



**Fall-Nr.:** B 2016/2  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 20.01.2017  
**Entscheiddatum:** 20.01.2017

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 20.01.2017**

**Jagd und Fischerei, Art. 12 Abs. 4 JSV, Art. 4bis Abs. 3 JSV. Das geltende Recht setzt für die Anordnung von Wolfsabschüssen den Nachweis einer erheblichen Gefährdung von Menschen durch Wölfe voraus. Mit den von der Vorinstanz protokollierten Beobachtungen problematischen Verhaltens von Wölfen aus dem Calandarudel ist dieser Nachweis nicht erbracht. Die Vorinstanz selbst geht in der Begründung ihrer Verfügung davon aus, es sei bislang zu keinen Aggressionen gegenüber Menschen gekommen (Verwaltungsgericht, B 2016/2).**

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder, Zindel;  
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

**WWF Schweiz**, Hohlstrasse 110, Postfach, 8010 Zürich,

**Beschwerdeführer,**

gegen

**Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen**, Davidstrasse 35, 9001 St.  
Gallen,



**Vorinstanz,**

Gegenstand

### **Regulierung des Wolfsrudels am Calanda**

#### **Das Verwaltungsgericht stellt fest:**

**A.** Im Gebiet Calanda-Ringelspitz wurde erstmals im Jahr 2011 ein Wolf nachgewiesen. Im Jahr 2012 bildete sich ein Rudel, das sich jährlich fortpflanzte und in den Wintern jeweils acht bis zehn Wölfe umfasste. Sichtungen von Wölfen im Streifgebiet wurden seit 2011 protokolliert. Zunehmend waren Sichtungen zu verzeichnen, bei denen das Verhalten der Tiere als „auffällig“ (2014 bei 11, 2015 bei 13 Sichtungen) beziehungsweise als „unerwünscht“ (2014 bei 4, 2015 bei 17 Sichtungen) bezeichnet wurde. Bei fünf von insgesamt 35 Sichtungen im Jahr 2015 wurde das Verhalten der Wölfe von den zuständigen Behörden der Kantone St. Gallen und Graubünden als „problematisch“ eingestuft.

Mit Zustimmung des Bundesamtes für Umwelt vom 7. Dezember 2015 verfügte das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen am 14. Dezember 2015 die Regulierung des Wolfsrudels durch den Abschuss von höchstens zwei Wölfen (Ziffer 1) und legte die konkreten Umstände, unter denen ein solcher Abschuss zulässig war, fest (Ziffern 2-6). Die Abschussbewilligung wurde bis 31. März 2016 befristet (Ziffer 7) und Beschwerden gegen die Verfügung die aufschiebende Wirkung entzogen (Ziffer 8). Die begründete Verfügung wurde unter anderem dem WWF Schweiz „zur Kenntnis“ zugestellt. Das Dispositiv wurde im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 21. Dezember 2015 (ABI 2015 S. 3866) veröffentlicht. Im Kanton Graubünden erging eine entsprechende Verfügung am 21. Dezember 2015 (veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt vom 28. Dezember 2015, act. 2/3).



**B.** Der WWF Schweiz (Beschwerdeführer) erhob gegen die Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements des Kantons St. Gallen (Vorinstanz) mit Eingabe vom 7. Januar 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die angefochtene Verfügung aufzuheben (Ziffer 1), eventualiter anstelle der Abschüsse die Vergrämung anzuordnen (Ziffer 3), subeventualiter die Abschüsse von einem vom Bund ausgewiesenen Wolfsexperten fachlich begleiten zu lassen (Ziffer 4). Der Beschwerdeführer verlangte sodann, es seien die zuständigen Behörden anzuweisen, durch die Anordnung konkret angeführter Regeln das Anlocken von Wölfen in Siedlungsnähe zu verhindern (Ziffer 2). Schliesslich beantragte der Beschwerdeführer, es sei über sämtliche Anträge auch zu entscheiden, wenn das aktuelle Rechtsschutzinteresse dahingefallen sei (Ziffer 5). Hingegen wurde nicht darum ersucht, der Beschwerde die ihr von der Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wieder zu erteilen.

Mit Vernehmlassung vom 15. Februar 2016 beantragte die Vorinstanz, auf die Ziffern 2 und 3 der Beschwerde sei nicht einzutreten und im Übrigen sei sie abzuweisen. Der Beschwerdeführer nahm am 10. März 2016 zur vorinstanzlichen Vernehmlassung Stellung. Nachdem die mit der angefochtenen Verfügung angesetzte Frist zum Abschuss am 31. März 2016 abgelaufen war, beantragte die Vorinstanz am 1. April 2016, es sei auf die Beschwerde wegen Gegenstandslosigkeit nicht einzutreten. Der Beschwerdeführer hielt am 3. Mai 2016 am Rechtsmittel fest.

Am 6. Juni 2016 trat das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden auf die Beschwerde, welche der Beschwerdeführer gegen die im Kanton Graubünden ergangene Verfügung erhoben hatte, ein und hiess sie teilweise gut. Es stellte fest, vor dem Erlass einer erneuten Abschussverfügung sei neben der Geeignetheit eines Abschusses zur Verhaltensregulierung und der Zweck-Mittel-Relation insbesondere dessen Erforderlichkeit hinreichend darzulegen, indem ausgeführt werde, welche mildereren Massnahmen ausgeschöpft oder warum sie nicht berücksichtigt worden seien. Nachdem das Urteil unangefochten rechtskräftig geworden war, erhielten die Verfahrensbeteiligten am 26. Juli 2016 Gelegenheit, sich zur Weiterführung des Beschwerdeverfahrens im Kanton St. Gallen zu äussern. Die Vorinstanz hielt am 17. April (richtig: August) 2016 daran fest, auf die Beschwerde sei wegen Gegenstandslosigkeit nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Der



## St.Galler Gerichte

Beschwerdeführer teilte am 18. August 2016 mit, er halte vollumfänglich an der Beschwerde fest und gehe davon aus, die Erwägungen des St. Galler Verwaltungsgerichts führten zu einer ähnlichen Beurteilung der Beschwerde wie durch das Bündner Verwaltungsgericht.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge und die Akten wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

### **Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:**

#### **1.**

**1.1.** Anfechtungsgegenstand ist eine Verfügung des Volkswirtschaftsdepartements. Das Verwaltungsgericht, bei dem gemäss Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP) unter anderem Verfügungen der Departemente mit Beschwerde angefochten werden können, ist zum Entscheid in der Sache zuständig.

**1.2.** Zu prüfen sind sodann die Beschwerdebefugnis des Beschwerdeführers und sein schutzwürdiges Interesse.

**1.2.1.** Auf dem Gebiet des Natur- und Heimatschutzes steht Organisationen, die sich dem Naturschutz widmen, das Beschwerderecht gegen Verfügungen der kantonalen Behörden oder der Bundesbehörden zu, wenn sie gesamtschweizerisch tätig sind und ideelle Zwecke verfolgen; der Rechtsbereich, auf den sich die Rügen beziehen, muss seit mindestens zehn Jahren Gegenstand ihres statutarischen Zwecks bilden (vgl. Art. 12 Abs. 1 Ingress und lit. b sowie Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz; SR 451, NHG). Die Beschwerde richtet sich gegen eine Verfügung auf dem Gebiet des Tierschutzes. Sie erging in Auslegung und Anwendung des eidgenössischen Jagdgesetzes und betrifft somit die Erfüllung einer Bundesaufgabe (Tier- und Artenschutz, Art. 79 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV; vgl. BGer 2C\_1176/2013 vom 17. April 2015, in BGE 141 II 233 nicht veröffentlichte E. 1.3). Der Beschwerdeführer wurde vom Bundesrat als



zur Beschwerde berechnigte Organisation bezeichnet (Art. 12 Abs. 3 NHG in Verbindung mit Ziffer 3 des Anhangs zu Art. 1 der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechnigten Organisationen, SR 814.076, VBO). Dass sich der 1972 als Stiftung im Handelsregister eingetragene Beschwerdeführer entsprechend seiner Zweckumschreibung seit mehr als zehn Jahren unter anderem im Bereich des Tier- und Artenschutzes einsetzt, ist zu Recht unbestritten (vgl. Internet-Auszug aus dem Handelsregister des Kantons Zürich). Der Beschwerdeführer ist dementsprechend zur Beschwerdeerhebung grundsätzlich befugt.

**1.2.2.** Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP ist zur Beschwerde befugt, wer ein schutzwürdiges Interesse dardat. Da die angefochtene Abschussbewilligung bis 31. März 2016 befristet war und deshalb keine Wirkung mehr entfaltet, ist das schutzwürdige Interesse nicht mehr aktuell. Von diesem Erfordernis ist indessen mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (SR 173.110, BGG) abzusehen, wenn sich die mit der Beschwerde aufgeworfenen grundsätzlichen Fragen jeweils unter gleichen oder ähnlichen Umständen wieder stellen könnten, ohne dass im Einzelfall rechtzeitig eine richterliche Prüfung stattfinden könnte (vgl. BGer 2C\_89/2007 vom 14. November 2007 E. 1, BGE 131 II 670 E. 1.2, 128 II 34 E. 1b; dazu nachfolgend Erwägung 1.2.3) und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGer 2C\_81/2009 vom 26. Mai 2009 E. 2.2.1, BGE 135 I 79 E. 1.1, 131 II 361 E. 1.2, 111 Ib 56 E. 2b, dazu nachfolgend Erwägung 1.2.4).

**1.2.3.** Die umstrittene Abschussbewilligung war während rund dreieinhalb Monaten, nämlich vom 14. Dezember 2015 bis 31. März 2016 gültig. Die Beschwerde wurde am 7. Januar 2016 erhoben. Die vorinstanzliche Vernehmlassung und die Akten lagen dem Gericht am 16. Februar 2016 vor. Da die vorinstanzliche Vernehmlassung in verschiedener Hinsicht über die Begründung der angefochtenen Verfügung hinausging und davon auszugehen war, dass dem Beschwerdeführer die vorinstanzlichen Akten jedenfalls nicht im Detail bekannt waren, war ihm entsprechend seinem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) Gelegenheit zu bieten, zur vorinstanzlichen Vernehmlassung Stellung zu nehmen (vgl.



auch Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 950). Dazu war eine angemessene Frist anzusetzen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 58 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 VRP). Der Betroffene soll die geforderte Handlung ohne Hast und mit der notwendigen Sorgfalt vornehmen können (vgl. GVP 2000 Nr. 27). Selbst wenn diese Frist als nicht erstreckbar erklärt worden wäre, wäre der Schriftenwechsel frühestens Anfang März 2016 abgeschlossen gewesen. Nach Zustellung der Stellungnahme muss das Gericht – da die Verfahrensgrundrechte auch von verfahrensbeteiligten Behörden angerufen werden können (vgl. BGE 136 II 383 E. 4, 134 IV 36 E. 1.4, vgl. Y. Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band II: Grundrechte, Zürich 1982, S. 43) – mit dem Entscheid zuwarten, bis es annehmen darf, der Adressat habe auf eine weitere Eingabe verzichtet (vgl. BGE 133 I 98 E. 2.2). Es darf Verzicht annehmen, wenn der Betroffene nicht umgehend beziehungsweise unverzüglich entweder eine Stellungnahme einreicht oder aber die Ansetzung einer Frist dafür beantragt (vgl. BGE 138 I 484 E. 2.2, 133 I 98 E. 2.2, 133 I 100 E. 4.8). Vor Ablauf von zehn Tagen darf es jedenfalls nicht, hingegen nach 20 Tagen schon, von einem Verzicht auf das Replikrecht ausgehen (BGer 6B\_264/2016 vom 8. Juni 2016 E. 1.2, 5D\_81/2015 vom 4. April 2016 E. 2.3.3 f. mit vertiefter Wiedergabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Zudem bedarf die Beurteilung der Sache durch das Kollegialgericht, in welchem nebenamtlich tätige Richter mitwirken, ohnehin einiger Zeit, da eine Aktenzirkulation erforderlich ist, das Gericht in der Regel in monatlichen Abständen tagt und die Urteilsbegründung zu redigieren ist. Mit Blick auf das vorliegende Verfahren, das auch in künftigen Fällen so abzuwickeln wäre, ist deshalb nicht davon auszugehen, dass innerhalb einer Frist von drei bis vier Monaten seit Erlass der Verfügung eine umfassende richterliche Beurteilung der Beschwerde vorliegen würde.

Nach Auffassung der Vorinstanz sind die Voraussetzungen für eine Ausnahme des Erfordernisses des aktuellen schutzwürdigen Interesses nicht erfüllt. Sie macht aber – wohl mit Blick darauf, dass jeweils die erfolgreiche Fortpflanzung des Rudels zu klären ist, gegebenenfalls Vergrämungsmassnahmen zu ergreifen sind und die Bewilligung bis längstens 31. März des Folgejahres gilt (vgl. Art. 4 Abs. 1 sowie Art 4bis Abs. 1 und 4 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdverordnung, SR 922.01, JSV; vgl. auch den vom Bundesrat für die Neufassung von Art. 7 Abs. 3 Ingress und lit. b des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz



wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdgesetz, SR 922.0, JSG, für die Bestandesregulierung vorgeschlagenen Zeitraum vom 3. Januar bis 31. März, [www.admin.ch Bundesrecht/Vernehmlassungen/abgeschlossene Vernehmlassungen/2016](http://www.admin.ch/Bundesrecht/Vernehmlassungen/abgeschlossene+Vernehmlassungen/2016)) – nicht geltend, bei künftigen Abschussbewilligungen werde für die richterliche Beurteilung der erforderliche Zeitraum von zumindest fünf Monaten zur Verfügung stehen. Dass im Rahmen der Behandlung eines Gesuchs um Wiedererteilung der von der Vorinstanz entzogenen aufschiebenden Wirkung vor Ablauf der Gültigkeit der Bewilligung eine richterliche Überprüfung möglich gewesen wäre, vermag nichts zu ändern, da sie zum einen einzelrichterlich erfolgt (vgl. Art. 64 in Verbindung mit Art. 51 Abs. 2 Satz 2 VRP) und zum andern lediglich auf einer summarischen Prüfung im Sinn einer einzelfallbezogenen Interessenabwägung ohne weitere Beweiserhebungen unter Berücksichtigung der Aktenlage beruht (vgl. beispielsweise BGer 2C\_465 und 507/2015 vom 8. September 2015 E. 3.3.1).

**1.2.4.** Der Umstand, dass der Wolf sich in der Schweiz wieder angesiedelt hat und im Begriff ist, sich zu verbreiten, ist Gegenstand intensiver politischer Diskussionen (vgl. Bundesrätin Leuthard, in: Amtliches Bulletin 2016 Ständerat S. 146: ... in fünfeinhalb Jahren nur vier Sessionen ohne Wolfsdiskussion ...). Die gerichtliche Klärung der Möglichkeiten, welche das geltende Recht im Umgang mit dem Auftreten von Wölfen im Siedlungsgebiet des Menschen bietet, liegt deshalb wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung offensichtlich im öffentlichen Interesse. Zwar trifft der Hinweis der Vorinstanz zu, die Frage, ob die zumutbaren Massnahmen getroffen worden seien, sei jeweils in Bezug auf das konkrete Gesuch um eine Abschussbewilligung beziehungsweise in Bezug auf die konkreten Verhältnisse zum Zeitpunkt der Gesuchseinreichung zu beantworten. Da aber wie dargelegt auch zukünftig nicht von einer rechtzeitigen richterlichen Beurteilung ausgegangen werden kann (vgl. oben Erwägung 1.2.3), ist es für künftige Abschussbewilligungen von Bedeutung, wie die vorliegende rechtlich zu würdigen ist.

**1.2.5.** Der Beschwerdeführer ist dementsprechend zur Beschwerdeerhebung befugt, auch wenn sein schutzwürdiges Interesse nicht mehr aktuell ist. Dem verfahrensrechtlichen Antrag gemäss Ziffer 5 des Rechtsbegehrens, wonach auch nach Hinfall des aktuellen Rechtsschutzinteresses zu entscheiden sei, ist deshalb zu entsprechen.



**1.3.** Inhalt der Verfügung ist die zeitlich befristete Bewilligung zum Abschuss zweier Wölfe aus dem Calandarudel (Ziffern 1 und 7 des Dispositivs), wobei beim Abschuss konkret umschriebene Umstände gegeben sein müssen (Ziffern 2-5 des Dispositivs) und Abschüsse im Kanton Graubünden und widerrechtliche Abschüsse anzurechnen sind (Ziffer 6 des Dispositivs). Dieser Inhalt der Verfügung begrenzt das Beschwerdeverfahren sachlich (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 579).

Der Beschwerdeführer beantragt mit Ziffer 2 des Rechtsbegehrens, es seien die zuständigen Behörden gerichtlich anzuweisen, vor der Erteilung von Abschussbewilligungen zur Vermeidung der Anlockung von Wölfen ins Siedlungsgebiet konkrete, streng und in kurzen regelmässigen Abständen zu kontrollierende und durchzusetzende Massnahmen – Luderplätze im Gebiet des Calandarudels verbieten und nicht mehr unterhalten, Nachgeburten und Schlachtabfälle regelkonform entsorgen, Abfallsäcke erst am Abholtag ins Freie stellen, Komposthaufen in sogenannten Thermokompostkübeln verwahren – anzuordnen. Das Verwaltungsgericht ist gegenüber den für diese Anordnungen zuständigen Behörden nicht Aufsichtsbehörde (vgl. Art. 43 Ingress und lit. c des Gerichtsgesetzes; sGS 941.1, GerG). Auf Ziffer 2 des Rechtsbegehrens der Beschwerde kann deshalb nicht eingetreten werden. Ob im konkreten Fall wie von Art. 4 Abs. 1 JSV verlangt, vorgängig die zumutbaren Massnahmen zur Schadenverhütung getroffen wurden, ist jedoch Gegenstand der materiellen Prüfung.

Vergleichbares gilt für Ziffer 3 des Rechtsbegehrens, mit welchem der Beschwerdeführer die gerichtliche Anordnung konkreter milderer Massnahmen, beispielsweise die Vergrämung durch Besenderung von Wölfen, anstrebt. Da der Vorinstanz bei der Auswahl möglicher Massnahmen zur Vergrämung ein erheblicher Ermessensspielraum einzuräumen ist und der Sachverhalt diesbezüglich von der Vorinstanz nicht geprüft wurde, kann auch auf dieses Begehren nicht eingetreten werden.

**1.4.** Unter Berücksichtigung des Fristenstillstandes über Weihnachten und Neujahr wurde die Beschwerde unabhängig davon, ob die Verfügung gegenüber dem Beschwerdeführer bereits mit der Zustellung „zur Kenntnis“ oder erst mit der Veröffentlichung im Amtsblatt vom 21. Dezember 2016 rechtsgültig eröffnet wurde, mit



Eingabe vom 7. Januar 2016 rechtzeitig erhoben (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 30 Abs. 1 VRP in Verbindung mit Art. 145 Abs. 1 Ingress und lit. c der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO) und erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend unter den genannten Vorbehalten einzutreten.

2. Die Vorinstanz war gestützt auf Art. 12 Abs. 4 JSG und Art. 4 Abs. 1 und Art. 4bis JSV in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 der kantonalen Jagdverordnung (sGS 853.11, JV) grundsätzlich zum Erlass der angefochtenen Verfügung befugt.

Nach Art. 12 Abs. 4 JSG können die Kantone mit vorheriger Zustimmung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (vgl. Art. 1 Abs. 3 Ingress und lit. e der Organisationsverordnung für das UVEK; SR 172.217.1) Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen, wenn eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand aufweist und dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung entsteht. Abweichend von dieser gesetzlichen Grundlage genügt nach Art. 4 Abs. 1 JSV für die Regulierung von Beständen geschützter Arten zur Schadenverhütung die vorherige Zustimmung des Bundesamtes für Umwelt auch dann, wenn die Tiere grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen (lit. c) oder Menschen, Siedlungen oder im öffentlichen Interesse stehende Bauten und Anlagen erheblich gefährden (lit. d und f).

Das eidgenössische Jagdgesetz unterscheidet zwischen kantonalen Massnahmen zum Zweck des Artenschutzes, für welche die Zustimmung des Bundesamtes genügt, einerseits (vgl. Art. 7 Abs. 2 JSG) und kantonalen Massnahmen zum Zweck der Verhütung von Wildschäden, welche die Zustimmung des Departements erfordern, andererseits (Art. 12 Abs. 4 JSG). In der bundesrätlichen Botschaft ist allerdings auch im Zusammenhang mit den Massnahmen zum Artenschutz von der Zustimmung des Departements die Rede, obwohl bereits im Entwurf ausdrücklich das Bundesamt als zustimmende Behörde genannt wird (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27. April 1983, in: BBl 1983 II S. 1197 ff., S. 1207 und 1212). Ob angesichts der traditionell starken Verwurzelung der Jagd in kantonalen Eigenheiten (vgl. Votum Ständerat Affolter, in: AB



1984 S 485) und der damit verbundenen politischen Bedeutung der Zustimmung des Bundes aus der Sicht der Kantone Art. 4 Abs. 1 JSV, der entgegen dem klaren Wortlaut von Art. 12 Abs. 4 JSG die Zustimmung des Bundesamtes genügen lässt, gesetzmässig ist und die angefochtene Verfügung in der Folge den formellen Anforderungen genügt (vgl. dazu insbesondere auch Art. 8 Abs. 1 und Art. 47 Abs. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes; SR 172.010, RVOG), kann offen bleiben, wenn sie aus materiellen Gründen aufzuheben gewesen wäre.

**3.** In materieller Hinsicht ist die Rechtmässigkeit der Abschussbewilligung umstritten.

**3.1.** Weist eine geschützte Tierart (dazu nachfolgend Erwägung 3.2) einen zu hohen Bestand (dazu nachfolgend Erwägung 3.3) auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung (dazu nachfolgend Erwägung 3.4), so können die Kantone gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG mit vorheriger Zustimmung des Departements (vgl. dazu oben Erwägung 2) Massnahmen zur Verringerung des Bestandes (dazu nachfolgend Erwägung 3.5) treffen.

**3.2.** Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist unbestritten, dass es sich beim Wolf um eine geschützte Tierart im Sinn dieser Bestimmung handelt (vgl. Art. 7 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 und Art. 5 JSG).

**3.3.** Die Anordnung von Massnahmen zur Verringerung des Bestandes setzt einen „zu hohen Bestand“ der geschützten Tierart voraus. Nach Art. 4bis Abs. 1 JSV ist ein Abschuss nur zulässig aus einem Wolfsrudel, das sich im Jahr, in dem die Regulierung erfolgt, erfolgreich fortgepflanzt hat. Dabei darf eine Anzahl Wölfe, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt, abgeschossen werden; die Elterntiere sind zu schonen. Die Verordnungsbestimmung umschreibt nicht einen zu hohen Bestand, sondern die zahlenmässigen Voraussetzungen, die bei einem Wolfsrudel für die Anordnung eines Abschusses erfüllt sein müssen, und die Abschussquote. Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, die zahlenmässigen Voraussetzungen gemäss Art. 4bis Abs. 1 JSV seien nicht erfüllt gewesen. Ob der Bestand zu hoch im Sinn von Art. 12 Abs. 4 JSG ist, misst sich daran, ob die Population eine oder mehrere der in Art. 4 Abs. 1 lit. a-g JSV genannten Auswirkungen hat.



**3.4.** Der Beschwerdeführer teilt die Auffassung der Vorinstanz nicht, aus dem Verhalten der Wölfe bei den einzelnen Sichtungen könne auf eine erhebliche Gefährdung von Menschen im Sinn von Art. 12 Abs. 4 JSG und Art. 4 Abs. 1 Ingress und lit. d JSV geschlossen werden.

**3.4.1.** In tatsächlicher Hinsicht bestreitet der Beschwerdeführer die Glaubwürdigkeit und Vollständigkeit der Darstellung des Wolfsverhaltens bei einzelnen Sichtungen im gemeinsamen Protokoll der zuständigen Behörden der Kantone Graubünden und St. Gallen (vgl. act. 7/4). Der Beschwerdeführer beschränkt sich indessen darauf, die Schilderungen in den Protokollen als unrichtig oder unvollständig zu rügen, ohne die angeblichen – späteren und abweichenden – Äusserungen gegenüber einem Fotografen von den betroffenen Personen selbst bestätigen zu lassen oder entsprechende Beweisanträge zu stellen (vgl. act. 11 Seiten 5-17). Da im Übrigen auch die – vom Beschwerdeführer als übertrieben bezeichneten – Schilderungen im gemeinsamen Protokoll nicht geeignet sind, den für den Erlass der angefochtenen Verfügung erforderlichen Nachweis einer erheblichen Gefährdung zu erbringen, kann offen bleiben, ob die Schilderungen durch den Beschwerdeführer den Tatsachen näher kommt.

**3.4.2.** Für den Wolf wird der unbestimmte Rechtsbegriff der „erheblichen Gefährdung“ gemäss Art. 12 Abs. 4 JSG in Art. 4bis Abs. 3 JSV konkretisiert. Danach ist eine Regulierung infolge erheblicher Gefährdung von Menschen zulässig, wenn sich Wölfe aus einem Rudel (dazu nachfolgend Erwägung 3.4.3) aus eigenem Antrieb (dazu nachfolgend Erwägung 3.4.4) regelmässig (dazu nachfolgend Erwägung 3.4.3) innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von Siedlungen aufhalten (dazu nachfolgend Erwägung 3.4.3) und sich dabei gegenüber Menschen aggressiv oder zu wenig scheu zeigen (dazu nachfolgend Erwägung 3.4.5).

**3.4.3.** In den Jahren 2014 und 2015 wurden 15 beziehungsweise 35 Sichtungen von Wölfen im Streifgebiet Calanda-Ringelspitz protokolliert. Dass es sich bei den gesichteten Wölfen um Tiere aus dem Calandarudel handelte, ist ebenso unbestritten wie der Umstand, dass sie sich anlässlich eines erheblichen Teils der Sichtungen innerhalb oder in unmittelbarer Nähe von Siedlungen aufhielten. Aufgrund der relativ hohen Zahl der protokollierten Sichtungen kann ohne weiteres auch davon



ausgegangen werden, dass Wölfe sich nicht bloss wiederholt in Siedlungen und in unmittelbarer Siedlungsnähe aufhielten, sondern das Erfordernis der Regelmässigkeit im Sinn von Art. 4bis Abs. 3 JSV erfüllt ist (vgl. dazu act. 7/4).

**3.4.4.** Wann der Aufenthalt in Siedlungen oder in Siedlungsnähe auf den „eigenen Antrieb“ des Wolfes zurückzuführen ist, wird weder in der Verordnung selbst noch im Erläuternden Bericht des Bundesamtes für Umwelt vom 1. Juni 2015 dazu ausgeführt. Mit der Wendung soll wohl zum Ausdruck gebracht werden, dass der Antrieb nicht mehr dem Wolf zugeschrieben werden darf, wenn sein Aufenthalt durch menschliche Verhaltensweisen ausgelöst wurde, die als Anlocken bezeichnet werden müssen. Der Verordnungsgeber geht davon aus, es sei im Streifgebiet in Siedlungsnähe jedes Anlocken von Wölfen durch Futterquellen konsequent zu verhindern. Insbesondere sei das Auslegen von Fleisch zum Anlocken von Raubwild für die Jagd (sogenannte Luderplätze) zu verbieten und ebenso zu verhindern, dass Wölfe durch Abfälle – beispielsweise durch auf Miststöcken entsorgte Nachgeburten der Nutztiere, Fleischabfälle oder Haustierfutter – in Siedlungen gelockt würden (vgl. Ziffer 3 zu Art. 4bis JSV des Erläuternden Berichts des Bundesamtes für Umwelt zur Änderung der Jagdverordnung vom 1. Juli 2015, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40427.pdf>). Daraus ist zu schliessen, dass der Antrieb nicht mehr dem Wolf zugerechnet werden darf, wenn sein Verhalten durch ein solches menschliches Verhalten ausgelöst wurde.

Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass der Antrieb auch dann nicht mehr dem Wolf zugerechnet werden darf, wenn sein Aufenthalt in Siedlungen oder in Siedlungsnähe auf ein solches Verhalten des Menschen in der Vergangenheit – und nicht im konkret beobachteten Einzelfall – zurückzuführen ist. Eine solche Auslegung und Anwendung von Art. 4bis Abs. 3 JSV würde die Frage auf, über wie lange Zeit die – zudem teilweise schwer nachzuweisende – Missachtung dieser Regeln in der Vergangenheit das Verhalten von Wölfen in dem Sinn zu prägen vermag, dass ihre Annäherung an Siedlungen nicht mehr auf ihren „eigenen Antrieb“ im Sinn von Art. 4bis Abs. 3 JSV zurückzuführen ist. Eine solche letztlich nicht mehr fassbare Kausalitätskette überschreitet die Grenzen der Justiziabilität der Bestimmung. Ob unter diesen Umständen davon auszugehen ist, dass dann kein „eigener“ Antrieb des Wolfes vorliegt, wenn dem konkreten Einzelfall ein solches verpönte Verhalten des Menschen



zugrunde liegt, kann offen bleiben, wenn die angefochtene Verfügung aus anderen Gründen nicht als rechtmässig erscheint. Immerhin lassen sich den Schilderungen im gemeinsamen Protokoll der zuständigen St. Galler und Bündner Behörden keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass das als „auffällig“, „unerwünscht“ oder „problematisch“ bezeichnete Verhalten der Wölfe in den beschriebenen Situationen unmittelbar auf ein solches „Anlocken“ zurückzuführen gewesen wäre, (vgl. act. 7/4).

### **3.4.5.**

**3.4.5.1.** Aus den behördlichen Schilderungen ist zu schliessen, dass sich die in den Siedlungen oder in unmittelbarer Siedlungsnähe beobachteten Wölfe aus dem Calandarudel gegenüber dem von ihnen wahrgenommenen Menschen zwar nicht aggressiv, aber in zahlreichen Situationen – so insbesondere am 10. März 2014 um 07.00 Uhr in Felsberg, am 10. August 2014 um 01.30 Uhr in Vättis, am 27. Januar 2015 um 20.30 Uhr in Felsberg, am 29. Januar 2015 um 07.00 Uhr in Trin, am 14. März 2015 um 14.00 Uhr in Trin, am 2. Juli 2015 um 08.55 Uhr in Büel/St. Margrethenberg, am 21. Juli 2015 um 09.00 Uhr in Tamins, am 22. Juli 2015 um 20.30 Uhr in Höf/St. Margrethenberg, am 8. August 2015 um 18.05 Uhr in Tamins, am 14. August 2015 um 19.00 Uhr in Grot Maton/St. Margrethenberg, am 27. September 2015 mittags auf der Hinteralp/Kunkels, am 7. Oktober 2015 um 20.15 Uhr im Valenserberg – wenig scheu zeigten. Die Scheu muss indessen ein Ausmass unterschreiten, aus welchem auf eine „erhebliche Gefährdung“ des Menschen im Sinn von Art. 12 Abs. 4 JSG und Art. 4bis Abs. 3 JSV geschlossen werden muss.

**3.4.5.2.** Bei der Auslegung und Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „erheblichen Gefährdung“ ist der Zweck der Bestimmung von Bedeutung. Zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs können auch Revisionsbestrebungen berücksichtigt werden, aus denen auf einen Gesetzgebungsbedarf im geltenden Recht geschlossen werden kann. Zur Umsetzung der Motion 14.3151 „Zusammenleben von Wolf und Bergbevölkerung“ von Ständerat Engler schlägt der Bundesrat eine Änderung von Art. 7 Abs. 3 JSG in dem Sinn vor, dass eine Regulierung des Wolfsbestandes, ohne den Bestand der betreffenden Population zu gefährden, in der Zeit vom 3. Januar bis 31. März nach Anhören des Bundesamtes für Umwelt unter anderem zur Verhütung einer konkreten Gefährdung von Menschen, die durch zumutbare Schutzmassnahmen



nicht erreicht werden kann, zugelassen werden soll. Der mit der Prävention begründete Tatbestand der blossen Gefährdung für den Menschen wird hinsichtlich der juristischen Konsequenzen dem Wildschaden gleichgestellt. Wildschäden sind rechtlich dann relevant, wenn ein bestimmtes quantitatives Schadensausmass oder spezielle Gefährdungslagen vorliegen oder drohen. Die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „konkret“ gewährt Bund und Kantone Spielraum im Ausführungsrecht und bei Entscheidungen im Einzelfall. Allerdings soll die Gefährdung des Menschen nicht nur als abstrakte Möglichkeit im Raum stehen, sondern gemäss aktuell dokumentierten Ereignissen eine Entwicklung aufzeigen, die gemäss den Erfahrungen am Ende zu einer „konkreten Gefährdung des Menschen“ führt. In diesem Sinn ist auch eine gewisse Unmittelbarkeit beziehungsweise zeitliche Nähe zwischen dem regulierenden Eingriff und der ansonsten drohenden Gefährdung erforderlich (vgl. Erläuternder Bericht zur Änderung des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 24. August 2016, S. 22; [www.admin.ch Bundesrecht/Vernehmlassungen/abgeschlossene Vernehmlassungen/2016](http://www.admin.ch/Bundesrecht/Vernehmlassungen/abgeschlossene+Vernehmlassungen/2016)). Während die Revision die Möglichkeit der Regulierung des Wolfsbestandes bereits zur Verhütung einer konkreten Gefährdung von Menschen vorsieht, verlangt das geltende Recht in Art. 12 Abs. 4 JSG den Nachweis einer erheblichen Gefährdung und kann damit immer nur als Reaktion auf bestimmte Situationen angewendet werden. Unter anderem auch mit der Begründung, dieser Nachweis sei in der Praxis sehr oft nur schwer zu erbringen, wird die Aufhebung dieser Bestimmung beantragt (vgl. Erläuternder Bericht, a.a.O., S 26). Nicht zuletzt steht die angestrebte Gesetzesrevision auch vor dem Hintergrund des Verhaltens der „dreisten Jungwölfe im Calandagebiet, die plötzlich durch die Dörfer spaziert sind“ (vgl. Bundesrätin Leuthard, in: Amtliches Bulletin 2016 Ständerat S. 147).

Art. 4bis Abs. 3 JSV verlangt dementsprechend – anders als in der Revision vorgeschlagen – den Nachweis einer bestehenden Gefährdung des Menschen durch Wölfe. Bei der Beurteilung einzelner Ereignisse wird zwischen problemlosem und problematischem Wolfsverhalten unterschieden. Problematisches Wolfsverhalten in diesem Sinn liegt vor, wenn die in Erscheinung tretenden Wölfe ein auf den Menschen oder dessen Haushunde gerichtetes Verhalten zeigen. Dabei weichen sie dem Menschen oder dessen Begleithunden nicht mehr aus, sie nähern sich allenfalls sogar weiter an, möglicherweise lassen sie sich auch nur mehr schwer vertreiben. Möglich ist



## St.Galler Gerichte

auch, dass sie sich regelmässig unter bestimmten Gebäuden (z.B. Ställen) verstecken. Solch fehlende Scheu gilt als Beginn einer ungünstigen Entwicklung, obschon noch nicht abschliessend klar ist, ob und wenn ja, wann solch wenig scheues Verhalten zu einer direkten Gefährdung des Menschen oder seiner Hunde führen wird (vgl. Ziffer 3 zu Art. 4bis JSV des Erläuternden Berichts des Bundesamtes für Umwelt vom 1. Juli 2015 zur Änderung der Jagdverordnung, [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40427.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/40427.pdf)). Die Vollzugshilfe des Bundesamtes für Umwelt zum Wolfsmanagement in der Schweiz 2016 (Konzept Wolf Schweiz, vgl. [www.bafu.admin.ch](http://www.bafu.admin.ch), Themen A-Z/Biodiversität/Vollzugshilfen) kategorisiert das Wolfsverhalten in vier Stufen, wobei die vierte Stufe als „problematisches Verhalten mit dem Potential zur Gefährdung von Menschen“ bezeichnet wird. Dabei werden wiederum sieben Tatbestände mit ansteigendem Hinweis auf die damit verbundene Gefahr für den Menschen unterschieden, nämlich

4.1 Wolf taucht mehr als zweimal während der Aktivitätszeit des Menschen in Siedlung auf,

4.2 Wolf folgt Mensch trotz dessen Vertreibungsversuchen,

4.3 Wolf nähert sich während der Aktivitätszeit des Menschen in offenem Gelände Menschen an und bleibt längere Zeit (mehrere Minuten) in dessen Nähe (<50 m),

4.4 Wolf nähert sich während der Aktivitätszeit des Menschen in Siedlung Menschen an und kann nur schwer vertrieben werden,

4.5 Wolf nähert sich Menschen mit Hunden an und reagiert dabei mit Drohverhalten oder Angriff auf die Hunde,

4.6 Wolf tötet Haushund in Siedlung,

4.7 Wolf reagiert unprovokiert aggressiv (mit Drohgebärden oder Angriff ) auf Menschen.

**3.4.5.3.** Zu prüfen ist, ob mit den dokumentierten Beobachtungen, bei denen einzelne oder mehrere Wölfe eine geringe Scheu gegenüber Menschen oder Haushunden



zeigen, bereits eine erhebliche Gefährdung nachgewiesen ist. Zu berücksichtigen sind sämtliche Vorfälle insgesamt. Das Gericht auferlegt sich, auch soweit Rechtsfragen streitig sind, bei der Überprüfung von Entscheiden spezialisierter Behörden zwar eine gewisse Zurückhaltung, wenn besondere fachtechnische Fragen anstehen (BGE 133 II 263 E. 8.2 mit Hinweisen auf weitere Rechtsprechung, 139 II 173 E. 6.3.2). Auch die Vorinstanz geht in ihrer Begründung indessen davon aus, es sei bislang zu keinen Aggressionen gegenüber Menschen gekommen, die Scheu der einzelnen Wölfe gegenüber dem Menschen habe aber deutlich abgenommen. Sie verweist sodann zur Begründung auf den Erläuternden Bericht des BAFU vom 1. Juli 2012. In Ziffer 4 der Vernehmlassung führt die Vorinstanz sodann ebenfalls unter Hinweis auf diesen Bericht aus, die Einteilung in unbedenkliches, auffälliges, unerwünschtes und problematisches Verhalten von Wölfen bezwecke, die unproblematischen, zufälligen Begegnungen zwischen Wölfen und Menschen vom problematischen Wolfsverhalten, das in aggressives Verhalten von Wölfen gegenüber Menschen münden könne, abzugrenzen und diene damit letztlich dem Schutz der Menschen. Auch im Erläuternden Bericht des BAFU vom 1. Juli 2012 wird davon ausgegangen, fehlende Scheu gelte als Beginn einer ungünstigen Entwicklung, obschon noch nicht abschliessend klar sei, ob und wenn ja, wann solch wenig scheues Verhalten zu einer direkten Gefährdung des Menschen oder seiner Hunde führen werde. Als Endstufe des problematischen Wolfsverhaltens würde auf jeden Fall aggressives Verhalten von Wölfen gegenüber Menschen zählen, das heisst wenn Wölfe bei Begegnungen mit Menschen drohen und/ oder Menschen angreifen, obschon die Möglichkeit zum Ausweichen bestünde. Klar problematisch wäre auch das Attackieren und/ oder Töten von Begleithunden des Menschen in Siedlungsnähe. Nach Auffassung der Vorinstanz beruht die umstrittene Abschussbewilligung auf dem Grundsatz, Wölfe sollten gegenüber Menschen scheu bleiben. Damit allerdings ist noch nicht dargetan, inwieweit mit dem konkret beobachteten Wolfsverhalten eine erhebliche Gefährdung des Menschen nachgewiesen ist.

Die im gemeinsamen Protokoll der St. Galler und Bündner Behörden beschriebenen Verhaltensweisen, bei denen Wölfe gegenüber dem Menschen wenig Scheu zeigten, betreffen sehr unterschiedliche Situationen und Verhaltensweisen. In Einzelfällen zeigten Einzeltiere Neugier gegenüber dem Menschen und seinem Verhalten, indem sie entweder passiv abwartend beobachteten – am 10. August 2014 um 01.30 in Vättis, wo



## St.Galler Gerichte

ein Wolf auf einem Hausvorplatz aufmerksam in die Richtung von zwei 15 Meter entfernt stehenden Menschen schaute und die Betroffenen sich aus Angst vom Wolf entfernten; am 2. Juli 2015 um 08.55 Uhr in Büel/St. Margrethenberg, wo sich auf einem Wanderweg ein Mensch mit Fahrrad und ein Wolf, beide in einem Abstand von acht bis zehn Metern voneinander stillstehend während fünf bis zehn Sekunden gegenseitig beobachteten und der Wolf schliesslich in Richtung Waldrand davontrottete; am 22. Juli 2015 um 20.30 Uhr in Höf/St. Margrethenberg, wo ein auf einer Wiese stehender Wolf einen vor dem Wohnhaus stehenden Bauern aus einer Distanz von 15 Metern während zwei Minuten beobachtete; am 27. September 2015 mittags auf der Hinteralp/Kunkels, wo ein erwachsener Wolf eine grillierende Menschengruppe aus einer Distanz von 55 Metern beobachtete – oder – in einem Einzelfall – aktiv auf einen Menschen zugingen – nämlich am 21. Juli 2015 um 09.00 Uhr in Tamins, wo sich ein Wolf an eine von ihm wahrgenommene Person, die mit einem Mountainbike vom Kunkelspass in Richtung Brenntenwald unterwegs und angesichts des Wolfes vom Fahrrad gestiegen war, bis auf zehn Meter näherte, stehen blieb und nach rund zwanzig Sekunden die Forststrasse verliess und im Wald verschwand.

Bei zahlreichen Sichtungen zeigten sich einzelne Wölfe insoweit unbeeindruckt, als die von ihnen wahrgenommene Anwesenheit von Menschen das Verhalten nicht beeinflusste, so am 29. Januar 2015 um 07.00 Uhr in Trin, wo ein Wolf unbeirrt und zielstrebig in einem Minimalabstand von drei Metern an einer bei der Postautohaltestelle Trin-Dorf wartenden Person in Richtung Gemeindehaus vorbeitrabte, am 14. März 2015 um 14.00 Uhr in Trin, wo ein Wolf in einer Distanz von dreissig Metern an einem Menschen, der auf einer Bank sass und von seinem Hund begleitet war, vorbeilief und sich auch nicht davon beeindrucken liess, dass sich ihm der Hund bis auf vierzig Meter näherte, und am 8. August 2015 um 18.05 Uhr in Tamins, wo sich zwei erwachsene Wölfe bei der Verfolgung eines Hirschstiers von anwesenden Personen bei einer Maiensässhütte nicht ablenken liessen.

In verschiedenen Situationen zeigten Wölfe gegenüber Menschen kein ausgeprägtes Fluchtverhalten, so am 10. März 2014 um 07.00 Uhr in Felsberg, wo ein Wolf zwar nach dem Aufschrei eines Menschen einen Rehkopf fallen liess, aber ohne Tempoerhöhung um eine Stallecke lief und sich zunächst zwischen landwirtschaftlichen Maschinen



versteckte, am 27. Januar um 20.30 Uhr in Felsberg, wo ein Wolf sich einem Menschen, obwohl dieser „kräftig und laut gebrüllt habe“ und trotz des anwesenden Hofhundes bis auf eine Distanz von rund zehn Metern näherte und den Hof erst „nach einiger Zeit“ doch noch verlassen habe und am 7. Oktober 2015 um 20.15 Uhr am Valenserberg, wo ein aus vier bis fünf Tieren bestehendes Rudel, welches ein Kalb aus einer Mutterkuhherde gerissen hatte, trotz vier lauter Pfiffe in einer Entfernung von dreissig bis vierzig Metern stehen blieb.

Aus diesen Schilderungen ist zu schliessen, dass die auffällig gewordenen Wölfe des Calandarudels sich insoweit an die Menschen und ihre Siedlungen gewöhnt haben, als ihr Verhalten durch die Nähe von Menschen wenig beeinflusst wurde. Lediglich in einem Fall wird ein aktives Zugehen eines einzelnen Wolfes auf einen Menschen beschrieben. Damit ist allerdings noch nicht nachgewiesen, dass der Wolf – jedenfalls im Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung – eine erhebliche Gefährdung darstellte.

**3.4.5.4.** Aus den dargelegten Umständen schliesst das Verwaltungsgericht, die umstrittene Abschussbewilligung sei nicht Massnahme gegen eine nachgewiesene erhebliche Gefährdung des Menschen im Sinn von Art. 12 Abs. 4 JSG in Verbindung mit Art. 4bis Abs. 3 JSV gewesen, sondern hätte der Verhütung der Entwicklung einer konkreten Gefährdung gedient. Die dafür notwendige gesetzliche Grundlage ist allerdings erst in Vorbereitung (vgl. oben Erwägung 3.4.5.2).

**3.5.** Im Sinn einer verhältnismässigen Handhabung der Massnahmen zur Verringerung des Bestandes verlangt Art. 4 Abs. 1 Ingress JSV vorab zumutbare Massnahmen zur Schadenverhütung. Im Zusammenhang mit der Gefährdung von Menschen fallen darunter zunächst Massnahmen, welche ein Anlocken von Wölfen in Siedlungsgebiete vermeidet. Solche Massnahmen sind vor allem dort von Bedeutung, wo Siedlungsgebiet des Menschen und natürlicher Lebensraum des Wolfes sich nah sind (dazu nachfolgend Erwägung 3.5.1). Möglichkeiten regulierender Eingriffe sind nebst dem Abschuss insbesondere der Einfang und die Umsiedlung. Aus tierethischen Überlegungen nicht in Frage kommen die Verabreichung von chemischen Mitteln wie Gifte, Kontrazeptiva oder andere Medikamente oder operative Eingriffe in die Tiere, um die Fortpflanzung zu verhindern (dazu nachfolgend Erwägung 3.5.2).



**3.5.1.** Der Beschwerdeführer macht geltend, bei zahlreichen Sichtungen von Wölfen in den Kantonen St. Gallen und Graubünden – insbesondere in Rütönen/Felsberg (neun Sichtungen) und St. Margrethenberg (drei Sichtungen) – seien in der einen oder anderen Form anthropogene Futterquellen mit im Spiel gewesen. So würden zum Beispiel Nachgeburten von Kälbern üblicherweise auf dem Miststock entsorgt, was Wölfe anlocke. Ähnliches gelte für die Entsorgung von Schlachtabfällen, die nicht der Kadaversammelstelle zugeführt, sondern regelwidrig ins Freie geworfen würden. Der Kanton habe nichts Ersichtliches unternommen, um solche ortsüblichen Praktiken zu unterbinden. Es sei bekannt, dass insbesondere auf St. Galler Gebiet mindestens bis Dezember 2015 entgegen einer Vereinbarung mit dem Bundesamt für Umwelt Füchse für die Jagd auch in Siedlungsnähe mit sogenannten Luderplätzen angelockt worden seien. Dies komme einem Anfüttern der Wölfe gleich. Nur wenn Futterquellen, zu denen auch ins Freie gestellte Abfallsäcke und offene Komposthaufen gehörten, konsequent und rigoros verschwänden, werde es für den Wolf weniger attraktiv, sich in der Nähe von Siedlungen zu bewegen.

Die Vorinstanz macht geltend, die Voraussetzung zumutbarer Massnahmen zur Schadensverhütung verlange nicht, dass jedes Anlocken von Wölfen in Siedlungsnähe durch Futterquellen konsequent verhindert werden müsse. Nach den ersten Wolfsnachweisen im Kanton St. Gallen habe das Amt für Natur, Jagd und Fischerei in den Jahren 2013 und 2014 diverse Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung durchgeführt, sowie im Taminatal, in allen offiziellen Schaukästen der Gemeinde Pfäfers, an Postautohaltestellen und bei Dorfplätzen Informationsflyer aufgehängt. Drei Luderplätze am Dorfrand von Vättis seien verboten worden. Von den drei bewilligten Ersatzstandorten seien nur zwei in Betrieb genommen worden. Bei der Kontrolle dieser Plätze seien seit November 2014 nie Spuren von Wölfen festgestellt worden. Jener ob Vättis sei nur bis im November 2015 betrieben worden. Bei jenem nahe dem Kunkelpass würden seit dem Winter 2015/16 nur noch Vögel gefüttert. Meldungen Dritter über die illegale Entsorgung von Schlachtabfällen und Nachgeburten sei die kantonale Wildhut nachgegangen. Seit November 2014 seien keine solchen illegalen Entsorgungen nachgewiesen worden. Es lägen auch keine Meldungen darüber vor, dass Wölfe in Abfallsäcken oder Komposthaufen nach Nahrung gesucht hätten. Bei den grossen Wildbeständen im Taminatal sei es für die Wölfe einfacher, ihren Fleischbedarf – mehrere Kilogramm je Wolf und Tag – durch die Jagd zu decken. Es



seien mehrere Fälle dokumentiert, bei denen jagende Wölfe Wildtiere in Siedlungen hinein oder in die Nähe bewohnter Häuser verfolgten. Fresse ein Wolf dann anthropogene Futterreste, sei das nicht aufgrund einer gezielten Futtersuche, sondern ein „Mitnahmeeffekt“. Präventive Massnahmen könnten solche unerwünschten Vorfälle nicht verhindern.

Beschwerdeführer und Vorinstanz stimmen überein, dass insbesondere im Wolfsgebiet tierische Nachgeburten und Schlachtabfälle unter Beachtung der entsprechenden Vorschriften zu entsorgen sind. Die Einhaltung dieser Regeln muss in den betroffenen Gebieten vergleichsweise intensiver überwacht werden. Ebenso dürfen in einer Nähe zu bewohntem Gebiet, in welcher Wölfe unweigerlich regelmässig auch Menschen wahrnehmen müssten, keine Luderplätze betrieben werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die konkreten Vorfälle auf nicht wolfsgerechtes Verhalten des Menschen – wie der Beschwerdeführer behauptet – oder das Jagdverhalten der Wölfe – wie die Vorinstanz behauptet – zurückzuführen waren. Jedenfalls für den Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Verfügung ist kein verpöntes menschliches Verhalten mehr aktenkundig, so dass allfällige Aufenthalte von Wölfen in Siedlungen oder in unmittelbarer Siedlungsnähe, welche zu einem Abschuss hätten führen können, aus deren eigenem Antrieb erfolgt wären (vgl. dazu oben Erwägung 3.4.4).

**3.5.2.** Da mit den von der Vorinstanz geschilderten Wolfsbeobachtungen eine erhebliche Gefährdung von Menschen nach Auffassung des st. gallischen Verwaltungsgerichts nicht nachgewiesen ist und sich die angefochtene Verfügung deshalb nicht auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage stützen kann, kann offen bleiben, ob die Vorinstanz vorgängig zur Anordnung der umstrittenen Abschüsse in ausreichendem Mass mildere Massnahmen geprüft und eingesetzt hat. Dazu hat sich das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden in seinem Urteil vom 6. Juni 2016 ausführlich geäussert. Insbesondere wurde beanstandet, die Umsetzung der im Herbst im Rahmen des Projekts „Verhalten Jungwölfe“ beschlossenen Vergrämungen/ Besenderungen sei von der zuständigen Behörde in der angefochtenen Verfügung nicht angesprochen worden. Ob dieser Vorwurf auch gegenüber den zuständigen Behörden des Kantons St. Gallen gerechtfertigt ist, kann offen bleiben. Immerhin setzt sich die Vorinstanz in ihrer Eingabe vom 17. April (richtig: August) 2016 eingehend mit der Umsetzung und Wirksamkeit von Vergrämungsmassnahmen auseinander.



4. Zusammenfassend ergibt sich, dass mit den geschilderten Begegnungssituationen zwischen Wölfen und Menschen eine erhebliche Gefährdung im Sinn von Art. 12 Abs. 4 JSG nicht nachgewiesen ist. Die Beschwerde erweist sich dementsprechend, soweit auf sie eingetreten werden kann, als begründet. Zufolge Zeitablaufs erübrigt sich indessen eine Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Mit der gerichtlichen Feststellung, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die von der Vorinstanz verfügte Bestandesregulierung nicht erfüllt waren und die angefochtene Verfügung zu Unrecht erging, muss es vorliegend sein Bewenden haben. Ebenso kann offen bleiben, ob die Abschüsse wissenschaftlich zu begleiten gewesen wären.

5. Dem Ausgang des Beschwerdeverfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens vom Staat zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 2'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP). Dem Beschwerdeführer ist der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückzuerstatten. Das Gesuch des Beschwerdeführers um Entschädigung ausseramtlicher Kosten ist abzuweisen. Zum einen führte er das Beschwerdeverfahren selbst. Zum andern ist ein erheblicher Aufwand, welcher eine Umtriebsentschädigung rechtfertigen würden, weder geltend gemacht noch ersichtlich (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98bis VRP; VerwGE B 2014/80 vom 27. November 2015 E. 5.2 mit Hinweisen, [www.gerichte.sg.ch](http://www.gerichte.sg.ch)).

### **Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:**

1. Die Beschwerde wird, soweit darauf eingetreten werden kann, gutgeheissen.
2. Es wird festgestellt, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Bestandesregulierung nicht erfüllt waren und die angefochtene Verfügung zu Unrecht erging.
3. Der Staat trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 2'500. Auf die Erhebung wird verzichtet. Dem Beschwerdeführer wird der von ihm geleistete Kostenvorschuss von CHF 1'500 zurückerstattet.



4. Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer