin sicherstellen und den nicht leicht wiedergutmachenden Nachteil von ihr abwenden, welcher ihr durch den Abschuss der Wolfsrudel ohne erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen würde.

9. Es seien keine Verfahrenskosten zu erheben. Eventualiter sei die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege zu prüfen.

10. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Vorinstanz."

**F.**

Mit Verfügung vom 29. November 2023 trat das Bundesverwaltungsgericht auf das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen nicht ein (Antrag Ziff. 5).

**G.**

Mit Zwischenverfügung vom 1. Dezember 2023 forderte das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin auf, einen Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.– zu leisten.

**H.**

Gegen die Verfügung um Erlass superprovisorischer Massnahmen vom 29. November 2023 sowie die Zwischenverfügung vom 1. Dezember 2023 zur Leistung eines Kostenvorschusses erhob die Beschwerdeführerin am 21. Dezember 2023 Beschwerde beim Bundesgericht. Dieses trat mit Urteil vom 18. Januar 2024 auf die Beschwerde gegen den Nichteintretentscheid auf das Gesuch um Erlass superprovisorischer Massnahmen nicht ein (Verfahren 2C\_695/2023). Die Beschwerde gegen die Erhebung eines Kostenvorschusses hiess das Bundesgericht mit Urteil vom 24. Januar 2024 gut, hob Dispositiv-Ziffern 1 und 2 der Zwischenverfügung vom 1. Dezember 2023 auf und wies die Sache zu neuem Entscheid an das Bundesverwaltungsgericht zurück (Verfahren 2C\_694/2023).

**I.**

Mit Stellungnahme vom 12. Dezember 2023 beantragte das GS-UVEK (nachfolgend Vorinstanz), die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden könne.

**J.**

Am 2. Januar 2024 reichte die Beschwerdeführerin eine als "Beschwerdeergänzung" betitelte Eingabe zu den Akten. Darin präzisierte sie die in der Beschwerdeschrift vom 28. November 2023 gestellten Anträge Ziffern 6 und 8 wie folgt:

"Antrag 6

Neu: Im Sinne einer provisorischen Massnahme sei das GS-UVEK und das BAFU bzw. die dafür zuständige Behörde mit einer Zwischenverfügung anzuweisen, die angeordneten vorsorglichen Massnahmen des

Bundesverwaltungsgerichts sofort umzusetzen und an die entsprechenden kantonalen Vollzugsbehörden zu kommunizieren, bis ein rechtskräftiger Entscheid über die beantragten vorsorglichen Massnahmen von einer Rechtsmittelinstanz vorliegt.

#### Antrag 8

Neu: Im Sinne einer provisorischen Massnahme sei mit einer Zwischenverfügung die präventive Regulierung des Wolfs- und Steinbockbestandes auf der Grundlage der Teilrevision der Jagdverordnung, Änderung vom 1. November 2023 (AS 2023 662) bis zur Erbringung des Nachweises einer wissenschaftlich basierten Regulierungsfolgeabschätzung und einer rechtlich fundierten Darlegung der Vereinbarkeit der Teilrevision der Jagdverordnung mit Bundes-, Verfassungs- und Völkerrecht zu verbieten. Eventualiter seien alle rechtlichen Möglichkeiten zu prüfen und geeignete Massnahmen anzuordnen, welche die bedrohten Interessen der Beschwerdeführerin sicherstellen und den nicht leicht wiedergutzumachenden Nachteil von ihr abzuwenden, welcher ihr durch den Abschuss der Wolfsrudel und Steinbockbestände ohne erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung entstehen würde. Subeventualiter sei der Beschwerde vom 28. November 2023 und 2. Januar 2024 die aufschiebende Wirkung zu gewähren."

#### **K.**

Mit Eingabe vom 23. Januar 2024 teilte die Beschwerdeführerin mit, ihr Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen hinsichtlich bestimmter Wolfsrudel könne nicht als gegenstandslos bezeichnet werden, und bat das Gericht um Beurteilung des Gesuchs (Anträge Ziff. 6 und Ziff. 8).

#### **L.**

Die Vorinstanz nahm am 26. Januar 2024 Stellung zu den Begehren um Erlass vorsorglicher Massnahmen. Es stellte den Antrag, dass auf das Begehren nicht einzutreten sei.

#### **M.**

Mit Eingabe vom 26. Februar 2024 äusserte sich die Beschwerdeführerin zu ihren Anträgen um Erlass vorsorglicher Massnahmen und zu ihrem Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege.

#### **N.**

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien wird – soweit entscheidrelevant – in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

## **Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:**

### **1.**

**1.1** Das Bundesverwaltungsgericht beurteilt gemäss Art. 31 VGG Beschwerden gegen Verfügungen nach Art. 5 VwVG, sofern eine Vorinstanz im Sinne von Art. 33 VGG entschieden hat und keine Ausnahme nach Art. 32 VGG gegeben ist.

Eine Verfügung liegt vor bei einer hoheitlichen, individuell-konkreten, auf Rechtswirkungen ausgerichteten und verbindlichen Anordnung einer Behörde, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützt, oder bei einer autoritativen und individuell-konkreten Feststellung bestehender Rechte oder Pflichten (Art. 5 Abs. 1 VwVG; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2022, Rz. 653 ff., HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 849 ff.). Verfügungen sind den Parteien schriftlich zu eröffnen (Art. 34 VwVG). Sie sind, auch wenn sie in Briefform ergehen, als solche zu bezeichnen, zu begründen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 35 Abs. 1 VwVG). Aus mangelhafter Eröffnung darf den Parteien kein Nachteil erwachsen (Art. 38 VwVG). Im Fall von Unklarheiten über den Verfügungscharakter eines Schreibens ist nicht massgebend, ob die Verwaltungshandlung als Verfügung gekennzeichnet ist oder den gesetzlichen Formvorschriften für eine Verfügung entspricht, sondern ob die Strukturmerkmale einer Verfügung vorhanden sind (TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 737).

**1.2** Die Vorinstanz hat der Beschwerdeführerin das Recht auf Erlass der beantragten Verfügung über ihre Anträge abgesprochen. Selbst wenn das strittige Schreiben der Vorinstanz vom 22. November 2023 trotz fehlender Anforderungen gemäss Art. 35 VwVG gewisse Merkmale einer Verfügung aufweist, indem sinngemäss über die Anträge der Beschwerdeführerin befunden wurde, kann darin keine Verfügung gesehen werden. Einer solchen Annahme steht die klare Willensäusserung der Vorinstanz entgegen, dass sie trotz unmissverständlicher Aufforderung der Beschwerdeführerin in dieser Angelegenheit keine Verfügung erlassen kann.

**1.3** Damit liegt keine anfechtbare Verfügung vor. Davon geht grundsätzlich auch die Beschwerdeführerin aus und macht mit ihrer Beschwerde in erster Linie eine Rechtsverweigerung geltend.

**1.4** Nach Art. 46a VwVG kann gegen das unrechtmässige Verweigern oder Verzögern einer anfechtbaren Verfügung ebenfalls Beschwerde geführt

werden. Beschwerdeinstanz ist jene Behörde, die zuständig wäre, wenn die Verfügung ordnungsgemäss ergangen wäre (BVGE 2016/20 E. 1.3; Urteil des BVGer A-5599/2021 vom 4. April 2023 E. 1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3. Aufl. 2022, Rz. 5.18 m.H.). Das UVEK gehört zu den Behörden nach Art. 33 Bst. d VGG und ist daher eine Vorinstanz des Bundesverwaltungsgerichts. Eine Ausnahme, was das Sachgebiet angeht, ist nicht gegeben (Art. 32 VGG). Das Bundesverwaltungsgericht ist deshalb für die Beurteilung der frist- und formgerecht (Art. 50 und Art. 52 VwVG) eingereichten Rechtsverweigerungsbeschwerde zuständig. Das Verfahren richtet sich nach dem VwVG, soweit das VGG nichts anderes vorsieht (Art. 37 VGG).

## **2.**

**2.1** Eine Behörde verweigert das Recht, wenn sie es ausdrücklich ablehnt oder stillschweigend unterlässt, eine Verfügung zu treffen, obwohl sie dazu verpflichtet ist (vgl. BGE 124 V 130 E. 4; Urteil des BGer 8C\_596/2017 vom 1. März 2018 E. 5.1). Voraussetzung für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde ist, dass der Rechtsuchende zuvor bei der zuständigen Behörde ein Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung gestellt hat. Eine Rechtsverweigerungsbeschwerde soll im Weiteren nur dann zur Anwendung kommen, wenn die verweigerte Verfügung grundsätzlich selbst anfechtbar wäre. Die beschwerdeführende Partei hat im Sinne einer Eintretensvoraussetzung zumindest glaubhaft zu machen, dass ein Anspruch auf Erlass einer anfechtbaren Verfügung besteht. Ein solcher Anspruch liegt dann vor, wenn einerseits eine Behörde nach dem anzuwendenden Recht verpflichtet ist, in Verfügungsform zu handeln, und wenn andererseits die gesuchstellende Person nach Art. 6 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VwVG Parteistellung beanspruchen kann (vgl. BVGE 2016/20 E. 3; Urteil des BVGer A-2968/2021 vom 8. Dezember 2021 E. 3.1; MÜLLER/BIERI, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 46a Rz. 20 ff.). Wenn eine Behörde die Ansicht vertritt, dass sie für den Erlass einer Verfügung nicht zuständig ist, darf sie ebenfalls nicht untätig bleiben, sondern hat gegebenenfalls einen Nichteintretensentscheid zu fällen und ihre Unzuständigkeit festzustellen (vgl. BGE 130 II 521 E. 2.5; BVGE 2009/1 E. 3; Urteil des BVGer A-5599/2021 vom 4. April 2023 E. 3.1).

**2.2** Die Prüfungsbefugnis des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich bei Rechtsverweigerungsbeschwerden grundsätzlich auf die Frage, ob das Gebot des Rechtsschutzes im konkreten Fall verletzt worden ist oder nicht.

### 3.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Rechtsverweigerungsbeschwerde gegeben sind.

**3.1** Die Beschwerdeführerin verlangte in ihrem Schreiben vom 15. November 2023 ausdrücklich, dass die Vorinstanz ihr gegenüber eine anfechtbare Verfügung erlassen soll. Am 24. November 2023 wandte sich die Beschwerdeführerin erneut an die Vorinstanz und beantragte, es sei ihr "unverzüglich eine anfechtbare Zwischenverfügung zu erlassen". Unabhängig davon, ob ein materieller Anspruch auf eine Verfügung besteht oder nicht, hat die Beschwerdeführerin einen Anspruch auf die Eröffnung der vorinstanzlichen Beurteilung und Entscheidung in einer (anfechtbaren) rechtsverbindlichen Verfügung (vgl. E. 2.1). Denn nur so hat sie die Möglichkeit, den Entscheid rechtlich überprüfen zu lassen. Die Vorinstanz wäre somit verpflichtet gewesen, zumindest über die nach ihrer Meinung bestehende Unzuständigkeit eine formelle Nichteintretensverfügung zu erlassen. Indem sie dies unterlassen hat, beging sie eine Rechtsverweigerung. Die Beschwerde ist demzufolge in diesem Punkt gutzuheissen.

**3.2** Bei Gutheissung einer Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Sache mit der Anweisung, darüber zu entscheiden, an die Vorinstanz zurückzuweisen. Eine andere Möglichkeit, den rechtmässigen Zustand herzustellen, gibt es grundsätzlich nicht. Insbesondere darf das Gericht nicht anstelle der das Recht verweigernden Behörde entscheiden. Denn dadurch würde der Instanzenzug verkürzt und allenfalls weitere Rechte der am Verfahren Beteiligten verletzt (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 5.25). In Einzelfällen kann es aber zulässig sein, aus prozessökonomischen Gründen auf eine Rückweisung an die Vorinstanz zu verzichten und den Entscheid selbst zu fällen (BVGE 2009/1 E. 4.2; Urteile des BVGer A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 3.1.4 und A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 5.1; UHLMANN/WÄLLE-BÄR, in: Waldmann/Weissenberger (Hrsg.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. Aufl. 2023, Art. 46a Rz. 44; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 5.25a).

**3.3** Da sich die Vorinstanz gemäss ihrer Vernehmlassung als unzuständig erachtet, erscheint eine blosserückweisung der Sache zum Erlass einer formellen Verfügung über die Zuständigkeit aus prozessökonomischen Gründen als nicht zweckmässig. Eine solche würde sich in einem Verfahrensleerlauf erschöpfen, was unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als nicht vertretbar erscheint. Aus diesem Grund ist vorliegend ausnahmsweise auf eine Rückweisung zu verzichten und nachfolgend zumindest zu

prüfen, ob die Vorinstanz zur Beurteilung der von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Rechtsfragen betreffend die Teilrevision der Jagdverordnung vom 1. November 2023 überhaupt zuständig ist und ihr diesbezüglich Verfügungskompetenz zukommt (vgl. zum Ganzen BVGE 2009/1 E. 4.2; Urteile des BVGer A-36/2013 vom 7. August 2013 E. 3.1.5 und A-4862/2014 vom 3. Juni 2015 E. 5.2).

#### **4.**

In der Hauptsache beantragte die Beschwerdeführerin in ihrem Gesuch an die Vorinstanz vom 15. November 2023 nebst diversen Feststellungsbegehren (vgl. nachfolgend E. 5), es sei ihr die Möglichkeit zu geben, "sich im Rahmen eines ordnungsgemässen Vernehmlassungsverfahrens mit einer Vernehmlassungsfrist von mindestens drei Monaten zur Teilrevision der Jagdverordnung zu äussern, ihre Stellungnahme zur Kenntnis zu nehmen, zu gewichten und zu werten, bevor die Teilrevision der Jagdverordnung zur Regulierung von Wölfen und Steinböcken in Kraft tritt" (Antrag Ziff. 7 vor Vorinstanz).

**4.1** Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, sie verfüge über einen bundes-, verfassungs- und völkerrechtlich verankerten Rechtsanspruch, sich an der Entscheidungsfindung zur Teilrevision der Jagdverordnung zu beteiligen. Dieser Anspruch beziehe sich auf die Phase vor der Inkraftsetzung der Teilrevision der Jagdverordnung. Schliesslich gehe es darum, dass die Fachbehörde noch ergebnisoffen und gewillt sein müsse, ihre Stellungnahme zusammen mit allen anderen Stellungnahmen ernsthaft zu gewichten und zu werten.

**4.2** Dagegen wendet die Vorinstanz ein, dass für die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens der Bundesrat zuständig sei. Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV könnten aus Gründen der Gewaltenteilung Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates nicht angefochten werden. Ausnahmen bestimme das Gesetz.

**4.3** Nach Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht grundsätzlich nicht angefochten werden (vgl. BGE 138 I 61 E. 3.2 und 7.1). Die Verfassung räumt der Bundesversammlung und dem Bundesrat einen Spielraum ein, in den die Justiz grundsätzlich nicht einzugreifen hat. Die Bestimmung lässt indes Ausnahmen zu. In gewissen Fachgebieten können Verfügungen des Bundesrates (und der Organe der Bundesversammlung) im Rahmen von Art. 33 Abs. 1 Bst. a und b VGG gerichtlich angefochten werden. Eine

Überprüfungsmöglichkeit kann sich ebenfalls aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergeben (vgl. BGE 125 II 417, insb. E. 4c). Schliesslich ist anerkannt, dass Verordnungen des Bundesrates im Rahmen von Art. 190 BV vorfrageweise überprüft werden können. Dies mit der möglichen Folge, dass ihnen die Anwendung im Einzelfall versagt wird (BGE 131 II 13 E. 6.1, 131 II 735 E. 4.1; Urteil des BGer 1C\_182/2011 vom 20. Dezember 2011 E. 7.1).

Zu den Akten des Bundesrates, die bei den Justizbehörden nicht angefochten werden können, zählen namentlich Akte im Zusammenhang mit dem Gesetzgebungsprozess und mit Volksabstimmungen: Erwerbsbeschlüsse im Sinne von Art. 15 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1), Botschaften an die eidgenössischen Räte, das Inkraftsetzen von Erlassen oder das Festlegen von Abstimmungsdaten gemäss Art. 10 BPR (vgl. BGE 138 I 61 E. 7.1; Urteil des BGer 1C\_182/2011 vom 20. Dezember 2011 E. 7.1; GIOVANNI BIAGGINI, BV Kommentar Bundesverfassung, 2. Aufl. 2017, Art. 189 Rz. 19).

**4.4** Für die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens ist grundsätzlich der Bundesrat zuständig (Art. 5 Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren [VIG, SR 172.061]). Ebenfalls liegt es in seinem Ermessen, unter den Voraussetzungen von Art. 3a VIG auf ein Vernehmlassungsverfahren zu verzichten. Davon hat er im Rahmen der Teilrevision der Jagdverordnung Gebrauch gemacht. Er stützt sich in seiner Entscheidung mitunter auf Art. 3a Abs. 1 Bst. b VIG. Demnach kann auf ein Vernehmlassungsverfahren verzichtet werden, wenn keine neuen Erkenntnisse zu erwarten sind, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind, insbesondere wenn über den Gegenstand des Vorhabens bereits eine Vernehmlassung durchgeführt worden ist. (vgl. BAFU, Erläuterungen zur Änderung der Jagdverordnung [JSV, SR 922.01] – Teil 1 "Regulierung von Wölfen und Steinböcken" vom 1. November 2023, S. 4, < <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/mitteilungen.msg-id-98407.html> >, abgerufen am 16.04.2024).

Der Entscheid über die Eröffnung eines Vernehmlassungsverfahrens und das Inkraftsetzen der Teilrevision der Jagdverordnung vom 1. November (vgl. AS 2023 622, Ziff. IV S. 4) stellen Akte des Bundesrates im Zusammenhang mit der Verordnungsgebung dar, wogegen kein Rechtsmittel vorgesehen ist (Art. 189 Abs. 4 BV; Art. 33 Bst. a und b VGG e contrario). Eine Ausnahme vom Grundsatz, wonach Akte des Bundesrates nicht angefochten werden können, ist weder ersichtlich, noch wird ein solcher von der Beschwerdeführerin vorgebracht. Damit ist die Vorinstanz für die

Beurteilung des Rechtsbegehrens weder zuständig, noch hat sie diesbezüglich Verfügungskompetenz. Die Beschwerde ist demnach in diesem Punkt abzuweisen.

## **5.**

Des Weiteren stellte die Beschwerdeführerin vor der Vorinstanz diverse Feststellungsbegehren (Anträge Ziff. 2–6 vor der Vorinstanz).

**5.1** Die Beschwerdeführerin bringt in diesem Punkt lediglich vor, es sei für sie nicht ersichtlich, weshalb es nicht in den Kompetenzbereich der Vorinstanz fallen solle, die eigenen Handlungen und Unterlassungen im Rahmen einer Feststellungsverfügung zu beurteilen.

**5.2** Die Vorinstanz moniert, die Beschwerdeführerin verfolge in ihrem Gesuch im Ergebnis nichts anderes, als eine abstrakte Kontrolle des bundesrätlichen Beschlusses auf dem Weg des Begehrens um Erlass einer Feststellungsverfügung. Dies sei nicht möglich. Akte des Bundesrates sowie Bundeserlasse unterlägen daher grundsätzlich keiner abstrakten Normenkontrolle. Die abstrakte Überprüfung des Bundesratsbeschlusses könne vorliegend auch nicht über den Umweg einer Feststellungsverfügung herbeigeführt werden. Entsprechend könne das UVEK nicht in der Sache zuständige Behörde gemäss Art. 25 VwVG sein und es könne folglich auch keine Verfügung gestützt auf Art. 47 Abs. 6 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG, SR 172.010) erlassen, die der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliege.

## **5.3**

**5.3.1** Die in der Sache zuständige Behörde kann über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten von Amtes wegen oder auf Begehren eine Feststellungsverfügung treffen (Art. 25 Abs. 1 VwVG). Dem Begehren um eine Feststellungsverfügung ist zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller ein schutzwürdiges Interesse nachweist (Art. 25 Abs. 2 VwVG).

**5.3.2** Gegenstand einer Feststellungsverfügung können nur konkrete, d.h. sich aus einem bestimmten Sachverhalt ergebende verwaltungsrechtliche Rechte oder Pflichten einer individuell bestimmten Person sein. Es ist daher nicht möglich, die abstrakte Rechtslage, wie sie für eine unbestimmte Vielzahl von Personen und Sachverhalten gilt, autoritativ festzustellen. Das Institut der Feststellungsverfügung kann nicht dazu benützt werden, eine abstrakte, von einer konkreten Anwendung unabhängige, Normenkontrolle

herbeizuführen (BGE 137 II 199 E. 6.4, 130 V 388 E. 2.4 und 2.5 sowie 126 II 300 E. 2c; WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, VwVG-Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 25 Rz. 3). Zudem ist es auch nicht Aufgabe der Behörden, Rechtsgutachten zu erstatten (vgl. BGE 131 II 13 E. 2.2, 130 V 388 E. 2.4 und 2.5; Urteil des BVGer A-718/2018 vom 9. Mai 2018 E. 2.3). Gegenstand einer Feststellungsverfügung kann vielmehr nur ein konkretes, individuelles Rechtsverhältnis sein (BGE 137 II 199 E. 6.5, 123 II 16 E. 2b).

**5.3.3** Ein Anspruch auf Erlass einer Feststellungsverfügung ist nach Lehre und Rechtsprechung anzuerkennen, wenn der Gesuchsteller ein rechtliches oder tatsächliches sowie ein aktuelles Interesse an der sofortigen Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses nachweist und keine erheblichen öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (vgl. BGE 137 II 199 E. 6.5, 131 II 13 E. 2.2 und 130 V 388 E. 2.4 und 2.5 m.H.). Dabei reicht es, wenn das private Interesse schützenswert erscheint (vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, VwVG-Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 25 Rz. 15 sowie Fn. 47 m.w.H.). Das von Art. 25 Abs. 2 VwVG geforderte schutzwürdige Interesse besteht dann, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestandes, Nichtbestandes oder Umfangs öffentlich-rechtlicher Rechte und Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würde (vgl. WEBER-DÜRLER/KUNZ-NOTTER, VwVG-Kommentar, 2. Aufl. 2019, Art. 25 Rz. 15; Urteil des BVGer B-3154/2007 vom 23. Juli 2007 E. 2). Fehlt das Feststellungsinteresse, ist auf ein Feststellungsbegehren nicht einzutreten (vgl. BGE 129 V 289 E. 2.1, 126 II 300 E. 2c; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, a.a.O., Rz. 697).

**5.4** Wie dargelegt, war im vorliegenden Fall nicht die Vorinstanz, sondern der Bundesrat für das Vernehmlassungsverfahren zuständig (vgl. E. 4). Ebenfalls liegt kein Geschäft vor, das der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht unterliegt (vgl. Art. 189 Abs. 4 BV; Art. 33 Bst. a und b VGG e contrario, siehe oben E. 4.4) und deshalb gestützt auf Art. 47 Abs. 6 RVOG von Rechtes wegen auf das in der Sache zuständige Departement übergehen würde. Der Delegationsautomatismus von Art. 47 Abs. 6 RVOG besteht nur dann, wenn die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht möglich ist. Ist dies ausgeschlossen, bleibt die Zuständigkeit beim Bundesrat. Dies hat zur Folge, dass ein gerichtlicher Rechtsschutz in diesem Bereich fehlt und eine gesetzliche Ausnahme von der Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV vorliegt. Dies betrifft – wie vorliegend – namentlich Angelegenheiten mit einer besonderen politischen Komponente (vgl.

Teilentscheid und Zwischenverfügung des BVGer C-529/2012 vom 3. Dezember 2013 E. 6.2; THOMAS SÄGESSER, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2022, Art. 47 Rz. 40 ff.). Folglich steht es nicht in der Kompetenz der Vorinstanz, über ein Feststellungsbegehren im Zusammenhang mit dem Vernehmlassungsverfahren der Teilrevision der Jagdverordnung zu befinden (vgl. Art. 25 Abs. 1 VwVG).

Wie nachfolgend aufgezeigt, fehlt es der Beschwerdeführerin sodann an einem schutzwürdigen Interesse an einer Feststellungsverfügung im Sinne von Art. 25 Abs. 2 VwVG.

**5.5** Vorliegend steht staatliches Handeln in Frage, das sich nicht unmittelbar gegen die Beschwerdeführerin richtet. Aus Sicht der Rechtspflege kann mit Blick auf die dargestellte Praxis nicht gesagt werden, die Beziehungsnähe der Beschwerdeführerin sei im Vergleich mit der Allgemeinheit eine besondere. Damit fehlt es an einem konkreten Rechtsverhältnis und die Beschwerdeführerin verfügt über kein hinreichendes schutzwürdiges Interesse am Erlass einer Feststellungsverfügung. Die Vorinstanz war deshalb auch aufgrund des fehlenden Feststellungsinteresses nicht gehalten, eine materielle Verfügung zu erlassen.

**5.6** Damit steht fest, dass einerseits die Vorinstanz nicht zuständig ist für den Erlass der angebehrten Feststellungsverfügung. Des Weiteren verfügt die Beschwerdeführerin auch nicht über ein dafür notwendiges Feststellungsinteresse.

Soweit die Beschwerdeführerin mit ihren Anträgen eine abstrakte Normenkontrolle einzelner Bestimmungen der revidierten Jagdverordnung begehrt, ist sie darauf hinzuweisen, dass Verordnungen des Bundesrates nicht selbständig angefochten werden können. Sie enthalten generell-abstrakte Regelungen, für welche die Verwaltungsrechtspflege im Verfahren nach VwVG bzw. VGG keine abstrakte Normenkontrolle vorsieht (vgl. Urteile des BVGer C-1624/2020 vom 25. März 2020 und C-1031/2012 vom 7. Mai 2014 E. 8.3 m.w.H.; BENJAMIN SCHINDLER, in: Auer/Müller/Schindler [Hrsg.], Kommentar zum VwVG, 2. Aufl. 2019, Art. 49 Rz. 24 sowie Fn. 146; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 2.14 sowie Fn. 47). Folglich können sie von den Rechtsanwendungsbehörden lediglich im Anwendungsfall vorfrageweise überprüft werden (sog. akzessorische, inzidente oder konkrete Normenkontrolle; BGE 133 II 450 E. 2.1 m.w.H.; BVGE 2011/61 E. 5.4.2.1).

**6.**

Im Ergebnis hat die Vorinstanz eine Rechtsverweigerung begangen, indem sie auf das mehrmalige Gesuch der Beschwerdeführerin hin ihre Unzuständigkeit nicht verfügungsweise festgestellt hat. In diesem Sinne ist die Rechtsverweigerungsbeschwerde gutzuheissen. Was die materielle Prüfung des Gesuchs an die Vorinstanz anbelangt, ist jedoch festzuhalten, dass einerseits die von der Beschwerdeführerin gestellten Begehren nicht in die Zuständigkeit der Vorinstanz fallen und andererseits es der Beschwerdeführerin am notwendigen Feststellungsinteresse fehlt.

Mit dem Entscheid in der Hauptsache fallen sodann die Anträge um Erlass vorsorglicher Massnahmen dahin (vgl. BGE 139 V 42 E. 2.3; Urteil des BVGer A-2763/2020 vom 29. September 2020 E. 1.4.2).

**7.**

**7.1** Das Bundesverwaltungsgericht auferlegt die Verfahrenskosten in der Regel der unterliegenden Partei. Unterliegt sie nur teilweise, werden die Verfahrenskosten ermässigt (Art. 63 Abs. 1 VwVG).

**7.2** Angesichts der Gutheissung der Rechtsverweigerungsbeschwerde ist die Beschwerdeführerin in diesem Punkt als obsiegend zu betrachten. Soweit sie in materieller Hinsicht unterliegt, können ihr die Kosten gestützt auf Art. 6 Bst. b des Reglements vom 21. Februar 2008 über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht (VGKE, SR 173.320.2) erlassen werden. Ihr Gesuch um unentgeltliche Prozessführung wird unter diesen Vorzeichen gegenstandslos (MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, a.a.O., Rz. 4.102). Die teilweise unterliegende Vorinstanz trägt als Bundesbehörde keine Verfahrenskosten (Art. 63 Abs. 2 VwVG).

**7.3** Der teilweise obsiegenden, anwaltlich nicht vertretenen Beschwerdeführerin sind keine verhältnismässig hohen Kosten entstanden, weshalb von der Zusprechung einer Parteientschädigung abzusehen ist (Art. 64 Abs. 1 VwVG sowie Art. 7 Abs. 4 VGKE). Die Vorinstanz als Bundesbehörde hat ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 7 Abs. 3 VGKE).

**Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:**

**1.**

Die Beschwerde wird betreffend Rechtsverweigerung gutgeheissen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

**2.**

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

**3.**

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

**4.**

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin und die Vorinstanz.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Stephan Metzger

Tobias Egli

**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 ist in einer Amtssprache abzufassen und 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:

Zustellung erfolgt an:

- die Beschwerdeführerin (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Gerichtsurkunde)