



Fall-Nr.: B 2023/259
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 06.05.2024
Entscheiddatum: 11.03.2024

Entscheid Verwaltungsgericht, 11.03.2024

Jagdrecht, Art. 12 Abs. 2 JSG, Art. 9bis JSV Die in der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, SR 922.01, JS) festgelegten quantitativen und zeitlichen Voraussetzungen für die Anordnung des Abschusses eines einzelnen Wolfs sind erfüllt (E. 3.1.1). Das Verordnungsrecht bewegt sich im Rahmen des ihm zugrundeliegenden Gesetzesrechts (E. 3.1.2). Die am 11. November 2023 von einem Wolfsangriff im Weisstannental betroffene Schafherde war mit zumutbaren Massnahmen geschützt (E. 3.2). Die acht gerissenen Schafe können mit ausreichender Wahrscheinlichkeit dem im Gebiet Schils- und Weisstannental streifenden nachwuchslosen Wolfspaar M111 und F35 zugeordnet werden (E. 4). Die auf die Maximaldauer von 60 Tagen befristete Abschussbewilligung und der mit der Bewilligung festgelegte Abschussperimeter erweisen sich als recht- und verhältnismässig (E. 5 und 6). (Verwaltungsgericht B 2023/259) Gegen dieses Urteil wurde Beschwerde beim Bundesgericht erhoben (Verfahren 2C_68/2024)

Entscheid vom 11. März 2024

Besetzung

Abteilungspräsidentin Lendfers; Verwaltungsrichterin Reiter, Verwaltungsrichter Steiner;
Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

Pro Natura - Schweizerischer Bund für Naturschutz, Postfach, 4018 Basel,

Beschwerdeführer,



St.Galler Gerichte

handelnd durch Pro Natura St. Gallen-Appenzell, Postfach 103, 9014 St. Gallen,

vertreten durch Rechtsanwältin lic. iur. Kathrin Abegglen, LL.M. und Rechtsanwalt Dr. iur. Gregor Geisser, rechtsanwälte.og42, Oberer Graben 42, 9000 St. Gallen,

gegen

Amt für Natur, Jagd und Fischerei, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen,

Vorinstanz,

Gegenstand

Abschuss eines schadenstiftenden Wolfs im Gebiet Schils- und Weisstannental

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A.

Seit dem Jahr 2019 sind das Schils- und Weisstannental (Politische Gemeinden Flums und Mels) Streifgebiet eines Wolfspaares (M111 und F35) ohne Jungtiere. Nachdem in mittels Hunden oder Elektrozäunen geschützten Herden durch Wolfsangriffe zwölf – nämlich auf der Alp "Halde" auf dem Gemeindegebiet von Flums am 9. August 2023 zwei und am 21. August 2023 und am 3. September 2023 je eines sowie am 11. November 2023 auf der Heimweide "D. __" auf dem Gemeindegebiet von Mels acht – Schafe getötet oder schwer verletzt worden waren, ordnete das Amt für Natur, Jagd und Fischerei am 21. November 2023 den Abschuss eines der beiden Tiere an. Einem allfälligen Rekurs gegen die Anordnung wurde die aufschiebende Wirkung mit dem Hinweis auf die höchstens 60-tägige Dauer der Abschussbewilligung und die Gefahr weiterer Schäden entzogen (ABI 2023 Publ.-Nr. 00.126.861).

B.

Pro Natura, handelnd durch die Sektion St. Gallen-Appenzell, erhob gegen die Anordnung des Amtes für Natur, Jagd und Fischerei (Vorinstanz) vom 21. November 2023 mit Eingabe vom 4. Dezember 2023 Rekurs beim Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen und ergänzte das Rechtsmittel am 14. Dezember 2023 mit Anträgen, Darstellung des Sachverhalts und Begründung. In verfahrensrechtlicher



Hinsicht beantragte Pro Natura die Behandlung des Rechtsmittels als Sprungbeschwerde durch das Verwaltungsgericht und die – vorab superprovisorische – Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels.

C.

Am 19. Dezember 2023 übermittelte das Volkswirtschaftsdepartement Rekurserklärung und Rekursergänzung der Pro Natura (Beschwerdeführer) samt Beilagen zuständigkeitshalber dem Verwaltungsgericht. Die verfahrensleitende Abteilungspräsidentin ordnete am 20. Dezember 2023 an, auf den Vollzug der Anordnung vom 21. November 2023 sei vorläufig zu verzichten. Die Vorinstanz verzichtete am 27. Dezember 2023 auf eine Vernehmlassung zum Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung und überwies dem Gericht die Vorakten. In der Folge blieb es beim vorläufigen Verbot, die Anordnung zu vollziehen. Die Vorakten wurden dem Beschwerdeführer zur Einsicht zugestellt.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 5. Januar 2024 die Abweisung der Beschwerde und bekundete am 10. Januar 2024 das Interesse an einer gerichtlichen Beurteilung des Entzugs der aufschiebenden Wirkung. Am 12. Januar 2024 nahm der Beschwerdeführer zum nach Ablauf der befristeten Abschlussbewilligung fortbestehenden Rechtsschutzinteresse Stellung. Am 15. Januar 2024 wies die zuständige Abteilungspräsidentin das Gesuch des Beschwerdeführers, es sei die dem Rechtsmittel durch die Vorinstanz entzogene aufschiebende Wirkung wiederherzustellen, ab. Die amtlichen Kosten des Zwischenverfahrens von CHF 700 wurden dem Beschwerdeführer auferlegt. Der Rest von CHF 800 des von ihm geleisteten Kostenvorschusses von CHF 1'500 verblieb bei der Hauptsache. Der Beschwerdeführer nahm am 25. Januar 2024 Stellung zur vorinstanzlichen Vernehmlassung in der Hauptsache und hielt an seinen Anträgen fest. Die Vorinstanz verzichtete am 2. Februar 2024 darauf, sich dazu zu äussern.

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. Eintreten

1.1. Zuständigkeit

Das Rechtsmittel richtet sich gegen eine Verfügung des Amts für Natur, Jagd und Fischerei, die grundsätzlich mit Rekurs beim kantonalen Volkswirtschaftsdepartement anzufechten ist (Art. 43^{bis} Abs. 1 lit. b des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, VRP; Art. 21 lit. b^{ter} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei, sGS 141.3, GeschR). Pro Natura hat mit Zustimmung des Amts für Natur, Jagd und Fischerei auf den departementalen Rekursentscheid verzichtet und die Überweisung der Streitsache als Beschwerde an das Verwaltungsgericht verlangt (Art. 43^{ter} VRP). Die Zustimmung der Rekursbehörde zu einer solchen Überweisung ist nicht mehr erforderlich (vgl. Art. 43^{ter} VRP in der bis 31. Mai 2017 geltenden Fassung, nGS 31-27). Das Verwaltungsgericht ist deshalb zum Entscheid in der Sache zuständig (vgl. Art. 59^{bis} Abs. 1 VRP).

1.2. Beschwerdebefugnis

Der Schweizerische Bund für Naturschutz – gegründet im Jahr 1909 und seit 1997 im Handelsregister des Kantons Basel-Stadt als Verein "Pro Natura-Schweizerischer Bund für Naturschutz" eingetragen – bezweckt die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und verfolgt insbesondere das Ziel des Schutzes der Natur, um die Biodiversität (von 1997 bis 2022: die Vielfalt der Lebensräume mit ihren Tier- und Pflanzenarten) zu bewahren und zu fördern (vgl. Internet Information aus dem Handelsregister des Kantons Basel-Stadt, Stand: 23. Februar 2024; Art. 2 lit. a der Statuten Pro Natura-Schweizerischer Bund für Naturschutz vom 4. Dezember 2021). Er ist in Angelegenheiten des Natur- und Heimatschutzes zur Erhebung der Beschwerde berechtigt (Art. 12 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz, SR 451, NHG; Ziff. 6 des Anhangs der Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen, SR 814.076, VBO). Sein zur Beschwerdeerhebung zuständiges oberstes Exekutivorgan – der Zentralvorstand (vgl. Art. 39 Abs. 1 der Statuten Pro Natura-Schweizerischer Bund für Naturschutz) – hat mit von der Präsidentin und dem Geschäftsleiter unterzeichneter (vgl. Art. 41 der Statuten Pro Natura-Schweizerischer Bund für Naturschutz) Vollmacht vom 1. Dezember 2023 die als Verein mit gemeinnützigem Zweck organisierte und damit im einschlägigen örtlichen Gebiet tätige, rechtlich selbständige Sektion St. Gallen-Appenzell (Art. 1 der Statuten Pro Natura St. Gallen-Appenzell vom 24. August 2019) zur Erhebung der



Beschwerde ermächtigt (act. 6/3; vgl. Art. 12 Abs. 5 NHG). Das Rechtsmittel richtet sich gegen eine Verfügung auf dem Gebiet des Tierschutzes, erging in Auslegung und Anwendung des eidgenössischen Jagdgesetzes und betrifft damit 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 E. 1.3, nicht veröffentlicht in BGE 141 II 233). Der Beschwerdeführer ist mithin zur Erhebung der Beschwerde befugt.

1.3. Schutzwürdiges Interesse

Gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP setzt die Befugnis zur Erhebung der Beschwerde zudem voraus, dass der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Änderung oder Aufhebung der Verfügung oder des Entscheids dartut. Da die angefochtene Abschussbewilligung vom 21. November 2023 auf 60 Tage befristet war (vgl. Art. 9^{bis} Abs. 6 Satz 2 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, Jagdverordnung, SR 922.01, JSV) und deshalb seit 20. Januar 2024 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 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).

Selbst wenn – wie vorliegend – ein Rekurs gegen eine auf 60 Tage befristete Abschussbewilligung als Sprungbeschwerde an das Verwaltungsgericht übermittelt wird, wird eine gerichtliche Überprüfung in der Regel nicht vor Ablauf der Geltungsdauer der Bewilligung möglich sein. Daran vermöchte auch nichts zu ändern, wenn der Beschwerdeführer das Rechtsmittel gegen die am 21. November 2023 erteilte und gleichentags amtlich publizierte Anordnung nicht erst am 4. Dezember 2023 und damit kurz vor Ablauf der 14-tägigen Rechtsmittelfrist angefochten und zudem für die Ergänzung der Rechtsmittelerklärung mit Anträgen, Darstellung des Sachverhalts und Begründung keine 14-tägige Nachfrist beansprucht hätte (vgl. dazu die detaillierten Überlegungen zur Dauer des Beschwerdeverfahrens in VerwGE B 2016/2 vom 20. Januar 2017 E. 1.2.3). Dies gilt umso mehr, wenn dem



St.Galler Gerichte

Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht ein departementales Rekursverfahren vorangeht. Deshalb ist davon auszugehen, dass innerhalb einer Frist von zwei Monaten seit Erlass der Verfügung regelmässig keine umfassende gerichtliche Beurteilung der Beschwerde gegen eine auf 60 Tage befristete Abschussbewilligung vorliegt.

Dass der Wolf sich in der Schweiz wieder angesiedelt und in den vergangenen wenigen Jahren deutlich verbreitet hat und in der Folge die Haltung von Nutztieren vor neuen Herausforderungen steht, ist Gegenstand anhaltender intensiver politischer Diskussionen (vgl. bereits 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 beim Auftreten einzelner schadensstiftender Wölfe bietet, liegt deshalb offensichtlich im öffentlichen Interesse. Zwar sind die zu klärenden Fragen – Zurechenbarkeit der Schäden, Einhaltung zumutbarer Schutzmassnahmen, Bestimmung des Abschussperimeters, Verhältnismässigkeit – typischerweise stark vom Einzelfall geprägt. Da aber wie dargelegt auch zukünftig nicht von einer rechtzeitigen richterlichen Beurteilung vergleichbarer auf höchstens 60 Tage befristeter Abschussbewilligungen ausgegangen werden kann, ist es für die Erteilung künftiger Bewilligungen von Bedeutung, wie die vorliegende rechtlich zu würdigen ist. Der Beschwerdeführer hat dementsprechend einen Anspruch auf Beurteilung seiner Beschwerde, auch wenn sein schutzwürdiges Interesse nicht mehr aktuell ist.

1.4. Weitere Eintretensvoraussetzungen

Das Rechtsmittel gegen die am 21. November 2023 publizierte Abschussbewilligung wurde mit Eingabe vom 4. Dezember 2023 rechtzeitig erhoben (Art. 47 Abs. 1 VRP). Es erfüllt zusammen mit der Ergänzung vom 18. Dezember 2023 in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Sprungbeschwerde ist deshalb einzutreten.

2. Streitgegenstand

Umstritten ist eine von der zuständigen kantonalen Behörde gestützt auf Art. 9^{bis} JSV erteilte Abschussbewilligung. Gemäss Art. 9^{bis} Abs. 1 JSV kann der Kanton eine Abschussbewilligung für einzelne, nicht zu einem Rudel gehörende Wölfe erteilen, die erheblichen Schaden an Nutztieren anrichten. Nach Auffassung des Beschwerdeführers war die Anordnung rechtswidrig und unverhältnismässig. Er macht ungenügende Herdenschutzmassnahmen und einen ungenügenden Prüfstandard (dazu nachfolgend Erwägung 3), eine fehlende ausreichende Eruiierung des schadenstiftenden Tiers (dazu nachfolgend Erwägung 4), eine unterlassene Verhältnismässigkeitsprüfung (dazu nachfolgend Erwägung 5) und – für den Fall der



St.Galler Gerichte

Rechtmässigkeit der Abschussbewilligung – einen unangemessenen Abschussperimeter geltend (dazu nachfolgend Erwägung 6).

3. *Ausmass des zu berücksichtigenden Schadens*

3.1. *Anzahl Nutztierrisse*

3.1.1. *Voraussetzungen in quantitativer und zeitlicher Hinsicht*

Dass am 11. November 2023 auf der Heimweide "D.____" im Weisstannental acht und im August und September 2023 auf der Alp "Halde" vier Schafe Wölfen zum Opfer gefallen sind, ist unbestritten. Auch der Beschwerdeführer geht davon aus, dass die Risse vom August und September 2023 auf der Alp "Halde" und jene vom 11. November 2023 im Weisstannental – auch wenn die Distanz zwischen den Örtlichkeiten rund 6.5 Kilometer beträgt – im Streifgebiet des nachwuchslosen Wolfspaares M111 und F35, dem die Vorinstanz die Schäden vom 11. November 2023 zurechnet, liegen. Der Beschwerdeführer bringt zu Recht auch nicht vor, ein Einzelabschuss dürfe nicht bewilligt werden, weil die Schäden einem nachwuchslosen Wolfspaar zuzurechnen seien: Vergesellschafteten sich Wölfe – wie vorliegend M111 und F35 – temporär, ohne sich fortzupflanzen, kommt der Einzelabschuss zur Verhütung weiteren durch sie verursachten Schadens an Nutztieren zur Anwendung (vgl. S. 6 des erläuternden Berichts des Bundesamts für Umwelt vom 15. Januar 2015 zur Änderung der Jagdverordnung, <https://www.fedlex.admin.ch> > Abgeschlossene Vernehmlassungen 2015 > UVEK). Nach Art. 9^{bis} Abs. 2 lit. c JSV liegt ein erheblicher Schaden an Nutztieren durch einen einzelnen Wolf vor, wenn in seinem Streifgebiet mindestens sechs Nutztiere innerhalb von vier Monaten getötet werden, nachdem früher bereits Schäden durch Wölfe zu verzeichnen waren. Dass diese Voraussetzungen in quantitativer und zeitlicher Hinsicht erfüllt waren, bestreitet auch der Beschwerdeführer nicht.

3.1.2. *Gesetzmässigkeit der Verordnungsbestimmung*

Der Beschwerdeführer macht allerdings geltend, die Vorinstanz habe rechtlich völlig im Unklaren gelassen, wie die gesetzliche Schadensschwelle in Rechtsfortbildung des insoweit lückenhaften Gesetzes im konkreten Fall gehandhabt werden soll. Der Beschwerdeführer bezweifelt damit die Gesetzmässigkeit der vom Verordnungsgeber in Art. 9^{bis} Abs. 2 lit. c JSV festgesetzten Schadensschwelle.

Grundlage der Verordnungsbestimmung ist Art. 12 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, SR 922.0, JSG). Die Bestimmung lässt – kantonale – Massnahmen gegen einzelne Tiere zu, wenn



sie erheblichen Schaden anrichten. Der Gesetzgeber hat damit dem Verordnungsgeber einen gewissen Spielraum zur Konkretisierung überlassen (vgl. BGE 137 II 338 E. 2.6).

Art. 9^{bis} JSV übernimmt den unbestimmten Rechtsbegriff der Erheblichkeit (Abs. 1) und konkretisiert ihn zahlenmässig in Abs. 2. Die zahlenmässige Schwelle der Erheblichkeit des Schadens im Zusammenhang mit Nutztierissen durch Wölfe ist im Lauf der vergangenen Jahre sukzessive – in Art. 9^{bis} Abs. 2 lit. c JSV konkret von 15 auf zehn und schliesslich auf sechs Nutztiere – gesunken (vgl. die Zahlen bei Einfügung der Bestimmung vom 1. Juli 2015, in Kraft seit 15. Juli 2015, AS 2015 2207; nach Änderung der Bestimmung vom 30. Juni 2021, in Kraft seit 15. Juli 2021, AS 2021 418; nach Änderung der Bestimmung vom 2. Juni 2023, in Kraft seit 1. Juli 2023, AS 2023 286). Dass die Quantifizierung sich im Lauf der Zeit – vorliegend mit der Ausweitung der Wolfspopulation und der damit für deren Weiterbestand sinkenden Bedeutung eines einzelnen Wolfs – verändert, spricht für sich allein nicht gegen deren Gesetzmässigkeit. Die Quantifizierungen waren – jedenfalls bisher – das Ergebnis breiter Vernehmlassungsverfahren (vgl. dazu die Unterlagen auf www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungsverfahren > abgeschlossene Vernehmlassungen > Jahr > UVEK) und Folge einer Abwägung der von den verschiedenen Interessengruppen vorgebrachten Argumente und Vorschläge. Der Gesetzgeber war sich im Zusammenhang mit der Schaffung von Art. 12 Abs. 2 JSG der stark divergierenden Interessen im Bereich der Verhütung und Vergütung von Wildschäden bewusst (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27. April 1983, in: BBI 1983 II S. 1197 ff., S. 1211 ff.) und wollte Interessenkonflikte nicht einseitig lösen (vgl. Votum der Berichterstatterin, in: Amtliches Bulletin 1984 Nationalrat S. 484). Auch der Beschwerdeführer macht nicht geltend, dass der Verordnungsgeber den ihm vorgegebenen Rahmen verlassen hätte, indem er die Interessen offenkundig einseitig abgewogen hätte.

Der Gesetzgeber hat im Übrigen von den Zahlen im Verordnungsrecht durchaus Kenntnis genommen, ohne dass die Schwelle als möglicherweise gesetzwidrig problematisiert worden wäre (vgl. Amtliches Bulletin 2022 Ständerat, Votum Berichterstatter vom 29. September 2022, 21.502 S. 2). Abgesehen davon überschreitet die Zahl der Nutztierisse vom 11. November 2023 von acht die Schwelle von sechs Rissen gemäss Art. 9^{bis} Abs. 2 lit. c JSV nicht unerheblich.

Ergänzend kann auf die Voraussetzungen für die Regulierung des Wolfsbestands



hingewiesen werden: Nach Art. 12 Abs. 4^{bis} JSG dürfen Wölfe eines Rudels zwischen 1. Juni und 31. August mit vorgängiger Zustimmung des Bundesamts reguliert werden, wenn das Rudel Schäden insbesondere an Nutztieren der Rinder- oder Pferdegattung anrichtet. Der Gesetzgeber hat bei den Voraussetzungen für die Bestandsregulierung auf eine quantitative Umschreibung der Schäden ganz verzichtet und den Bundesrat damit beauftragt, die Bedingungen zu regeln.

3.2. Nachweis zumutbarer Herdenschutzmassnahmen

3.2.1. Vorbringen des Beschwerdeführers

Der Beschwerdeführer ist sodann der Auffassung, zumindest die acht Risse vom 11. November 2023, möglicherweise aber auch jene vom August und September 2023, dürften mangels nachgewiesener ausreichender Herdenschutzmassnahmen nicht berücksichtigt werden. Bei der Beurteilung des Schadens nach Art. 9^{bis} Abs. 2 lit. c JSV bleiben Nutztiere unberücksichtigt, die in einem Gebiet getötet werden, in dem trotz Schäden, die mehr als vier Monate zurückliegen, keine zumutbaren Schutzmassnahmen nach Art. 10^{quinquies} JSV ergriffen worden sind (Art. 9^{bis} Abs. 4 JSV). Der Begriff des Gebiets wird nicht weiter konkretisiert. Dem Zweck der Bestimmung entsprechend – nämlich eine Abschussbewilligung für einen einzelnen Wolf im Sinn von Art. 9^{bis} Abs. 1 JSV zu rechtfertigen – knüpft der Begriff am Streifgebiet des schadenstiftenden Wolfs an. Die Schäden von August und September 2023 sowie vom November 2023 sind innerhalb eines Gebiets aufgetreten, welches als Streifgebiet eines bestimmten Wolfs oder Wolfspaares in Frage kommt (dazu vorstehend E. 3.1.1). Im Übrigen muss gemäss Merkblatt Herdenschutz SG/FL des Landwirtschaftlichen Zentrums St. Gallen im ganzen Kantons St. Gallen mit dem Auftreten des Wolfs gerechnet werden (vgl. <https://www.sg.ch> > Umwelt & Natur > Landwirtschaft > Landwirtschaftliches Zentrum SG > Beratung & Fachthemen > Tierhaltung > Herdenschutz; Stand 19. Februar 2024). Dementsprechend wirft der Beschwerdeführer zu Recht die Frage auf, ob zumutbare Schutzmassnahmen (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.2) nachgewiesen (dazu nachfolgend Erwägung 3.2.3) sind.

3.2.2. Massnahmen

Der Beschwerdeführer bringt vor, elektrifizierte Zaunsysteme erfüllten die Voraussetzungen nur dann, wenn sie fachgerecht aufgebaut und unterhalten seien. Der Zaun sollte an jeder Stelle – auch bei Nässe – eine Spannung von konstant mindestens 3000 Volt aufweisen. Es seien Leiter von guter Qualität einzusetzen, wobei zwei Leiter verschraubt oder geklemmt seien. Weiter sei auf offene Tore, Schäden am Zaun oder andere Mängel zu achten. Elektrifizierte Weidenetze mit einer Höhe von 0,9 Metern



müssten gut gespannt sein. Auf den Bildern in den Akten sei klar zu erkennen, dass der zweitunterste – dies sei der unterste stromführende – Draht des Zaunnetzes von Schnee bedeckt sei. Das führe zu einem massiven Spannungsverlust und könne daher die Wirksamkeit dieser Schutzmassnahme erheblich beeinträchtigen. Es sei aus physikalischen Gründen deshalb äusserst unwahrscheinlich, dass der Zaun im Zeitpunkt des Wolfsangriffs ausreichend Strom geführt habe. Dies würde auch erklären, weshalb der Zaun nach dem Wolfsangriff am Boden gelegen und teilweise defekt gewesen sei und Schafe aus dem Zaun gesprengt worden seien. Die Strommessungen beschränkten sich auf die oberste stromführende Litze. Wichtig wäre es aber zu wissen, ob die unterste stromführende Litze noch genug Spannung gehabt habe, zumal Wölfe meist unter dem Zaun durchschlüpfen.

Zum Schutz von Schafen und Ziegen auf Weiden vor Grossraubtieren gelten gemäss Art. 10^{quinquies} Abs. 1 lit. a JSV als zumutbare Massnahmen im Sinn von Art. 9^{bis} Abs. 4 JSV Elektrozäune, die vor Grossraubtieren schützen. Art. 56 Abs. 5 der kantonalen Jagdverordnung (sGS 853.11, JV), wonach bei Nutztieren keine Verhütungsmassnahmen getroffen werden müssen, fällt damit der derogatorischen Kraft des Bundesrechts zum Opfer (vgl. Art. 49 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, SR 101, BV). Die bundesrechtliche Verordnungsbestimmung umschreibt nicht weiter, welche Anforderungen an Elektrozäune als zumutbar gelten. Dem Zweck der Bestimmung entsprechend kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass – was der Wortlaut nahelegt – Elektrozäune per se als unzureichend zu gelten haben, wenn sie faktisch im Einzelfall keinen ausreichenden Schutz boten.

Das Ergreifen von Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden und damit auch von Massnahmen zum Herdenschutz fällt in die Zuständigkeit der Kantone (vgl. Art. 12 Abs. 1 JSG). Nutztierbesitzerinnen und -besitzer treffen Massnahmen, soweit diese nötig, zumutbar und mit den jagdlichen Zielen vereinbar sind, die Regierung regelt durch Verordnung, unter welchen Voraussetzungen dies der Fall ist (Art. 49 Abs. 1 und 2 des kantonalen Gesetzes über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume, Jagdgesetz, sGS 853.1, JG). Verhütungsmassnahmen sind zumutbar, wenn die Kosten der Massnahme kleiner sind als die durch die Massnahme bewirkte Verringerung des möglichen Schadens. Sie sind in der Regel zumutbar, wenn sie durch Beiträge der öffentlichen Hand unterstützt werden (Art. 52 Abs. 1 und 2 JV). Die von Wildschaden bedrohte Person erhält Verhütungsmassnahmen in tauglichem Zustand (Art. 54 JV). Der Bund fördert und



koordiniert die Massnahmen der Kantone zur Verhütung von Wildschaden, der durch Grossraubtiere an Nutztieren verursacht wird, und kann gegen Entschädigung öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Private mit dem Vollzug dieser Aufgaben beauftragen (vgl. Art. 12 Abs. 5 JSJ). Die wirksamen und vom Bund geförderten Massnahmen werden in Art. 10^{ter} und 10^{quater} JSV aufgelistet. Art. 10^{ter} Abs. 1 lit. b JSV verwendet bei der Umschreibung der Massnahmen, an welchen sich der Bund beteiligt, den Begriff der elektrischen Verstärkung von Weidezäunen (lit. b) und den Begriff der Elektrozäune zum Schutz von Bienenstöcken vor Bären (lit. c). Auch in diesem Zusammenhang enthält die Verordnung keine Konkretisierungen. In den Vernehmlassungen zum Entwurf der Änderung der Verordnung vom 31. März 2021 wurde – vereinzelt (so vom Kanton Appenzell Innerrhoden und vom Schweizerischen Alpwirtschaftlichen Verband, vgl. www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > abgeschlossene Vernehmlassungen > 2021 > UVEK > Vernehmlassungen 2021/54, Stellungnahmen S. 5/806 und S. 267/806) – die Auffassung vertreten, einlitzige Elektrozäune böten keinen Schutz und mehrlitzige seien unverhältnismässig aufwendig.

Die Herdenschutzberatung liegt in der Verantwortung der Kantone, die sie in ihre landwirtschaftliche Beratung integrieren (Art. 10^{ter} Abs. 4 JSV). Der Kanton führt eine landwirtschaftliche Beratungsstelle (Art. 10 Abs. 1 des Landwirtschaftsgesetzes, sGS 610.1, LaG). Der Kanton kann Massnahmen für die Verhütung von Wildschaden in der Landwirtschaft unterstützen durch Beiträge für den Herdenschutz und Beratung (Art. 18a LaG). Für den Herdenschutz hat das kantonale Landwirtschaftsamt eine Anlaufstelle Herdenschutz SG und ein Merkblatt geschaffen. Als Prävention können stromführende Schafzäune von mindestens 0,9 Metern als Umzäunung genutzt werden. Diese müssen straff aufgestellt werden und keine Schlupfmöglichkeit bieten. Mindestens vier Litzendrähte mit neun und mehr Leitdrähten werden bevorzugt. Bei allen Systemen muss die Stromspannung mindestens 3000 Volt betragen. Der Apparat muss über eine optimale Erdung verfügen. Dort, wo der Zaun aufgestellt wird, soll dafür das Gras vor dem Erstellen sauber gemäht werden (vgl. www.sg.ch/umwelt-natur/landwirtschaft/lzsg/Beratung/tierhaltung/Herdenschutz.html). Im Übrigen wird – wie dies auch die "Vollzugshilfe Herdenschutz" des Bundesamtes für Umwelt aus dem Jahr 2019 tut (vgl. <https://www.bafu.admin.ch> > Themen > Biodiversität > Publikationen und Studien; vgl. S. 37) – auf die Merkblätter von AGRIDEA verwiesen. AGRIDEA hat im Merkblatt "Wolfschutzzäune auf Kleinviehweiden" Empfehlungen zur Installation und zum Unterhalt von Schutzzäunen zusammengefasst und die nötigen Anpassungen bei Wolfspräsenz präzisiert. Im Merkblatt "Sichere Übernachtungsplätze für behirtete



Kleinviehherden" der AGRIDEA wird unter dem Titel "Anforderungen und Finanzierung zum Schutz" als Grundschatz ein Zaun mit vier Litzen oder Weidenetze, beide mit einer Höhe von 0.9 Metern, verlangt und ein Zaun mit fünf oder mehr Litzen oder Weidenetze mit einer Höhe von 1.05 Metern empfohlen. Beide müssen einen dichten Bodenschluss (erste Litze maximal 20 Zentimeter) aufweisen und mit einem 12 Volt Akkugerät oder Solarzaungerät mit guter Erdung und mindestens 3000 Volt am Ende des Zauns ausgestattet sein.

3.2.3. Nachweis

Die vom Tierhalter getroffenen Massnahmen wurden von der Anlaufstelle Herdenschutz am 17. November 2023 anhand der in der Woche vor dem Riss erstellten Fotos des Zauns, des Viehhüters und der Messungen als fachgerecht beurteilt. Daraus darf ohne Weiteres geschlossen werden, dass der Verlauf des Zauns dem Verlauf des Terrains angepasst war.

Darüber hinaus kann ein Nachweis, dass im Zeitpunkt des Wolfsangriffs die erforderlichen Massnahmen – gespanntes Weidenetz ohne Lücken mit mindestens 3000 Volt unter Strom stehend – nachträglich nicht mehr erbracht werden.

Für die Beurteilung, ob zumutbare Verhütungsmassnahmen nachgewiesen sind, erscheint eine Orientierung am Verfahren zur Meldung und Festlegung der Entschädigung von Wildschäden angebracht. Nach Art. 13 Abs. 4 JSG beteiligen sich Bund und Kantone an der Vergütung von Schaden, der durch Tiere bestimmter vom Bundesrat bezeichneter geschützter Arten verursacht wird (Satz 1), wobei der Bundesrat diese geschützten Tierarten und die Voraussetzungen der Entschädigungspflicht festlegt (Satz 2). Das kantonale Recht regelt in Art. 61 JG die Aufgaben nach eidgenössischer und kantonaler Jagdgesetzgebung, welche die Aufsichtsorgane erfüllen. Darunter fällt insbesondere die Kontrolle von Zäunen im Lebensraum wildlebender Tiere und die Meldung unzulässiger oder verbotener Zäune an die zuständige Stelle des Kantons (lit. a^{bis}). Gemäss Art. 62 Abs. 1 JV meldet die geschädigte Person den Wildschaden unverzüglich der Wildhüterin oder dem Wildhüter. Sie oder er setzt die Entschädigung fest, wenn die geschädigte Person zustimmt und die Entschädigung CHF 2'000 nicht übersteigt (Art. 63 Abs. 1 lit. a JV; zu geringeren Schäden vgl. lit. b und c); in den übrigen Fällen entscheidet das Amt für Natur, Jagd und Fischerei (Art. 63 Abs. 2 JV). Die Entschädigung wird unter anderem dann herabgesetzt oder ausgeschlossen, wenn die geschädigte Person die ihr obliegenden Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden unterlassen hat (vgl. Art. 52



Abs. 2 JG, Art. 61 lit. a JV).

Der Tierhalter meldete den Schaden unverzüglich. In den vom Wildhüter anlässlich einer Begehung noch am 11. November 2023 aufgenommenen Protokollen zur Erfassung einzelner Nutztierrisse wurden die Schäden behördlich anerkannt. Bei der Aufnahme der Rissprotokolle wurde nicht festgehalten, dass die getroffenen Massnahmen, soweit sie nach dem Wolfsangriff noch intakt waren, den Anforderungen an einen ausreichenden Herdenschutz nicht genügen würden. Vielmehr wurden die Parzelle als fachgerecht geschützt beurteilt und die Entschädigungen – ohne Hinweise auf Kürzungen – auf je viermal CHF 300 und CHF 650 festgelegt (act. 11/1.5.1-1.5.8). Dass die vom Tierhalter ergriffenen Massnahmen als ausreichend beurteilt worden waren und er zudem als nachweislich zuverlässig beschrieben wird, muss deshalb als Nachweis ausreichen (vgl. im Übrigen ergänzend E. 4.3 der Präsidialverfügung vom 15. Januar 2024).

Im Übrigen lassen sich zur Frage der Häufigkeit der Kontrollen weder dem Bundesrecht noch dem kantonalen Recht konkrete Regeln entnehmen. Wer ein flexibles Weidenetz nutzt, kontrolliert regelmässig, ob sich ein wildlebendes Tier im Weidenetz verfangen hat (Art. 41^{octies} lit. a JG). In welchen Abständen diese regelmässige Kontrolle zu erfolgen hat, ergibt sich nicht aus dem Gesetz (vgl. VI. Nachtrag zum Gesetz über die Jagd, den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel sowie deren Lebensräume [Jagdgesetz] [Gegenvorschlag zur Gesetzesinitiative "Stopp dem Tierleid – gegen Zäune als Todesfallen für Wildtiere"], Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Dezember 2020, Ziff. 3.5; Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission vom 15. Januar 2021, S. 34; <https://www.ratsinfo.sg.ch>, Geschäft 22.20.10). Auch den Materialien zur Strafbestimmung von Art. 65 Abs. 1 lit. k JG – Missachtung der Verpflichtung, ein in einem flexiblen Weidenetz verfangenes Tier unverzüglich zu melden – lassen sich keine Hinweise entnehmen, in welchen Abständen der Nutzer eines flexiblen Weidenetzes Kontrollen vorzunehmen hat (vgl. Botschaft, a.a.O., S. 11; Protokoll der vorberatenden Kommission, a.a.O., S. 43). Eine tägliche Kontrolle elektrischer Zäune wurde allerdings in der vorberatenden Kommission als unzumutbarer Aufwand beurteilt (vgl. Protokoll der Sitzung der vorberatenden Kommission, a.a.O., S. 5).

Damit kann festgehalten werden, dass die zumutbaren Schutzmassnahmen getroffen worden sind.



4. *Eruiierung des schadenstiftenden Tiers*

4.1. *Vorbringen des Beschwerdeführers*

Der Beschwerdeführer macht geltend, der Abschuss setze voraus, dass die Risse einem bestimmten Wolf zugeordnet werden könnten. Der Abschuss müsse konkret weiteren Schaden verhüten und sei deshalb nur zielführend, wenn jenes Tier getötet werde, welches gelernt habe, zumutbare Herdenschutzmassnahmen zu umgehen. Ob die Risse im Weisstannental vom 11. November 2023 überhaupt dem Wolfspaar und nicht dem Calfeisental-Rudel zuzurechnen seien, sei unklar. Die aufgefundenen Fährten im Schnee und das Rissmuster liessen nach der Darstellung der Vorinstanz den Schaden nicht einem Wolfsrudel zurechnen. Allerdings seien die Fährten nicht dokumentiert. Es sei fraglich, ob Fährten im Schnee überhaupt genügen würden, das Wolfspaar mit hinreichender Wahrscheinlichkeit als Schadenstifter zu identifizieren. Es komme nicht selten vor, dass sich einzelne Wölfe zwecks eines Angriffs aus einem Rudel absetzen. Dem Calfeisental-Rudel seien mehrere Risse während des Sommers auf der "Gafarra", die ebenfalls im Weisstannental liege, zugeordnet worden. Dort seien nach demselben Muster offenbar ebenfalls Zäune überwunden worden. Dem Wolfspaar sei bisher vor allem ein Riss auf der Alp "Halde" zugeschrieben worden. Die Ergebnisse der Analyse der vier getöteten Schafen abgenommenen DNA-Proben seien nicht abgewartet worden. Bei diesem unvollständig erhobenen Sachverhalt könnten die Risse im Weisstannental nicht ohne Weiteres dem Wolfspaar zugerechnet werden. Selbst wenn dies der Fall wäre, bleibe im Dunkeln, ob die beiden Wölfe die Angriffe gemeinsam verübt hätten oder nur eines der Tiere dafür verantwortlich sei. Sollte nur eines der beiden Tiere gelernt haben, die Herdenschutzmassnahmen zu umgehen, so bestehe mit dem verfügten Abschuss eines Wolfs des Paares eine 50-prozentige Wahrscheinlichkeit, dass ein Wolf geschossen werde, der selbst keinen erheblichen Schaden verursacht habe. Eine solcher Fehlschuss würde auch nicht der Verhinderung künftiger Schäden dienen. Vielmehr träfe er möglicherweise ein unauffälliges Tier, wäre grund- und nutzlos und damit von vornherein unverhältnismässig. Indem die Risse addiert würden, werde das Bild eines einzelnen, schadenstiftenden Wolfs gezeichnet, den es tatsächlich gar nicht gebe. Die Schwierigkeit bei der Umsetzung des Einzelabschusses bei Wolfsparen sei im Völker- und Bundesrecht angelegt und Ausfluss eines wirksamen Artenschutzes. Der Verordnungsgeber selbst gehe bei der Rudelregulierung davon aus, dass sich das schadensstiftende Tier eruiieren lasse.

4.2. *Rechtliches*

Gemäss Art. 12 Abs. 2 JSG können die Kantone jederzeit Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten, anordnen oder



erlauben. Der Bundesrat vertrat die Auffassung, dass die Kantone die Möglichkeit, schadenstiftende Einzeltiere abzuschliessen, nur in unbedingt notwendigen Fällen anwenden und sich, namentlich wenn es um den Abschuss von Tieren geschützter Arten geht, grösste Zurückhaltung auferlegen sollen (vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel [JSG] vom 27. April 1983, in: BBl 1983 II S. 1197 ff., S. 1211). In den Beratungen wurde darauf hingewiesen, dass von "einzelnen" Tieren und von erheblichem Schaden gesprochen werde. Die Frage sei, ob auch für geschützte Tiere genügender Schutz bestehe. Hier liege sehr viel Verantwortung bei den Kantonen. Sie hätten die Bestimmung für alle Seiten vernünftig und eben auch vernünftig im Sinn der Naturschutzkreise zu praktizieren (vgl. Votum der Berichterstatterin im Ständerat vom 25. September 1984, in: Amtliches Bulletin Ständerat 1984 S. 496). Das kantonale Recht nennt als Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden in Art. 48^{ter} Abs. 3 JG neben der Jagdplanung (lit. a) den Abschuss einzelner Tiere (lit. b), die Lebensraumaufwertung (lit. c) und -beruhigung (lit. d) sowie Massnahmen der Besitzerin oder des Besitzers von Nutztieren (lit. e). Art. 9^{bis} Abs. 1 JSV nimmt die bereits im Gesetz vorgesehene Voraussetzung der Zuordnung des erheblichen Schadens zu einem einzelnen Tier auf. Es muss "sichergestellt" werden, dass ein Abschuss dasjenige Tier trifft, welches den Schaden verursacht hat (vgl. Erläuternder Bericht zur Änderung der Jagdverordnung vom 15. Januar 2015, S. 6).

Bei der Auslegung und Anwendung von Art. 12 Abs. 2 JSG und Art. 48^{ter} Abs. 3 lit. b JG sind insbesondere die praktischen Möglichkeiten zu berücksichtigen, die eine Zuordnung entstandener Schäden zu einem bestimmten Tier überhaupt zulassen. Eine sichere Zuordnung mittels DNA-Proben wird häufig – wie auch der vorliegende Fall zeigt – nicht möglich sein. In aller Regel wird deshalb auf Indizien, wie insbesondere den Ort und das Bild des Schadens und die bekannten Streifgebiete der in Frage kommenden Grossraubtiere abzustellen sein. Insoweit muss ausreichen, dass die Zuordnung des erheblichen Schadens zu einem bestimmten Wolf wahrscheinlicher ist als zu allen anderen, welche möglicherweise auch noch als Verursacher in Frage kommen. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn der Einzelabschuss die für den Bestand einer Population aus Artenschutzgründen notwendige Verbreitung und Populationsdichte – wie vorliegend, wo ein Wolfspaar ohne Nachwuchs betroffen ist – nicht gefährdet wird.

4.3. Würdigung

Es trifft zu, dass die Zuordnung der Schäden auf der Alp "Halde" im August und September 2023 und auf der Heimweide "D.____" im November 2023 nur in einem



Einzelfall mittels DNA-Proben einem bestimmten Wolf, nämlich ein Riss vom 3. September 2023 auf der Alp "Halde" dem Wolf F35, zugeordnet werden konnte (act. 11/1.4.5). Indessen erscheint eine solche lückenlose Zuordnung mit DNA-Proben praktisch kaum möglich. Obwohl den Beutetieren solche Proben regelmässig entnommen werden, ergibt sich nur in wenigen Fällen eine klare Zuordnung zu einem jagenden Grossraubtier. Deshalb muss in der Praxis eine plausible nachvollziehbare Zuordnung anhand der Schadenorte, der Schadensbilder und allfälliger weiterer konkreter Anhaltspunkte wie Spuren oder Kamerabildern ausreichen. Die konkreten Umstände lassen im vorliegenden Fall – wie bereits in der Präsidialverfügung über die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde erwähnt (E. 4.4) – eine ausreichend wahrscheinliche Zuordnung der Schäden zu den Wölfen M111 und F35 zu. Daran vermag nichts zu ändern, dass sich die Streifgebiete des Wolfspaares M111 und F35 einerseits und des Calfeisental-Rudels andererseits im Weisstannental nicht eindeutig abgrenzen lassen, sich allenfalls auch verschieben und überschneiden. Der Verordnungsgeber wollte den Einzelabschuss auch bei nachwuchslosen Wolfspaares, die erhebliche Schäden verursachen, zulassen. Eine Zuordnung zu einem Einzeltier ist in diesen Fällen nicht erforderlich, zumal regelmässig bei Paaren nicht den beiden Einzeltieren konkrete Schadensanteile zugerechnet werden können.

5. *Verhältnismässigkeit*

5.1. *Rechtliches*

Art. 12 Abs. 2 JSG, welcher unter anderem auch Massnahmen gegen einzelne geschützte Tiere zulässt, steht im Zusammenhang mit dem komplexen Problem der durch Wildtiere verursachten Schäden. Im bundesrätlichen Entwurf bezog sich die Bestimmung einzig auf den "Abschuss". Die vorberatende Kommission des Nationalrats hat den Begriff zunächst durch "Beseitigung", schliesslich unmittelbar vor der Beratung im Nationalrat durch "Massnahmen" ersetzt (vgl. Votum des Berichterstatters vom 18. Dezember 1985, in: Amtliches Bulletin Nationalrat 1985 S. 2163). In der ursprünglichen Fassung der Bestimmung wurde eine Blankovollmacht des Bundes an die Kantone zum Abschuss geschützter Tiere erblickt. Als widersprüchlich erschien, dass einerseits mit Abs. 4 der Bestimmung Schäden, die von Tieren bestimmter geschützter Arten verursacht würden, entschädigt werden sollen, gleichzeitig aber auch deren Abschuss erlaubt sein soll (vgl. Votum Eppenberger-Nesslau vom 18. Dezember 1985, in: Amtliches Bulletin Nationalrat 1985 S. 2163). Diese Ambivalenz der Interessen bringt das kantonale Jagdgesetz bereits in der Zweckbestimmung zum Ausdruck, indem einerseits wildlebende Tierarten geschützt, deren schädigende Einflüsse aber – nötigenfalls auch mittels Abschusses eines



schadenstiftenden Einzeltiers (Art. 48^{ter} Abs. 3 lit. b JG) – beschränkt werden sollen (Art. 1 lit. c und e JG).

Art. 12 Abs. 2 JSG geht vom Grundsatz aus, verhüten sei besser als vergüten. Diesen Grundsatz hat Art. 48^{ter} Abs. 2 des kantonalen Jagdgesetzes übernommen, indem er ausdrücklich festhält, die Verhütung von Wildschaden habe Vorrang vor der Entschädigung von eingetretenem Schaden. Die Aufzählung der Massnahmen in Art. 48^{ter} Abs. 3 des kantonalen Jagdgesetzes stellt keine Prioritätenliste dar. Es ist jeweils im konkreten Einzelfall zu prüfen, welche Massnahmen zu ergreifen sind. Die Auswahl richtet sich nach der Wirksamkeit und der Effizienz der Massnahmen in Bezug auf das konkrete Schädigungspotenzial (vgl. II. Nachtrag zum Jagdgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Januar 2014, in: ABI 2014 S. 338 ff., S. 358). Bei der Auslegung und Anwendung der Bestimmung ist das Ausmass der drohenden und zu vermeidenden Schäden zu berücksichtigen. Von Wölfen verursachte Schäden können selbst bei einem Einzelereignis vor allem dann erheblich sein, wenn – wie das Schadensereignis vom 11. November 2023 zeigt – eine (eingezäunte) Nutztierherde betroffen ist.

5.2. Vorbringen und Würdigung

Der Beschwerdeführer ist der Auffassung, schon mangels ausreichender Prüfung und Durchsetzung angemessener Herdenschutzmassnahmen und Ermittlung des schadenstiftenden Tiers sei die Bewilligung des Einzelabschusses unverhältnismässig. Dem ist allerdings entgegen zu halten, dass aufgrund der konkret zu beurteilenden Umstände für das Ereignis vom 11. November 2023 sowohl zumutbare Herdenschutzmassnahmen als auch die Zuordnung des Schadens zum Wolfspaar M111 und F35 ausreichend nachgewiesen sind (vgl. dazu vorstehend Erwägungen 3 und 4).

Der Beschwerdeführer macht sodann geltend, der Begründung der Abschussbewilligung lasse sich keine auf den Einzelfall ausgerichtete Interessenabwägung entnehmen. Sie stütze sich einzig auf den zahlenmässigen Schaden und begnüge sich mit einer mathematischen Regel. Die Vorinstanz verkenne, dass es sich bei Art. 9^{bis} JSV um eine Kann-Bestimmung handle. Das verlange nach einer pflichtgemässen Ermessensausübung, wozu auch die sorgfältige Verhältnismässigkeitsprüfung gehöre. Das sei gerade bei Wolfsparen besonders geboten. Die Behörde habe es unterlassen aufzuzeigen, inwiefern der Abschuss eines Tiers geeignet und notwendig sei, um künftige Schäden zu vermeiden. Der Abschuss müsse verhältnismässig im engeren Sinn sein und dem öffentlichen Interesse am



Schutz dieses streng geschützten Tiers vorgehen. Zu prüfen wäre auch, ob künftige Risse durch Verbesserung der zumutbaren Herdenschutzmassnahmen oder Vergrämungsmethoden vermieden werden könnten. – Den an sich nachvollziehbaren Überlegungen des Beschwerdeführers stehen die Verordnungsregeln selbst entgegen. Der Verordnungsgeber hat – wenn auch wenig konkret – umschrieben, welche Herdenschutzmassnahmen als zumutbar im Sinn von Art. 10^{quinquies} JSV ausreichen. Vergrämungsmethoden hat er nicht vorgesehen. Sie müssten im Übrigen, um wirksam zu sein, am Ort des früheren oder eines künftigen möglichen Schadens erfolgen. Unter diesen Umständen ist die Verfügung über den Abschuss als verhältnismässig zu betrachten.

6. *Abschussperimeter*

Erweist sich die Abschussbewilligung als zulässig, beantragt der Beschwerdeführer eine Begrenzung des Perimeters, welche Abschüsse im überlappenden Streifgebiet des Wolfspaares M111 und F35 einerseits und des Calfeisental-Rudels andererseits verbiete. Bei einem Abschuss in diesem Gebiet bliebe – vor dem Ergebnis einer DNA-Analyse, die mehrere Wochen in Anspruch nehmen könne – unklar, wen der Abschuss getroffen habe und ob er dem Kontingent des Rudels oder dem Paar/Einzelwolf zuzurechnen sei. Damit bliebe – für eine gewisse Zeit – unklar, ob im Perimeter der angefochtenen Abschussbewilligung weiter gejagt werden dürfe. Die Vermeidung einer Überlappung der Abschussperimeter und eine entsprechende Verkleinerung des streitbetroffenen Perimeters erschienen daher aus Gründen der Verhältnismässigkeit als absolutes rechtliches Minimum. Angesichts der Dynamik der Streifgebiete wäre bei der Festlegung des Perimeters im Prinzip sogar eine Pufferzone zwischen den beiden Streifgebieten zu berücksichtigen.

Anlass für die umstrittene Abschussbewilligung ist der Riss von acht Schafen am 11. November 2023 im Weisstannental. Das Schadensbild deutet mit ausreichender Wahrscheinlichkeit darauf hin, dass der Schaden nicht dem Calfeisental-Rudel, sondern dem Wolfspaar M111 und F35 zuzurechnen ist. Das schliesst nicht aus, dass im Weisstannental auch das Calfeisental-Rudel streift und jagt. Im Zeitpunkt der Erteilung der Abschussbewilligung jedenfalls aber gehörte das Weisstannental (auch) zum Streifgebiet des Wolfspaares M111 und F35. Die Auffassung des Beschwerdeführers hätte zur Folge, dass bei Rissen, die örtlich nicht eindeutig einem bestimmten Streifgebiet zugeordnet werden können, der Perimeter von Beginn weg so festzulegen wäre, dass das Schadensgebiet von ihm nicht umfasst ist. Eine solche Festlegung stünde in einem gewissen Widerspruch zur Regel, dass Wölfe wenn möglich dort zu erlegen sind, wo ihre Anwesenheit unerwünscht ist (Art. 4b Abs. 6 JSV – die Wölfe, die im Rahmen der Bestandsregulierung abgeschossen werden dürfen,



St.Galler Gerichte

sind soweit möglich nahe von Nutztierherden, Siedlungen, ganzjährig bewohnten Gebäuden oder stark vom Menschen genutzten Anlagen zu erlegen) oder wo sie Schaden angerichtet haben (Art. 4c Abs. 3 JSV – die Wölfe, die im Rahmen der Bestandsverringerung abgeschossen werden dürfen, sind bei der Nutztierherde zu erlegen, aus der die geschädigten Nutztiere stammen).

Bei der dynamischen Veränderung der Streifgebiete ist zwar nicht ausgeschlossen, dass sich innerhalb der 60 Tage, für welche die Abschussbewilligung gilt, die Streifgebiete verschieben, so dass in einem Teil des Abschussperimeters das schadenstiftende Einzeltier nicht mehr, dafür neu ein anderes Einzeltier oder ein Rudel anzutreffen ist. Um das Risiko eines Fehlabschusses zu verringern, wäre deshalb eine dauernde Beobachtung der – durchaus grossen und in Bezug auf das Gelände mitunter sehr anspruchsvollen – Streifgebiete erforderlich. Das ist allerdings offenkundig nicht möglich. Eine dynamische Anpassung des Abschussperimeters erscheint deshalb als unmöglich.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich, dass die Herde, die am 11. November 2023 auf der Heimweide "D.__" im Weisstannental von einem Wolfsangriff betroffen war, mit zumutbaren Massnahmen geschützt war und die acht gerissenen Schafe mit ausreichender Wahrscheinlichkeit dem Wolfspaar M111 und F35 zugeordnet werden können. Die auf die Maximaldauer von 60 Tagen befristete Abschussbewilligung vom 23. November 2023 und der mit der Bewilligung festgelegte Abschussperimeter erweisen sich als recht- und verhältnismässig. Die Beschwerde ist dementsprechend abzuweisen.

8. Kosten

Bei diesem Ausgang des Verfahrens gehen die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens zulasten des Beschwerdeführers (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von CHF 1'500 ist angemessen (Art. 7 Ziff. 222 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der bei der Hauptsache verbliebene Rest von CHF 800 des vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschusses ist anzurechnen. Ausseramtliche Kosten – der Beschwerdeführer unterliegt und das obsiegende Gemeinwesen hat keinen entsprechenden Anspruch – 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.

2.

Der Beschwerdeführer bezahlt die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von CHF 1'500. Der bei der Hauptsache verbliebene Rest von CHF 800 des vom Beschwerdeführer geleisteten Kostenvorschusses wird angerechnet.

3.

Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.