



Fall-Nr.: B 2024/20
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 25.06.2024
Entscheiddatum: 19.04.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 19.04.2024

Jagd, Natur- und Heimatschutz, Verfahren; Art. 12 ff. NHG, Art. 45 VRP Die Beschwerdeführerin wandte sich mit Eingabe vom 29. Januar 2024 im eigenen Namen und im Namen der betroffenen Wölfe gegen die bis längstens am 31. Januar 2024 vollziehbare Bewilligung des Amts für Natur, Jagd und Fischerei des Abschusses der Wölfe des Calfeisental-Rudels. Das Verwaltungsgericht sieht vom Erfordernis eines aktuellen Interesses am Entscheid ab. Es weist die gegen den Entscheid des Volkswirtschaftsdepartements, auf den Rekurs gegen die Abschussbewilligung mangels Rechtsmittelberechtigung nicht einzutreten, erhobene Beschwerde ab. Die Beschwerdeführerin ist nicht Adressatin der angefochtenen Anordnung. Eine besondere, beachtenswerte nahe Beziehung zum Streitgegenstand, um als Dritte zur Anfechtung der Anordnung befugt zu sein, fehlt der Beschwerdeführerin. Sie ist auch nicht dazu befugt, die Interessen der Tiere wahrzunehmen. Die Wölfe selbst sind nicht parteifähig. (Verwaltungsgericht B 2024/20). Die gegen dieses Urteil erhobene Beschwerde ans Bundesgericht wurde mit Urteil vom 15. September 2025 abgewiesen (Verfahren 2C_291/2024)

Entscheid vom 19. April 2024

Besetzung

Abteilungspräsident Brunner; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Zogg;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

A. __,

Beschwerdeführerin,



gegen

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

Vorinstanz,

Gegenstand

Regulierung der Wölfe des Calfeisental-Rudels

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Mit Zustimmung des Bundesamts für Umwelt vom 27. November 2023 machte das Amt für Natur, Jagd und Fischerei am 4. Dezember 2023 die Anordnung der Entfernung der Wölfe des Calfeisental-Rudels durch Abschuss im Amtsblatt des Kantons St. Gallen öffentlich bekannt. Die Regulierungsmassnahme durfte längstens bis 31. Januar 2024 vollzogen werden. Die Publikation war mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen. Allfälligen von beschwerdeberechtigten Organisationen innerhalb von 14 Tagen seit der Veröffentlichung zu erhebenden Rekursen wurde die aufschiebende Wirkung entzogen (ABI 2023-00.129.025, www.publikationen.sg.ch).

B.

A.___ wandte sich am 19. Januar 2024 im eigenen Namen und als selbst ernannte Vertreterin der von der Abschussverfügung betroffenen Wölfe an das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen. Gegenstand der Eingabe war im Wesentlichen ein Rekurs sowohl gegen die Verfügung vom 4. Dezember 2023 als auch gegen die (formlose) Weigerung des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei, diese Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen. Das Volkswirtschaftsdepartement trat am 23. Januar 2024 auf den Rekurs nicht ein mit der Begründung, A.___ sei nicht Adressatin der Verfügung und verfüge als Dritte nicht über die zur Erhebung eines Rechtsmittels erforderliche Beziehungsnähe zum Streitgegenstand. Ein über den Artenschutz hinausgehendes Individualinteresse der betroffenen Wolfspopulation lasse sich im öffentlichen Prozessrecht zudem nicht abbilden. Die betroffenen Tiere seien nicht parteifähig, womit sich auch die Frage ihrer Vertretung nicht stelle.



C.

A. (Beschwerdeführerin) erhob gegen den am 24. Januar 2024 versandten Nichteintretensentscheid des Volkswirtschaftsdepartements (Vorinstanz) mit Eingabe vom 29. Januar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Die verfahrensrechtlichen Anträge – superprovisorische und provisorische Massnahmen (Ziffern 3-5 der Anträge) – hat der zuständige Abteilungspräsident mit Verfügung vom 1. Februar 2024 als gegenstandslos geworden abgeschrieben (Ziffer 3 des Dispositivs). Gleichzeitig hat er das Gesuch der Beschwerdeführerin um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung abgewiesen (Ziffer 1 des Dispositivs) und Frist zur Leistung eines Kostenvorschusses von CHF 1'500 angesetzt (Ziffer 2 des Dispositivs). Die Beschwerdeführerin erhielt zudem Gelegenheit, dem Gericht mitzuteilen, ob sie an ihrer Beschwerde trotz des Ablaufs der Frist für die Regulierungsmassnahme festhalte und gegebenenfalls darzulegen, worin ihr Rechtsschutzinteresse bestehe.

Die Beschwerdeführerin ergänzte in der Folge ihre Beschwerde am 8. Februar 2024 und beantragte unter anderem eine Wiedererwägung der Verfügung vom 1. Februar 2024 hinsichtlich der vorsorglichen Massnahmen und der aufschiebenden Wirkung. Am 13. Februar 2024 ersuchte sie zudem um Wiedererwägung der Abweisung der unentgeltlichen Rechtspflege und Rechtsverteidigung und der Erhebung eines Kostenvorschusses von CHF 1'500.

Auf eine gegen die Verfügung vom 1. Februar 2024 erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Entscheid 2C_104/2024 vom 12. März 2024 nicht ein. In der Folge beantragte die Beschwerdeführerin am 21. März 2024, es sei ihr eine neue Frist zur Begleichung des Kostenvorschusses anzusetzen, welche ihre finanziellen Möglichkeiten sowie die Vorgaben der Schweizerischen Bundesverfassung und des Völkerrechts (EMRK; Aarhus-Konvention) berücksichtige.

Das Verwaltungsgericht hat auf die Einholung einer Vernehmlassung und der Akten bei der Vorinstanz verzichtet.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. *Eintreten*

1.1.

Das Verwaltungsgericht ist zum Entscheid in der Sache zuständig (Art. 59^{bis} Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP). Ungeachtet ihrer



Legitimation in der Sache selbst ist die Beschwerdeführerin grundsätzlich befugt, das vorinstanzliche Nichteintreten auf ihr Rechtsmittel anzufechten (vgl. dazu Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP; VerwGE B 2023/217 vom 12. Februar 2024 E. 1.5 und B 2023/204 vom 12. Februar 2024 E. 1.3, mit Hinweisen).

1.2.

Ein schutzwürdiges Interesse an der Rechtsmittelerhebung liegt grundsätzlich nur dann vor, wenn das betreffende Interesse aktuell ist. Von diesem Erfordernis ist indessen mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Beschwerdelegitimation gemäss Art. 89 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 111 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) und die Beantwortung wegen deren grundsätzlicher Bedeutung im öffentlichen Interesse liegt (vgl. BGer 2C_507/2022 vom 18. Februar 2023 E. 5.4 mit Hinweis auf BGE 147 I 478 E. 2.2; BGE 135 I 79 E. 1.1, 131 II 361 E. 1.2, 111 Ib 56 E. 2b).

Dem vorliegenden Rechtsmittelverfahren liegt eine vom kantonalen Amt für Natur, Jagd und Fischerei erlassene Anordnung zur Entfernung des Wolfsrudels im Calfeisental per Abschuss zugrunde. Die Umsetzung dieser Regulierungsmassnahme war bis 31. Januar 2024 befristet. Ein konkretes schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung der Anordnung ist mit Ablauf der Frist weggefallen. Die Beschwerdeführerin erhielt deshalb am 1. Februar 2024 Gelegenheit, mitzuteilen, ob sie an ihrer Beschwerde festhalte und gegebenenfalls darzulegen, worin ihr Rechtsschutzinteresse bestehe. Sie reichte in der Folge eine umfangreiche Beschwerdeergänzung vom 8. Februar 2024 ein, ohne jedoch konkret darzutun, aus welchen Gründen trotz Ablaufs der Frist zur Umsetzung der Anordnung weiterhin ein aktuelles schützenswertes Interesse an deren Aufhebung bestehen sollte (act. 8). Die zur Umsetzung der Anordnung zuständigen Organe haben allerdings innert der Frist zwei Wölfe aus dem Rudel erlegt (vgl. Beschwerde, Ziffern 13 und 31 des Sachverhalts). Die vorliegend zu beurteilende Beschwerde dient der Beschwerdeführerin offenkundig dazu, von der Vorinstanz eine materielle Beurteilung der Rechtmässigkeit dieser Abschüsse bzw. der zugrundeliegenden Anordnung zu erhalten, die in der Praxis kaum je rechtzeitig erhältlich gemacht werden kann (vgl. VerwGE B 2023/259 vom 11. März 2024 E. 2.3). Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, vorliegend vom Erfordernis eines aktuellen Interesses abzusehen.



1.3.

Die Beschwerde gegen den am 24. Januar 2024 versandten Rekursentscheid wurde mit Eingabe vom 29. Januar 2024 rechtzeitig erhoben und erfüllt in inhaltlicher und formeller Hinsicht die gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 VRP). Auf die Beschwerde ist dementsprechend im Grundsatz einzutreten. Im Auge zu behalten ist dabei, dass sich der Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens auf die – von der Vorinstanz verneinte – Frage beschränkt, ob die Beschwerdeführerin (allenfalls für die von ihr "vertretenen" Wölfe) zur Rechtsmittelerhebung gegen die im Streit liegende Regulierungsmassnahme befugt ist. Soweit sich die vorinstanzliche Beurteilung als unzutreffend erwiese, müsste das Verwaltungsgericht die Sache gestützt auf Art. 64 in Verbindung mit Art. 56 Abs. 2 VRP in Aufhebung des angefochtenen Nichteintretensentscheids zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückweisen. Im gegenteiligen Fall hätte es mit dem vorinstanzlichen Nichteintreten sein Bewenden (vgl. dazu VerwGE B 2021/215 vom 16. Juni 2022 E. 1.2).

1.4.

Weil sich der Streitgegenstand auf die Frage der Legitimation der Beschwerdeführerin und der von der Anordnung betroffenen Wölfe des Calfeisental-Rudels beschränkt (vgl. E. 1.3 hiervor), kann auf die Begehren, mit welchen die Klärung von Zuständigkeiten beziehungsweise von Rechtsschutzmöglichkeiten bei Verstössen gegen das Jagd- und Tierschutzgesetz (Ziffer 6 der Anträge) und gegen das Vernehmlassungsrecht (Ziffer 7 der Anträge) bezweckt wird, nicht eingetreten werden. Ausserhalb des durch das Anfechtungsobjekt begrenzten Streitgegenstands bewegen sich auch die von der Beschwerdeführerin beantragten vorsorglichen Massnahmen – Sicherstellung des Überlebens der nach den beiden Abschüssen verbleibenden Wölfe des Calfeisental-Rudels (Ziffern 3, 4 und 5 der Anträge). Ebenso wenig ist auf jene Anträge einzugehen, mit denen die abstrakte Klärung von Rechtsfragen angestrebt wird (Ziffern 8, 9, 10 und 11 der Anträge).

2. Ausgangspunkt

2.1.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist einzig zu prüfen, ob die Vorinstanz auf das von der Beschwerdeführerin (auch für die Wölfe des Calfeisental-Rudels) erhobene Rechtsmittel zu Recht mangels Legitimation nicht eingetreten ist (Ziffern 1 und 2 der Anträge; vgl. E. 1.3 hiervor). Im Streit liegt im Ausgangspunkt eine Massnahme zur Regulierung des Wolfsbestands nach Art. 7a des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, SR 922.0, JSG). Weder das Jagdrecht des Bundes noch jenes des Kantons sieht besondere Vorschriften hinsichtlich des Rechtsschutzes vor. Nach der allgemeinen Regel von Art. 45 Abs. 1



VRP ist deshalb zur Erhebung des Rekurses befugt, wer ein eigenes schutzwürdiges Interesse dardut. Bei der Auslegung und Anwendung der Bestimmung sind die bundesrechtlichen Mindestanforderungen zu beachten (Art. 111 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 89 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht, Bundesgerichtsgesetz, SR 173.110, BGG). Ein eigenes schutzwürdiges Interesse erkennt die Beschwerdeführerin sowohl für sich selbst (vgl. dazu nachfolgend Erwägung 3) als auch für die Wölfe des Calfeisental-Rudels (vgl. dazu nachfolgend Erwägung 4).

2.2.

Diese rein prozessrechtlichen Rechtsfragen, die sich vorliegend stellen, können ohne weiteres aufgrund der Akten und der schriftlichen Parteivorbringen beurteilt werden, so dass das Begehren um Durchführung einer öffentlichen Parteiverhandlung (Ziffer 14 der Anträge) – unabhängig davon, ob sich die Beschwerdeführerin in der Sache selbst auf einen entsprechenden insbesondere aus Art. 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, EMRK) abgeleiteten Anspruch stützen könnte – abzuweisen ist (dazu anstelle vieler BGE 147 I 153 E. 3.5.1).

3. *Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerin*

3.1.

Die Rechtsmittelbefugnis nach Art. 45 Abs. 1 VRP wird grundsätzlich verneint, wenn jemand mit der Prozessführung nicht eigene, sondern Interessen Dritter oder Allgemeininteressen verfolgt. Dieser Ansatz entspricht dem Gedanken des Individualrechtsschutzes (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 388) und führt zum Ausschluss der sogenannten Popularbeschwerde. Die rein akademische Neugier, eine Rechtsfrage durch die zuständige Behörde beantwortet zu wissen, oder der blosse staatsbürgerliche Antrieb, einen staatlichen Fehlentscheid zu korrigieren, verschafft keine Beschwerdebefugnis (vgl. E. Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S. 30). Das hat allerdings auch zur Folge, dass unter Umständen Einzelinteressen, selbst wenn sie nicht sozialverträglich sind, prozessual besser geschützt sind als Gesamtinteressen, sofern diese nicht von Behörden oder von speziell verfahrensberechtigten Vereinigungen geltend gemacht werden können (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 388). Wo ausschliesslich öffentliche Interessen des Heimat-, Natur-, Arten- und Pflanzenschutzes betroffen sind, hätte ein Festhalten am Erfordernis des Rechtsschutzinteresses im oben umschriebenen Sinn deshalb empfindliche Lücken im System der Rechtspflege zur Folge. Diese Lücke wird durch Art. 12 ff. des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (SR 451, NHG) geschlossen. Das ideelle, spezialgesetzliche Beschwerderecht für gesamtschweizerische Organisationen des Natur- und Heimatschutzes zur



Durchsetzung rein öffentlicher Interessen setzt, abweichend von den allgemeinen Legitimationsvoraussetzungen, weder ein schutzwürdiges persönliches (tatsächliches oder rechtliches) Interesse noch (im Gegensatz zur egoistischen Verbandsbeschwerde) die Wahrung der Interessen der Mitglieder voraus (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.2 mit Hinweisen).

3.2.

Bei der im Ausgangspunkt angefochtenen Anordnung handelt es sich um eine Massnahme zur Regulierung des Wolfsbestands. Sie regelt keine Rechtsbeziehungen, sondern stellt einen Auftrag an die zur Durchführung der Massnahme befugten Behörden dar (vgl. Art. 12 Abs. 2 JSG). Sie greift aber zulasten einer geschützten Tierart in die Natur ein. Zur Wahrung dieser öffentlichen Interessen hat der Gesetzgeber als Ausnahme vom Erfordernis eines eigenen schutzwürdigen Interesses das Recht der ideellen Verbandsbeschwerde gemäss Art. 12 ff. NHG geschaffen (vgl. E. 3.1 hiervor). Der Bundesrat hat in der Folge in der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen (SR 814.076) abschliessend jene gesamtschweizerisch tätigen, rein ideelle Zwecke verfolgenden Organisationen bezeichnet, welche zur beschwerdeweisen Geltendmachung der öffentlichen Interessen des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes berechtigt sind. Dieses ideelle Verbandsbeschwerderecht schliesst allerdings nicht aus, dass im Bereich des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes auch natürliche Personen, wie die Beschwerdeführerin, zur Rechtsmittelerhebung befugt sind, wenn sie ein eigenes schutzwürdiges Interesse dartun.

3.3.

3.3.1.

Die Beschwerdeführerin ist nicht Adressatin der angefochtenen Anordnung. Als Dritte sind Personen zur Beschwerdeführung berechtigt, die nicht zum Kreis der Adressaten gehören, die jedoch durch eine Verfügung in der Weise betroffen sind, dass sie zu einer selbständigen Anfechtung der Verfügung befugt sind. Ein Dritter muss dafür persönlich und mehr als jedermann daran interessiert sein, dass das durch eine Verfügung begründete Rechtsverhältnis anders geregelt wird. Vorausgesetzt wird, dass eine besondere, beachtenswerte, nahe Beziehung zum Streitgegenstand besteht (Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 412). Indessen muss auch das Interesse des Dritten an der Beschwerdeerhebung schutzwürdig im Sinn von Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP sein (vgl. VerwGE B 2015/47 vom 27. November 2015 E. 2.2.2). Auch diesbezüglich muss deshalb der dargelegte Grundsatz gelten, wonach die Popularbeschwerde nicht zugelassen ist.



3.3.2.

Die Beschwerdeführerin macht geltend, das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) habe ihr einen gangbaren Weg aufgezeigt, ihre bedrohten Interessen über die Erhebung einer Beschwerde gegen die kantonale Abschussverfügung weiterzuverfolgen (Beschwerdeergänzung S. 18/33, Rz. 56). Daraus allerdings kann nicht abgeleitet werden, die Bundesbehörde sei davon ausgegangen, die Beschwerdeführerin sei zur Beschwerdeführung im Verfahren gegen die kantonale Abschussbewilligung legitimiert. Vielmehr steht die Beurteilung vor dem Hintergrund der Rügen, welche die Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit dem – unterbliebenen – Vernehmlassungsverfahren bei der Revision der Jagdschutzverordnung des Bundes vorgebracht hat. Im Übrigen zeitigt eine (unverbindliche) Aussage des UVEK offensichtlich keine Bindungswirkung für die Prüfung der Legitimationsfrage in kantonalen Rechtsmittelverfahren.

3.3.3.

Die Beschwerdeführerin begründet ihre Beschwerdelegitimation gegen die Anordnung der Regulierungsmassnahme sodann damit, dass sie sich am Vernehmlassungsverfahren, auf dessen Durchführung der Bundesrat bei der Teilrevision Jagdverordnung vom 1. November 2023 verzichtet hatte (vgl. Ziffer 4 der Erläuterungen zur Änderung der Jagdverordnung [JSV, SR 922.01] – Teil 1 "Regulierung von Wölfen und Steinböcken", www.fedlex.admin.ch), hätte beteiligen dürfen. Diese Überlegung läuft allerdings auf eine Popularbeschwerde hinaus, weil jede Person sich an einem Vernehmlassungsverfahren beteiligen und eine Stellungnahme einreichen kann (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren, Vernehmlassungsgesetz, SR 172.061, VIG). Dass die Beschwerdeführerin als Einzelperson oder Vertreterin eines "interessierten Kreises" im Sinn von Art. 4 Abs. 2 lit. e VIG zur Einreichung einer Stellungnahme eingeladen worden wäre, macht sie nicht geltend. Sie war denn auch mit Blick auf die Teilrevision der Jagdverordnung vom 2. Juni 2023 nicht in der Adressatenliste aufgeführt, welche die ständigen Adressaten im Sinn von Art. 4 Abs. 2 lit. a-d VIG sowie die weiteren interessierten Kreise umfasst (vgl. Art. 10 Abs. 1 der Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren, Vernehmlassungsverordnung, SR 172.061.1, VIV), und hat damals auch keine Vernehmlassung eingereicht (vgl. www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungsverfahren, abgeschlossene Vernehmlassungsverfahren 2022, UVEK, Vernehmlassung 2022/72, Adressatenliste, Ergebnisbericht S. 34; vgl. ebenso bei der Teilrevision der Jagdverordnung vom 30. Juni 2021, www.fedlex.admin.ch, a.a.O., Vernehmlassung 2021/54, Adressatenliste und Stellungnahmen).



3.3.4.

Die Beschwerdeführerin beruft sich schliesslich auf ihr Recht auf Übernahme von Verantwortung zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft. Deshalb könne sie die verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Zulässigkeit der Handlungen von Behörden im Umweltbereich gerichtlich überprüfen lassen (Beschwerdeergänzung S. 3, Ziffer 7). Dieser Begründung liegt ebenfalls der Gedanke der Popularbeschwerde zugrunde, welche der Gesetzgeber – wie dargelegt (vgl. E. 3.1 hiervor) – mit dem Erfordernis des eigenen schutzwürdigen Interesses ausschliessen wollte. Auch die Aarhus-Konvention schreibt den Konventionsstaaten nicht die Einführung einer Popularbeschwerde vor (BGE 146 I 145 E. 5.5). Bei der UN Convention on Animal Health and Protection, auf welche sich die Beschwerdeführerin zur Begründung ihrer Beschwerdebefugnis ebenfalls stützen will, handelt es sich – vorderhand – um ein von der Global Animal Law GAL Association lanciertes Projekt und nicht um geltendes – für die Schweiz verbindliches – internationales Recht (vgl. dazu <https://www.uncahp.org>, Stand: 2. April 2024).

3.3.5.

Der gesetzlich vorgesehene Ausschluss der Popularbeschwerde in verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten verstösst schliesslich auch nicht gegen übergeordnetes Verfassungsrecht. Insbesondere besteht die in Art. 29a der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101, BV) verankerte Rechtsweggarantie nur im Rahmen der jeweiligen Prozessordnung und verbietet nicht, das Eintreten auf ein Rechtsmittel von den üblichen Sachurteilsvoraussetzungen abhängig zu machen (vgl. BGer 1C_663/2012 vom 9. Oktober 2013 E. 6.2). Der Ausschluss der Popularbeschwerde durch die Beschränkung der Beschwerdebefugnis auf Personen, die sich auf ein eigenes schutzwürdiges Interesse berufen können, verletzt dementsprechend die Rechtsweggarantie nicht (vgl. BGE 141 II 233 E. 4.2.1).

3.4.

Damit ergibt sich zusammengefasst, dass die Vorinstanz die Rechtsmittelbefugnis der Beschwerdeführerin zu Recht verneint hat.

4. Wölfe

4.1. Aus eigenem Recht

Beschwerdebefugt ist, wer am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat oder – wie die Beschwerdeführerin für die Wölfe des Calfeisental-Rudels beanstandet – (zu Unrecht) keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Art. 89 Abs. 1 lit. a BGG). Voraussetzung für die Beteiligtenstellung im Verwaltungs- und anschliessenden Anfechtungsverfahren ist die Parteifähigkeit (vgl. U.P. Cavelti, in: Rizvi/Schindler/Cavelti [Hrsg.], Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege, Praxiskommentar, 2020, N 7 zu



Art. 8 VRP). Träger der Rechtsweggarantie gemäss Art. 29a BV ist "jede Person". Die Rechtsweggarantie erstreckt sich in der Sache auf alle Menschen, es handelt sich um ein "Jedermanns-Grundrecht" (vgl. A. Kley, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl. 2023, N 14 zu Art. 29a BV). Auch der Grundrechtskatalog der Art. 7 ff. BV verwendet den Begriff der Person mehrfach mit dieser Bedeutung.

Der Grund allen Rechts bleibt der Mensch (*Hominum causa omne ius constitutum*, vgl. J.P. Müller, *Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie*, 1982, S. 1). Das Recht ist damit – nach wie vor – anthropozentrisch, das heisst auf den Menschen ausgerichtet. Das gewandelte "Volksempfinden" gegenüber Tieren führte zwar 2003 zu einer Verbesserung der Rechtsstellung der Tiere, indem die Rechtsordnung sie insbesondere im Zivil- und im Strafrecht nicht mehr als Sachen behandelt (vgl. vorab Art. 641a des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, SR 210, ZGB; Parlamentarische Initiative "Die Tiere in der schweizerischen Rechtsordnung", Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Ständerats vom 25. Januar 2002, in: BBI 2002 S. 4164 ff., S. 4166). Eine neue juristische Kategorie wurde damit indessen nicht eingeführt (vgl. BBI 2002 S. 4167). Insbesondere wurde die Rechtsstellung der Tiere nicht an jene der Menschen angeglichen. Selbst die am 13. Februar 2022 im Kanton Basel-Stadt abgelehnte Volksinitiative "Grundrechte für Primaten" verlangte nicht die Anwendung bestehender, für Menschen geltender Grundrechte auf nichtmenschliche Primaten, sondern die Einführung von speziellen, nur für sie geltenden Rechten (vgl. Kantonsblatt Basel-Stadt vom 19. März 2022, Meldungsnummer RS-BS45-0000000606, BGE 147 I 183 E. 8.2).

Auch aus den von der Beschwerdeführerin ins Feld geführten Inhalten der Bundesverfassung lässt sich keine Parteistellung der Tiere ableiten. Aus der Präambel, welche die *Verantwortung gegenüber der Schöpfung* nennt, können weder verfassungsmässige Ansprüche noch Bundeskompetenzen oder Gesetzgebungsaufträge abgeleitet werden, die gerichtlich durchsetzbar wären (vgl. Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, in: BBI 1997 I S. 1 ff., S. 122, wo der Präambel ein normativer Wert abgesprochen wird; vgl. zur herrschenden Lehre B. Ehrenzeller, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer [Hrsg.], a.a.O., N 9 zur Präambel). Art. 120 Abs. 2 BV setzt im Zusammenhang mit der Bundeskompetenz zum Erlass von Vorschriften im Bereich der Gentechnologie im Ausserhumanbereich die "*Würde der Kreatur*" als etwas Existierendes voraus (vgl. BGE 135 II 384 E. 3.1). Als Verfassungsprinzip überträgt die Würde der Kreatur den im Humanbereich entwickelten Würdebegriff auf die aussermenschliche Sphäre und will damit darauf einwirken, dass über Lebewesen der Natur jedenfalls in gewisser Hinsicht gleich reflektiert und gewertet werde wie über



Menschen und menschliches Handeln (vgl. Errass/Schweizer, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/ Schweizer [Hrsg.], a.a.O., N 21 zu Art. 120 BV; vgl. auch BGE 135 II 384 E. 4.6.1). Die "Würde der Kreatur" ist indessen nicht mit der Menschenwürde als objektivem Verfassungsprinzip gleichzusetzen (vgl. J. Wyttenbach, Menschenwürde, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [Hrsg.], Verfassungsrecht der Schweiz, Band II, 2020, S. 1355 ff., Rz. 45). Art. 80 BV, den die Beschwerdeführerin ebenfalls als Grundlage für die Rechte der Tiere heranziehen will, regelt (bloss) die Kompetenz des Bunds zum Erlass von Vorschriften zum *Schutz der Tiere* und ist damit – zusammen mit der in Art. 120 Abs. 2 BV vorausgesetzten "Würde der Kreatur" – verfassungsrechtliche Grundlage des Tierschutzgesetzes (SR 455, TSchG).

Weitergehende Verpflichtungen zur Einräumung der Parteifähigkeit von Tieren ergeben sich schliesslich auch nicht aus dem für die Schweiz verbindlichen Völkerrecht. Dies gilt sowohl für das Übereinkommen über die Biologische Vielfalt, abgeschlossen in Rio de Janeiro am 5. Juni 1992 (SR 0.451.43, vgl. insbesondere Art. 6), als auch für das Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, abgeschlossen in Bern am 19. September 1979 (SR 0.455, vgl. insbesondere Art. 2 und Art. 6). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kommt damit den Wölfen keine Parteifähigkeit zu (vgl. Ziffer 8 des Beschwerdeantrags).

4.2. *Vertreten durch die Beschwerdeführerin*

4.2.1. *Als Vertreterin der Tiere*

Soweit die Beschwerdeführerin die Tiere als rechts- und parteifähig, jedoch als handlungs- und prozessunfähig einstuft (vgl. insbesondere Beschwerdeergänzung S. 25 Rz. 95 und 96) und daraus ein Recht ableitet, sie vertreten zu dürfen, kann auf die vorstehende Erwägung zur fehlenden Parteifähigkeit der Tiere verwiesen werden. Der Gesetzgeber hat die Wahrung der Interessen der geschützten Tierarten mit dem ideellen Verbandsbeschwerderecht sichergestellt (vgl. E. 3.1 und 3.2 hiavor). Damit hat er der Rechtsstellung der Tiere, welche einer geschützten Tierart angehören, insoweit Rechnung getragen, als die beschwerdeberechtigten Organisationen damit durchaus in gewisser Weise die betroffenen Tiere "vertreten".

4.2.2. *Als Interessenvertreterin*

Die Beschwerdeführerin vertritt denn auch die Auffassung, sie sei – wie die gemäss Art. 12 Abs. 2 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen – zur Wahrnehmung der Interessen der betroffenen Tiere berechtigt. Sie begründet die Befugnis mit ihrer Berufserfahrung im Umweltbereich und damit, dass dafür alle Personen in Frage kämen, welche an einem ordnungsgemässen Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Jagdschutzverordnung des Bundes hätten teilnehmen wollen beziehungsweise



sich bei der Kurzkonsultation bereits geäussert hätten oder über die notwendige Rechtsexpertise im Bereich des Tierrechts verfügten (vgl. insbesondere Beschwerdeergänzung S. 25, Rz. 97 und 98). Wie dargelegt (vgl. E. 3.1 hiervor) hat der Gesetzgeber mit der ideellen Verbandsbeschwerde die Popularbeschwerde ausschliessen wollen. Der Gesetzgeber hat die Ausnahme vom Grundsatz des Erfordernisses eines eigenen schutzwürdigen Interesses damit beschränkt und die Wahrung der öffentlichen Interessen im Bereich des Natur-, Heimat- und Umweltschutzes (vgl. Art. 55-55f des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, Umweltschutzgesetz, SR 814.01, USG) auf das Beschwerderecht bestimmter, vom Bundesrat bezeichneter Verbände beschränken wollen. Anderen, insbesondere natürlichen Personen wie der Beschwerdeführerin, steht dieses Recht nicht zu.

4.3.

Zusammenfassend ergibt sich damit, dass der Beschwerdeführerin die Rechtsmittelbefugnis auch insoweit abzusprechen ist, als sie ihr (vorinstanzliches) Rechtsmittel für die Wölfe des Calfeisental-Rudels erhoben hat. Die Vorinstanz hat die Wölfe des Calfeisental-Rudels zu Recht nicht als Verfahrensbeteiligte behandelt und sie entsprechend auch nicht im Rubrum ihres Entscheids aufgeführt. Gleich ist vorliegend zu verfahren.

5. Zusammenfassung

Aus vorstehenden Erwägungen folgt, dass die Vorinstanz auf den von der Beschwerdeführerin für sich und für die Wölfe des Calfeisental-Rudels gegen die Anordnung des Amts für Natur, Jagd und Fischerei vom 4. Dezember 2023 erhobenen Rekurs zu Recht nicht eingetreten ist. Die Beschwerde ist damit abzuweisen. Das Gesuch um Wiedererwägung der Verfügung vom 1. Februar 2024 fällt damit dahin.

6. Kosten

Bei diesem Verfahrensausgang sind die amtlichen Kosten von der Beschwerdeführerin zu tragen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist umständehalber zu verzichten (Art. 97 VRP). Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98 Abs. 1 und Art. 98^{bis} VRP).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht auf dem Zirkulationsweg zu Recht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten werden kann.



2.

Die Beschwerdeführerin trägt die amtlichen Kosten des Beschwerdeentscheids von CHF 1'500. Auf die Erhebung wird verzichtet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.