



Urteil vom 24. Februar 2022

Besetzung

Richter Maurizio Greppi (Vorsitz),
Richter Alexander Mistic,
Richterin Claudia Pasqualetto Péquignot,
Gerichtsschreiber Thomas Ritter.

Parteien

Kanton Graubünden,
handelnd durch das Departement für Infrastruktur,
Energie und Mobilität Graubünden (DIEM),
dieses handelnd durch seinen Vorsteher,
Dr. Mario Cavigelli, Regierungspräsident,
Beschwerdeführer,

gegen

Bundesamt für Umwelt BAFU,
Vorinstanz.

Gegenstand

Bestandesregulierung des Stagias-Wolfsrudels.

Sachverhalt:

A.

Mit Gesuch vom 1. September 2021, ergänzt am 13. September 2021, ersuchte der Kanton Graubünden das Bundesamt für Umwelt BAFU um Zustimmung zur Regulierung des als «Stagias-Rudel» bezeichneten Wolfsrudels. Das Stagias-Rudel hält sich seit dem Jahr 2020 in der Region Surselva in den Gemeindegebieten Tujetsch, Disentis/Muster und Medel/Lucmagn auf. Es ist eines von fünf im Kanton Graubünden nachgewiesenen Wolfsrudeln. Das Rudel besteht nach den Gesuchsangaben des Kantons aus dem (einen Sender tragenden) Alpharüden M125 sowie der Wölfin F31 als Elterntieren und sechs im Jahr 2021 geborenen Welpen. Sein Revier liegt in der unmittelbaren Nähe des Reviers des Val Gronda-Rudels.

Der Kanton Graubünden begründete das Regulierungsgesuch damit, dass durch Wolfsangriffe auf der Alp Lavaz (Gemeinde Medel/Lucmagn) insgesamt elf Schafe getötet worden seien. Damit sei ein grosser Schaden an Nutztierbeständen trotz getroffener Schutzmassnahmen entstanden. Die geplante Regulierungsmassnahme bestehe darin, zur Verhütung weiterer Schäden drei Jungtiere aus dem Rudel zu erlegen. Mit dieser Beschränkung bleibe das Wachstums- und Ausbreitungspotential des Wolfsbestandes im Kantonsgebiet sichergestellt.

B.

Mit Verfügung vom 15. September 2021 verweigerte das BAFU die Zustimmung zur Regulierung des Stagias-Rudels. Das BAFU erwog im Kern, bei der Beurteilung des Schadens sei nur ein Teil der geltend gemachten Schafsrisse zu berücksichtigen. Die übrigen Schafe hätten sich während der Vorfälle in ungeschützten Situationen befunden, weshalb das erforderliche Schadensausmass nicht erreicht sei.

C.

Mit Eingabe vom 21. Oktober 2021 erhebt der Kanton Graubünden (nachfolgend: Beschwerdeführer) beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerde mit dem Begehren, es sei die Verfügung des BAFU vom 15. September 2021 aufzuheben und die Zustimmung zur Regulierung des Stagias-Rudels, d.h. zum Abschuss von drei Jungtieren unter Schonung der Elterntiere, unter folgenden Auflagen zu erteilen:

- Der Abschussperimeter sei im südlichen Bereich im Sinne der Erwägungen des BAFU in der angefochtenen Verfügung (Ziffer 2.4.) anzupassen bzw. zu

verkleinern. Die Abschüsse dürften nicht innerhalb des Eidgenössischen Jagdbanngiets Pez Vial/Greina erfolgen;

- Sämtliche Wölfe, die im Rahmen der Regulationsbewilligung erlegt werden, seien umgehend und vollständig dem Institut für Fisch- und Wildtiergesundheit (FIWI) der Universität Bern zur Untersuchung vorzulegen;
- Die Bewilligung zur Regulierung sei bis zum 31. März zu befristen;
- Das Amt für Jagd und Fischerei Graubünden sei anzuweisen, das BAFU zeitnah über den Verlauf der Regulierungsmassnahme zu informieren.

Im Eventualbegehren beantragt der Beschwerdeführer, es sei die angefochtene Verfügung aufzuheben und die Sache zu neuer Beurteilung an das BAFU zurückzuweisen. Zur Begründung macht er im Wesentlichen die Verletzung jagdrechtlicher Bestimmungen, eine unrichtige Feststellung des Sachverhalts sowie Ermessensmissbrauch durch das BAFU geltend.

D.

Das BAFU (nachfolgend: Vorinstanz) beantragt mit Vernehmlassung vom 25. November 2021 die Abweisung der Beschwerde.

E.

Der Beschwerdeführer hält mit seinen Schlussbemerkungen vom 22. Dezember 2021 an seinen Begehren fest und nimmt zur Vernehmlassung der Vorinstanz Stellung.

F.

Auf die weiteren Vorbringen der Parteien und die bei den Akten liegenden Schriftstücke wird, soweit entscheiderelevant, in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Das Bundesverwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen zu prüfenden Verwaltungsakt im Sinn von Art. 31 ff. des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (VGG, SR 173.32), der in den Zuständigkeitsbereich des Bundesverwaltungsgerichts fällt.

1.2 Das Verfahren richtet sich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz vom 20. Dezember 1968 (VwVG, SR 172.021), soweit das VGG nichts anderes bestimmt (Art. 37 VGG).

1.3 Zur Beschwerde ist nach Art. 48 Abs. 1 VwVG berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat (Bst. a), durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt ist (Bst. b) und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (Bst. c).

Das allgemeine Beschwerderecht nach Art. 48 Abs. 1 VwVG ist auf Private zugeschnitten. Es wird nach der Rechtsprechung jedoch auch Gemeinwesen zugestanden, wenn sie als materielle Verfügungsadressaten oder als Drittbetroffene gleich oder ähnlich wie Private oder in spezifischer Weise in der Wahrnehmung einer hoheitlichen Aufgabe betroffen sind und nicht bloss das allgemeine Interesse an der richtigen Rechtsanwendung geltend machen. Die Beschwerdebefugnis zur Durchsetzung hoheitlicher Anliegen erfordert eine erhebliche Betroffenheit in wichtigen öffentlichen Interessen (vgl. BGE 141 II 161 E. 2.1, BGE 138 II 506 E. 2.1.1; Urteile des BVGer A-5705/2018 vom 6. Februar 2020 E. 1.3.3 und A-3762/2010 vom 25. Januar 2012 E. 2.2).

Dies ist vorliegend der Fall. Im angefochtenen Akt wird dem Beschwerdeführer die erforderliche Zustimmung des Bundes zur beantragten Bestandesregulierung des Stagias-Rudels verweigert. Von dieser hängt ab, ob der zur Regulierung geplante Abschuss von Jungtieren in der konkreten Angelegenheit durchgesetzt werden kann oder nicht (vgl. Art. 12 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 [Jagdgesetz, JSG; SR 922.0] und Art. 4 Abs. 1 der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 29. Februar 1988 [Jagdverordnung, JSV; SR 922.01]). Der Entscheid richtet sich an den Beschwerdeführer als Gesuchsteller und Verfügungsadressaten und betrifft ihn zudem direkt in der ihm gesetzlich zugewiesenen öffentlichen Aufgabe, Massnahmen zur Verhütung von Wildschaden nach den Voraussetzungen des Jagdgesetzes zu treffen (vgl. Art. 12 JSG). Der Beschwerdeführer ist somit zur Beschwerde legitimiert.

1.4 Auf die im Übrigen frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde (Art. 50 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 VwVG) ist demnach einzutreten.

2.

Das Bundesverwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen – einschliesslich unrichtiger oder unvollständiger Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts und Rechtsfehler bei der Ermessensausübung – sowie auf Angemessenheit hin (Art. 49 VwVG).

3.

Zu prüfen ist vorliegend, ob die Vorinstanz es zu Recht abgelehnt hat, der Regulierung des Stagias-Rudels zuzustimmen.

3.1 Der Wolf ist im Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume vom 19. September 1979 («Berner Konvention», SR 0.455), welche für die Schweiz am 1. Juni 1982 in Kraft getreten ist, als streng geschützte Tierart nach Anhang II aufgeführt («Canis lupus»). Die Berner Konvention verpflichtet die Vertragsstaaten, die geeigneten gesetzgeberischen und verwaltungsorganisatorischen Massnahmen zu ergreifen, um den Erhalt der in Anhang II aufgezählten Arten sicherzustellen. Dabei ist grundsätzlich jedes absichtliche Töten dieser Tiere verboten (Art. 6). Hingegen erlaubt Art. 9 der Konvention in bestimmten Situationen Ausnahmen vom Abschussverbot, insbesondere zur Verhütung ernster Schäden und im Interesse der öffentlichen Sicherheit.

3.2 Das Jagdgesetz des Bundes bezweckt einerseits, die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere zu erhalten (Art. 1 Abs. 1 Bst. a JSG), andererseits aber auch, die von wildlebenden Tieren verursachten Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen auf ein tragbares Mass zu begrenzen (Art. 1 Abs. 1 Bst. c JSG). Der Anwendungsbereich des Gesetzes umfasst als in der Schweiz wildlebende Tiere unter anderem die Gruppe der Raubtiere, zu denen der Wolf gehört (Art. 2 Bst. b JSG; MICHAEL BÜTLER, in: Keller/Zufferey/Fahrländer [Hrsg.], Kommentar NHG, 2. Aufl. 2019, Besonderer Teil: JSG/BGF [nachfolgend: Kommentar JSG], Rz. 4). Das Gesetz zählt den Wolf zu den geschützten Arten (Art. 2 Bst. b i.V.m. Art. 5 und Art. 7 Abs. 1 JSG).

3.3 Gemäss Art. 12 Abs. 1 JSG treffen die Kantone Massnahmen zur Verhütung von Wildschäden. Das Gesetz sieht unterschiedliche Arten von Massnahmen vor. Dazu gehören ausserordentliche Massnahmen gegen einzelne geschützte oder jagdbare Tiere, die erheblichen Schaden anrichten (Art. 12 Abs. 2 JSG) und Massnahmen zur Regulierung bzw. Verringerung des Bestandes einer geschützten Tierart (Art. 12 Abs. 4 JSG), wie sie

vorliegend in Frage stehen (vgl. BGE 136 II 101 [= Pra 99/2010 Nr. 94] E. 5.1; BVGE 2011/21 E. 3.2). Aufgrund dieser gesetzlich vorgesehenen Massnahmen gegen einzelne Wölfe und zur Bestandesregulierung besteht der grundsätzlich statuierte Schutz des Wolfes nicht in absoluter Weise.

3.4 Die Bestandesregulierung ist im vorliegenden Zusammenhang wie folgt geregelt: Weist eine geschützte Tierart einen zu hohen Bestand auf und entsteht dadurch grosser Schaden oder eine erhebliche Gefährdung, so können die Kantone Massnahmen zur Verringerung des Bestandes treffen (Art. 12 Abs. 4 JSG). Sie können mit Zustimmung des Bundes befristete Regulierungsmassnahmen unter anderem dann treffen, wenn Tiere einer bestimmten Art trotz zumutbarer Massnahmen zur Schadenverhütung grosse Schäden an Wald, landwirtschaftlichen Kulturen oder Nutztierbeständen verursachen (Art. 4 Abs. 1 Bst. c JSV). Bei der Regulierung von Wölfen ist die Spezialregelung von Art. 4^{bis} JSV zu beachten. Wölfe eines Rudels dürfen demnach reguliert werden, wenn sich das betroffene Rudel im Jahr, in dem die Regulierung bewilligt wird, erfolgreich fortgepflanzt hat (vgl. Bst. A). Die Regulierung erfolgt grundsätzlich über den Abschuss von Jungtieren. Es darf höchstens eine Anzahl Wölfe erlegt werden, welche die Hälfte der im betreffenden Jahr geborenen Jungtiere nicht übersteigt (Art. 4^{bis} Abs. 1 JSV). Ausnahmsweise kann im Rahmen der Regulierung auch ein besonders schadenstiftendes Elterntier erlegt werden (vgl. hierzu Art. 4^{bis} Abs. 1^{bis} JSV), was vorliegend aufgrund des ausschliesslich Jungtiere betreffenden Regulierungsgesuchs ohne Relevanz bleibt.

Bei Schäden an Nutztierbeständen ist eine Regulierung zulässig, wenn im Streifgebiet eines Wolfsrudels, das sich erfolgreich fortgepflanzt hat, innerhalb von vier Monaten mindestens zehn Nutztiere getötet worden sind (Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV). Die erfolgte Reduktion der nötigen Anzahl gerissener Schafe von zuvor 15 auf zehn Schafe im Jahr 2021 sollte die Situation der Berggebiete kurzfristig und zeitnah entschärfen, nachdem mit Volksabstimmung vom 27. September 2020 die Teilrevision des JSG vom 27. September 2019 (BBI 2019 6607) und damit eine erleichterte (bereits vor Schadenseintritt mögliche) Regulierung abgelehnt worden war (Erläuternder Bericht zur Änderung der Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel [Jagdverordnung, JSV; SR 922.01; nachfolgend: Erläuternder Bericht JSV 2021], S. 3, in Umsetzung der parlamentarische Motionen UREK-NR 20.4340 und UREK-SR 21.3002 [Bericht zugänglich unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 30.06.2021, abgerufen am 18. Februar 2022]; vgl. AXEL TSCHENTSCHER, Entwicklungen im Staatsrecht, SJZ 2021, 1165, 1167).

Bei der Beurteilung der Schäden sind Art. 9^{bis} Abs. 3 und 4 JSV sinngemäss anwendbar. Unberücksichtigt bleiben daher Nutztiere, die in einem Gebiet getötet werden, in dem trotz früherer Schäden keine zumutbaren Schutzmassnahmen nach Art. 10^{quinquies} JSV ergriffen wurden (Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV i.V.m. Art. 9^{bis} Abs. 4 JSV). Welche Massnahmen zum Schutz von Schafen und Ziegen auf Weiden grundsätzlich als zumutbar gelten, bestimmt Art. 10^{quinquies} Abs. 1 ff. JSV. Es handelt sich dabei vorab um Elektrozäune, die vor Grossraubtieren schützen, oder Herdenschutzhunde, welche die Anforderungen nach Art. 10^{quater} Abs. 2 JSV erfüllen. Letztere Bestimmung nennt Hunde, die insbesondere zu einer für den Herdenschutz geeigneten Rasse gehören und für den Herdenschutz fachgerecht gezüchtet, ausgebildet, gehalten und eingesetzt werden.

Die Vorinstanz hat gestützt auf Art. 10^{ter} Abs. 3 und Art. 10^{quater} Abs. 3 JSV Richtlinien zum Herdenschutz erlassen (BAFU [Hrsg.], Vollzugshilfe Herdenschutz, 2019 [nachfolgend: Vollzugshilfe Herdenschutz; abrufbar unter www.bafu.admin.ch > Themen > Thema Biodiversität > Publikationen und Studien > Vollzugshilfe Herdenschutz, besucht am 18. Februar 2022]).

4.

Streitig ist vorliegend in erster Linie, ob ein rechtlich ausreichend grosser Schaden an Nutztierbeständen entstanden ist, d.h. im Streifgebiet des Stagias-Rudels im relevanten Zeitraum mindestens zehn Schafe in zu berücksichtigender Weise getötet worden sind.

4.1 Zwar steht in dieser Hinsicht fest, dass das Stagias-Rudel am 21. Juni 2021 (acht Schafe) und am 4., 7. und 9. Juli 2021 (je ein Schaf) insgesamt elf Schafsrisse auf der Alp Lavaz verursacht hat. Zu klären ist jedoch, ob diese in ausreichender Zahl als rechtsrelevante Schadensereignisse gelten können oder aber die Schafe am Ort des Risses nicht durch die zumutbaren Schutzmassnahmen geschützt waren. Die Vorinstanz hat dabei lediglich die acht am 21. Juni 2021 gerissenen Schafe angerechnet. Der Beschwerdeführer seinerseits anerkennt im Beschwerdeverfahren, dass die Vorinstanz das am 7. Juli 2021 erlegte Schaf zu Recht nicht berücksichtigt habe, da es sich ausserhalb des zu berücksichtigenden Gebiets befunden habe. Hinsichtlich der Schafsrisse vom 4. und 9. Juli 2021 (je ein Schaf) besteht Uneinigkeit, ob sich die Schafe beim Wolfsangriff innerhalb der durch die Herdenschutzhunde geschützten Fläche aufgehalten haben.

4.2 Nach unbestrittener Sachverhaltsfeststellung der Vorinstanz wurden auf der Alp Lavaz im vergangenen Jahr rund 750 Schafe gesömmert. Als

Schutzmassnahmen wurden in der Nacht ein Nachtpferch – d.h. ein eingezäunter Bereich mit elektrifizierten Weidenetzen von 105 cm Höhe – verwendet und zusätzlich Herdenschutzhunde eingesetzt. Sowohl das am 4. Juli 2021 im Gebiet Denter Auas als auch das am 9. Juli 2021 im Gebiet Foppa da Cavals gerissene Schaf wurde ausserhalb des Nachtpferchs gefunden. Die Distanz zum Pferch betrug im ersten Fall 320 m und im zweiten Fall 200 m. Die Tiere waren unbemerkt nicht eingepfercht worden. Hingegen befand sich der Grossteil der Nutztierherde im Risszeitpunkt jeweils innerhalb des Nachtpferchs. An beiden Daten herrschten schlechte Witterungsverhältnisse (Nebel). Gemäss den Akten, namentlich den Beilagen zum Regulierungsgesuch, ist davon auszugehen, dass die Angriffe in der Nacht stattfanden. Während des Vorfalls vom 4. Juli 2021 waren zwei Herdenschutzhunde ausserhalb des Nachtpferchs eingesetzt. Am 9. Juli 2021 waren, nachdem die Zahl der Hunde am Vortag erhöht worden war, je zwei Herdenschutzhunde innerhalb und ausserhalb des Pferchs im Einsatz.

4.3

4.3.1 Werden Nutztiere in Gebieten erlegt, welche nicht durch die zumutbaren Massnahmen geschützt sind, bleiben sie bei der Beurteilung des Schadens unberücksichtigt (Art. 4^{bis} Abs. 2 JSV i.V.m. Art. 9^{bis} Abs. 4 JSV). Zweck der Regelung ist die Verwirklichung des Konzepts, dass präventive Massnahmen im Verhältnis zu Eingriffen, d.h. zu Einzel- und Regulationsmassnahmen, bei Konflikten mit geschützten Arten als vorrangig einzustufen sind (vgl. BVGE 2011/21 E. 4.2). Es gilt demnach der Grundsatz «Prävention vor Regulation». Der Vorrang zumutbarer Schutzvorkehrungen gegenüber Regulierungen ist direkter Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips im Spannungsfeld der gesetzlichen Ziele des Artenschutzes und der Verhütung von Wildschäden (BÜTLER, Kommentar JSG, Rz. 51, 53; vgl. E. 3.2). Bevor eine geschützte Art reguliert wird, muss der Kanton daher nachweisen, dass die möglichen und zumutbaren Massnahmen zum Schutz der Nutztiere umgesetzt wurden (Art. 4 Abs. 2 Bst. d JSV), oder dass solche nicht umgesetzt werden können oder nicht zumutbar sind (zum Ganzen: Erläuternder Bericht vom 15. Juli 2012 zur Änderung der Jagdverordnung [nachfolgend: Erläuternder Bericht JSV 2012], S. 27, 37 [zugänglich unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 27.06.2012 > Bundesrat setzt revidierte Jagdverordnung in Kraft]; Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 11, 13 f.; Vollzugshilfe Herdenschutz, 2019, S. 9, je abgerufen am 18. Februar 2022).

4.3.2 Die Beurteilung, welche Nutztiere beim Schaden zu berücksichtigen sind, ist anhand der konkreten Verhältnisse vorzunehmen. Beim Einsatz von Herdenschutzhunden ist deren Schutzwirkung unter anderem von der räumlichen Verteilung der Nutztierherde, der Zahl der Hunde im Verhältnis zur Grösse der Nutztierherde und weiteren Faktoren (z.B. Geländeverhältnisse, Raubtierdruck, Alter und Einsatzfähigkeit der Hunde) abhängig. Damit die Herde durch Herdenschutzhunde wirksam geschützt werden kann, muss sie auf der Weide eine räumlich hinreichend kompakte Einheit bilden. Die Herdenverteilung auf Weiden darf hierzu als Richtwert, wovon auch die Verfahrensbeteiligten übereinstimmend ausgehen, am Tag (bei guten Sichtverhältnissen) eine Fläche von rund 20 ha und in der Nacht eine Fläche von rund 5 ha nicht überschreiten (zum Ganzen: Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 12; Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 73 f.). Ein gerissenes Nutztier gilt in diesem Sinn von Herdenschutzhunden nur als geschützt, wenn es sich im Angriffszeitpunkt in der bewachten Herde aufhielt. Befand es sich abseits derselben und wird es dort gerissen, gilt der Riss als in «ungeschützter Situation» erfolgt und kann nicht an den für die Regulierung erforderlichen Schaden angerechnet werden (Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 12).

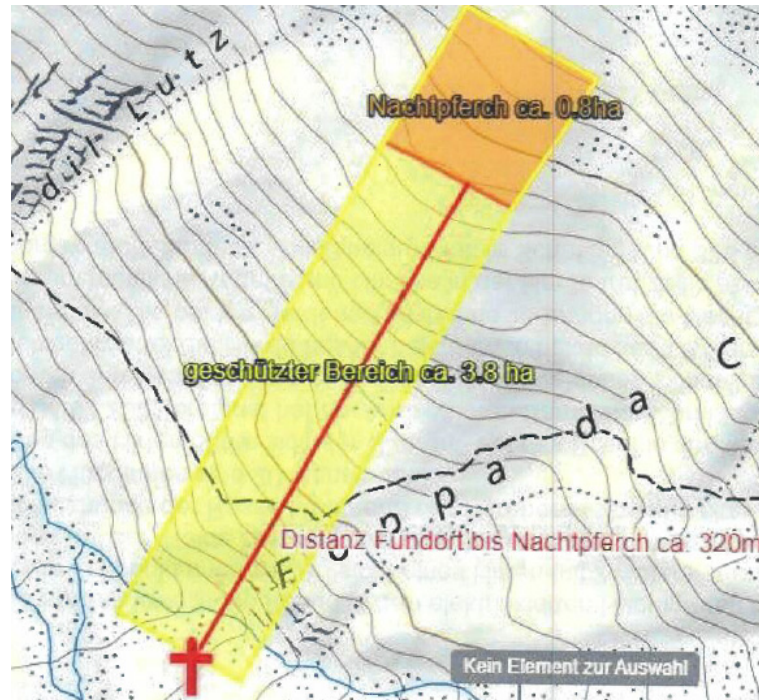
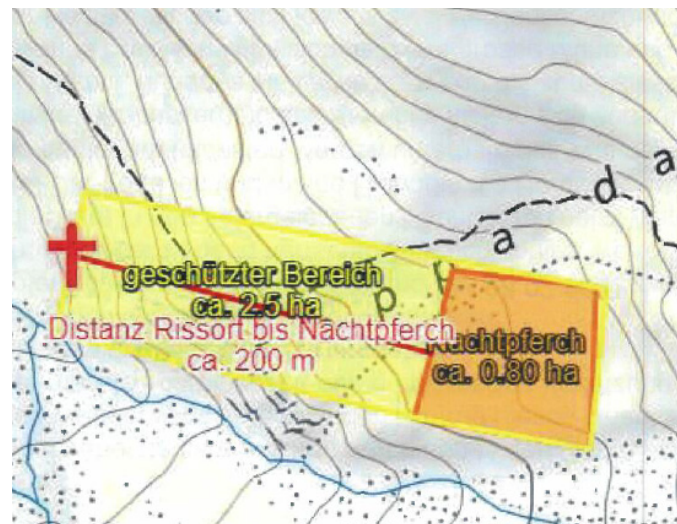
4.3.3 Der Beschwerdeführer wirft der Vorinstanz bei der Festlegung der geschützten Weidefläche unter anderem Ermessensmissbrauch im Sinne eines qualifizierten, rechtsverletzenden Ermessensfehlers vor (Art. 49 Bst. a VwVG). Sie habe sich bei der Ausübung ihres Ermessens von unsachlichen, dem Zweck der Vorschriften fremden Erwägungen leiten lassen und das Verbot der Willkür und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt (vgl. zur Definition des Ermessensmissbrauchs: BGE 147 V 194 E. 6.3, BGE 142 II 268 E. 4.2.3; BVGE 2007/17 E. 2.2; Urteil des BVGer A-3085/2016 vom 26. Juni 2017 E. 5.3).

Bei den vorliegend anzuwendenden Gesetzes- und Verordnungsregelungen ist indessen nach allgemeiner Rechtslehre zwischen dem Tatbestand und der Rechtsfolge einer Norm zu unterscheiden. Letztere tritt ein, wenn sich der Tatbestand verwirklicht hat (statt vieler HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 391). Als Rechtsfolge räumt die als «Kann-Vorschrift» ausgestaltete Bestimmung von Art. 12 Abs. 4 JSG (vgl. auch Art. 4 Abs. 1 JSV) der zuständigen Behörde einen Ermessensspielraum ein beim Entscheid, ob eine Regulierungsmassnahme zur Verringerung des Wolfsbestands zu treffen sei oder nicht (sog. Entschliessungsermessen). Bestand und Ausübung dieses Ermessens setzen indessen, auf der Tatbestandsebene, einen «grossen Schaden»

(Art. 12 Abs. 4 JSG; Art. 4 Abs. 1 Bst. c JSV), d.h. vorliegend den Tod der erforderlichen Zahl von Nutztieren in einem durch die ergriffenen Massnahmen geschützten «Gebiet» voraus (vgl. E. 3.4). Beim offen formulierten Erfordernis des «Gebiets», dessen räumliche Konkretisierung streitig ist, handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff (vgl. BÜTLER, Kommentar JSG, Rz. 49; BVGE 2015/2 E. 4.3.3 f.). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist im Beschwerdeverfahren praxismässig als Rechtsfrage i.S.v. Art. 49 Bst. a VwVG zu prüfen (statt vieler: BVGE 2011/53 E. 8.1). Die unter dem Titel des Missbrauchs erhobenen Rügen sind somit nicht auf eine (qualifiziert) fehlerhafte Ermessensausübung hin, sondern an geeigneterer Stelle bei der streitigen Anwendung des Verordnungsbzw. des Verfassungsrechts zu prüfen. Das Bundesverwaltungsgericht übt bei der Prüfung unbestimmter Rechtsbegriffe allerdings Zurückhaltung und gesteht der verfügenden Verwaltungsbehörde einen gewissen Beurteilungsspielraum zu, wenn der Entscheid besonderes Fachwissen oder Vertrautheit mit den tatsächlichen Verhältnissen voraussetzt, und die Behörde die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte geprüft und die erforderlichen Abklärungen sorgfältig und umfassend durchgeführt hat (vgl. zum Ganzen Urteil des BGer 2C_844/2018 vom 12. Juni 2020 E. 5.6.1, BGE 136 I 184 E. 2.2.1, BGE 132 II 257 E. 3.2; BVGE 2014/26 E. 7.8, Urteile des BVGer A-7245/2018 vom 13. September 2019 E. 3.2 und A-1107/2013 vom 3. Juni 2015 E. 5). Dies rechtfertigt sich hinsichtlich der Streitfrage, auf welcher Weidefläche Schafe durch Herdenschutzhunde als geschützt zu gelten haben. Der Gesetzgeber wollte den Behörden hinsichtlich Störungen durch wildlebende Tiere mit Erlass des JSG bewusst einen Spielraum belassen, um auf neue tatsächliche Entwicklungen zeitnah reagieren zu können (Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz der wildlebenden Säugetiere und Vögel vom 27. April 1983 [nachfolgend Botschaft JSG 1983], BBl 1983 II 1197, 1200; BÜTLER, Kommentar JSG, Rz. 3).

4.4 Der Beschwerdeführer und die Vorinstanz vertreten unterschiedliche Auffassungen, nach welcher konkreten Methode die nachts durch Herdenschutzhunde als geschützt geltende Fläche von 5 ha im Fall der Verwendung eines Nachtpferchs zu berechnen ist.

4.4.1 Im Regulierungsgesuch hat der Beschwerdeführer hinsichtlich der Vorfälle vom 4. und 9. Juli 2021 eine bewachte Fläche von 3.8 ha bzw. 2.5 ha gemäss den folgenden Abbildungen geltend gemacht:

Vorfall vom 4. Juli 2021Vorfall vom 9. Juli 2021

4.4.2 Die Vorinstanz führt im Wesentlichen aus, die am 4. und 9. Juli 2021 gerissenen Schafe hätten sich ausserhalb der als geschützt zu erachtenden Fläche aufgehalten. Die Fläche könne, anders als im Gesuch geltend gemacht, nicht nur vom Nachtpferch in die Richtung des Orts, an dem das

Schaf gerissen worden sei, berechnet werden. Sie müsse mit einem Kreis rings um den Nachtpferch bestimmt werden. Bei einem Riss in einer Distanz von 320 m bzw. 200 m zum Nachtpferch ergebe sich demnach eine zu grosse Fläche von 32 ha bzw. 13 ha ($\pi \times r^2$), welche die Herdenschutz Hunde nicht bewachen könnten. Zudem würden die Hunde auch ausserhalb des Nachtpferchs bei der Hauptherde bleiben und nicht einzelne Schafe oder kleine Gruppen begleiten. Mit dem Einsatz eines Nachtpferchs werde der Schafherde als dynamisches, sich fortbewegendes System ein statisches Element hinzugefügt, indem er die Bewegung der Herde auf die eingezäunte Fläche begrenze und zum klar umrissenen Orientierungspunkt für die Herdenschutz Hunde werde. Würden Schafe ausserhalb des Perimeters von 5 ha rund um den Nachtpferch an das Schadenskontingent angerechnet, könne dies überdies zu Missbrauch durch vorsätzliches Nichteinpferehen von Schafen führen, um die erforderliche Schadensgrösse und damit eine Regulierung des Rudels zu provozieren.

4.4.3 Der Beschwerdeführer trägt hingegen vor, in beiden Fällen habe sich die Herde, d.h. die Tiere im Nachtpferch und das jeweils ausserhalb gerissene Schaf, auf einer kleineren Fläche als 5 ha und damit im geschützten Bereich aufgehalten. Bezugspunkte des massgeblichen Schutzperimeters seien praxisgemäss die jeweils am äusseren Rand stehenden Nutztiere. Entscheidend sei somit die Herdenausdehnung und die dazu relative Position der gerissenen Tiere. Wenn die Vorinstanz den Nachtpferch als Bezugspunkt und eine kreisförmige Fläche um den Mittelpunkt des Nachtpferchs als Schutzperimeter definiere, schränke sie diesen durch eine Wirklichkeitsferne «Reissbrettgeometrie» unzulässig ein. Dadurch verlaufe die äussere Grenze der Schutzzone bei einem Nachtpferch von 0.8 ha nur noch 75 m vom Zaun entfernt. Somit reduziere die Vorinstanz den Schutzbereich faktisch auf den Umfang des Nachtpferchs, obwohl der Einsatz von Herdenschutz Hunden ausserhalb desselben die wirkungsvollste Massnahme sei und die Hunde die Herde nicht statisch innerhalb des Pferchs bewachen, sondern sich dynamisch um die Herde herumbewegen würden. Ob die Herde zusätzlich zu den Hunden durch einen Nachtpferch geschützt sei, dürfe keinen Einfluss auf die Berechnungsmethode haben. Teile sich eine Herde in verschiedene Gruppen auf, erschwere dies zwar den Schutz, verunmögliche diesen aber nicht, da die Hunde ihr Verhalten neben der Hauptgruppe gezielt auch auf andere sich bewegende Tiergruppen ausrichten könnten. Die Schutzwirkung sei analog der Situation ohne Zaun als gegeben zu betrachten, solange sich die einzelnen Tiergruppen nicht auf mehr als 5 ha verteilen würden. Erst wenn die Verteilung eine grössere Fläche umfasse, sei der Standort der Hauptgruppe von Bedeutung. Folge

man der Vorinstanz, führe dies dazu, dass eine nachts eingepferchte Schafherde als weniger gut geschützt gelte als eine durch Hunde bewachte Herde ohne Nachtpferch bei kompakter Herdenführung.

4.5 Soweit der Beschwerdeführer kritisiert, die Vorinstanz habe, abweichend von der bisherigen Praxis, neue Kriterien für die Berechnung des Schutzperimeters angewandt, fehlt es vorab an einer gefestigten Berechnungsmethode bzw. Anwendungspraxis, auf die er sich berufen könnte. Nähere Angaben zur Bestimmung der geschützten Weideflächen enthalten weder die Vollzugshilfe Herdenschutz noch der Erläuternde Bericht JSV 2021 (S. 12) oder derjenige zur Änderung der JSV vom 1. Juli 2015 (S. 4 und S. 7 zu Art. 9^{bis} Abs. 3 *alt*JSV; abrufbar unter www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen > 01.07.2015 > Umgang mit Wolf und Kormoran: Bundesrat setzt geänderte Verordnungen in Kraft; besucht am 18. Februar 2022]). Insbesondere definieren die genannten Quellen keine Bezugspunkte oder Richtungsvorgaben, an denen sich die Ausdehnung der Fläche zu orientieren hätte. Ebenso wenig ergeben sich solche Ausführungen, anders als gerügt, aus der eingereichten Verfügung betreffend die Regulierung des Beverin-Rudels (Gegenstand des Beschwerdeverfahren A-5142/2021).

4.6

4.6.1 Die Bestimmung der geschützten Weidefläche richtet sich gemäss dem Verordnungskonzept nach der Schutzwirkung der zumutbaren Massnahmen gemäss den Umständen im konkreten Fall (vgl. E. 4.3.1 f.). Die Herdenschutzhunde orientieren sich in ihrer Wirkungs- und Verhaltensweise unbestritten an der zu bewachenden Herde. Die Herde, nicht ein Territorium, ist der Bezugspunkt der Hunde. Wie die Vorinstanz schlüssig darlegt, ist dies weiterhin der Fall, wenn ein Nachtpferch verwendet wird. Wohl wird die Verteilung der Herde auf die Fläche des Nachtpferchs eingeschränkt und gelten eingepferchte Nutztiere rechtlich grundsätzlich als geschützt (Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 36). Bezugspunkt der eingesetzten Hunde bleibt aber in erster Linie ihre zu schützende Hauptherde im Nachtpferch, weshalb dieser ihr Raumverhalten indirekt beeinflusst: Aufgrund des herdentreuen Verhaltens der Hunde, d.h. ihrer Bindung an die Nutztierherde, halten sie sich meist in der Nähe der eingezäunten Nutztiere auf. Sie entfernen sich weiträumig von der Herde allenfalls nur, um zielgerichtet und für kurze Zeit z.B. eine scheinbare Störquelle zu erkunden (Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 55). Vor diesem Hintergrund ist es nicht verfehlt, wenn die Vorinstanz davon ausgeht, dass Herdenschutzhunde sich

in der Regel nicht nachts von der eingepferchten Hauptherde entfernen, um unbemerkt nicht eingezäunte Einzeltiere, über längere Zeit und in grosser Distanz zur Herde, zu begleiten bzw. zu bewachen. Die Ereignisse auf der Alp Lavaz (getrennt von der eingepferchten Hauptherde weidende Einzeltiere) unterscheiden sich hinsichtlich der Dynamik und Bewegung der Gesamtherde auch wesentlich von der (vom Beschwerdeführer als Vergleich herangezogenen) Situation, dass sich eine Herde ohne Einzäunung frei bewegt und in mehrere Tiergruppen aufteilt bzw. die Hunde ein insgesamt offenes Feld bewachen sowie allenfalls zwischen ihnen bekannten Gruppen hin und her pendeln (vgl. Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 74).

Insoweit erscheint es vertretbar, die Schafherde im Nachtpferch bzw. den Nachtpferch, d.h. nicht abseits weidende Einzeltiere, als Ausgangspunkt für die Berechnung der geschützten Fläche zu bestimmen.

4.6.2 Bei der Einsatzbereitschaftsprüfung (EBÜ), d.h. der Prüfung, ob sich offizielle Herdenschutz Hunde nach der Ausbildung zum Einsatz eignen, prüft die Vorinstanz ferner die Herdentreue der Hunde im Rahmen eines 24 Stunden Einsatzes. Dabei müssen sie sich in 50 % der GPS-Lokalisationen näher als 30 m und in 90 % der Lokalisationen näher als 300 m zur Nutztiergruppe aufhalten (Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 55 Fn. 20, 69, 96). Dass die Vorinstanz dieses Prüfungskriterium bei der Bestimmung der eingezäunten Hauptherde als Ausgangspunkt der Berechnung – lediglich zusätzlich – mitberücksichtigt, kann nicht mit dem Beschwerdeführer als geradezu sachfremd erachtet werden, da der Verordnungsgeber die bestandene Einsatzbereitschaftsprüfung als Voraussetzung des wirksamen Schutzes durch Hunde einstuft (Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 12). Sie ist aber vorliegend insofern von beschränkter Bedeutung, als sie sich auf den ganzen Tag und nicht spezifisch auf das Verhalten der Hunde im relevanten Nachtzeitraum bei entsprechend eingeschränkter Sicht bezieht.

4.6.3 Weiter trifft grundsätzlich nicht zu, dass die Berechnungsmethode der Vorinstanz den Schutzperimeter auf den Nachtpferch reduziert. Kommen sowohl Nachtpferche als auch Herdenschutz Hunde ausserhalb desselben zum Einsatz, wird ihnen Schutzwirkung auf der rund 5 ha grossen Fläche auch in der Umgebung des Nachtpferchs zuerkannt. Fraglich ist jedoch, wie deren geometrische Ausdehnung zu bestimmen ist. Die Berechnungsweise des Beschwerdeführers ergibt zwar rein rechnerisch eine Fläche bzw. Herdenverteilung von weniger als 5 ha (E. 4.5.1). Indem sie aber den Rissort des Schafs als Ausgangspunkt nimmt, wird sie, zumindest im kon-

kreten Fall, dem Wirkungskreis der an der Hauptherde orientierten Herdenschutzhunde nicht gerecht. Aufgrund der Geländeverhältnisse sind Wolfsangriffe an den relevanten Stellen der Alp Lavaz aus verschiedenen Richtungen erfolgt und möglich. Der Vorinstanz ist deshalb darin zuzustimmen, dass die geschützte Fläche nicht nur in Richtung des effektiv eingetretenen Schadensereignisses ausgedehnt werden kann. Würden in jede Richtung einzelne frei weidende Schafe mit Entfernung von 320 m und 200 m vom Nachtpferch als geschützt erfasst, entstünde ex ante betrachtet ein Gebiet, das wesentlich über die massgebende Fläche von rund 5 ha und damit die als realistisch betrachtete Schutzwirkung der Hunde hinausginge. Es fehlen zudem tragfähige Nachweise, dass sich ein wirksamer Schutz eines Gebiets dieser Grösse in der Nacht, wie es laut Beschwerdeführer den praktischen Erfahrungen im Kanton entspreche, mit einer vergrämenden Wirkung auf Wölfe durch kurzfristiges Entfernen der Hunde von der Herde umsetzen lässt. Der ergebnisorientierten Betrachtung des Beschwerdeführers wohnt ausserdem eine ausgeprägte Zufälligkeit inne, welche akzentuiert aufritt, wenn ein Wolf an verschiedenen Orten mehrere Schafe in grosser Distanz zur eingezäunten Herde erlegt und geklärt werden müsste, zu welchen Schafen hin die Fläche vom Nachtpferch aus zu ziehen wäre.

4.6.4 Dass die Fläche um den Nachtpferch stets formelgetreu als Kreis berechnet wird, erscheint auf der anderen Seite nicht geboten. Bei der Grösse von «rund» 5 ha handelt es sich um einen Richtwert (vgl. auch Vollzugshilfe Herdenschutz, S. 74), dessen Anwendung nicht rein geometrisch, sondern orientiert an der Schutzwirkung der eingesetzten Herdenschutzhunde zu erfolgen hat. Je nach den Umständen, insbesondere den Geländeverhältnissen, kann daher, wie es auch die Vorinstanz als zulässig erachtet, eine andere Ausdehnung vom Nachtpferch aus die Wirkung der Hunde sachgerechter abbilden (z.B. wenn Angriffe nur aus bestimmten Richtungen möglich sind). In der vorliegenden Konstellation (allseitiger Schutzbedarf) ist es aber mit der Verordnung zumindest vereinbar, die Fläche grundsätzlich nach allen Seiten des Nachtpferchs hin auszudehnen. Daraus ergibt sich noch nicht zwingend eine bestimmte Flächenform bzw. Aussengrenze. Eine gewisse Schematisierung dürfte jedoch im Sinne der Praktikabilität der (zeitgerechten) Schadenserhebung zuzulassen sein, zumal für die Beurteilung des Schadens bzw. der Zahl der anrechenbaren Nutztiere unter Umständen eine Vielzahl von Einzelereignissen zu prüfen ist (vgl. auch Art. 4^{bis} Abs. 4 JSV). Eine Aussengrenze mit einem Radius von rund 125 m um den Nachtpferch, wie im angefochtenen Entscheid festgelegt, erscheint daher nach Massgabe der (Gelände-)Verhältnisse nicht unzulässig. Die Vorinstanz hat sich zwar nicht vertieft mit dem genauen Grenzverlauf bzw.

der streitigen Frage auseinandergesetzt, an welchen exakten Punkten orientiert (z.B. Mittelpunkt des Pferchs oder Umzäunung) die Fläche zu ziehen ist, wenn innerhalb wie auch ausserhalb des Nachtpferchs Herdenschutzhunde agieren (vgl. auch die Darstellungen in Beschwerdebeilage 6). Denkbar wäre dabei unter Umständen auch eine Aussenform in gleichmässiger Distanz zum Rand des Nachtpferchs, um den die Hunde sich bewegen. Vorliegend erübrigt sich diese Beurteilung jedoch. Von entsprechenden Anpassungen der Berechnung unabhängig befanden sich die am 4. und 9. Juli 2021 gerissenen Schafe ausserhalb des Schutzwirkungsbereichs der Hunde, da sie sich in zu grossen Distanz ca. 320 m und 200 m vom Rand des Weidenetzes entfernt aufhielten (vgl. E. 4.6.3).

Dafür spricht hinsichtlich des Vorfalls vom 4. Juli 2021 im Übrigen auch, dass zwei Herdenschutzhunde zum Schutz der ca. 750 Schafe im Einsatz waren. Gemäss der Vollzugshilfe Herdenschutz (Ziff. 13.1.3) bieten zwei Hunde in der Regel genügend Schutz für zweihundert Nutztiere. Pro dreihundert weiteren Nutztieren empfiehlt die Vollzugshilfe je einen zusätzlichen Hund und geht von einer praktischen Obergrenze von ca. sechs einsatzfähigen Herdenschutzhunden aus (zum Ganzen auch Erläuternder Bericht JSV 2021, S. 12). Es erscheint somit auch unter diesem Aspekt fraglich, dass die beiden Hunde das vom Beschwerdeführer geltend gemachte Gebiet und gleichzeitig den Nachtpferch wirksam schützen konnten.

4.6.5 Nicht ausschlaggebend ist ferner der Einwand des Beschwerdeführers, dass im einen Fall nur eines von mehreren Schafen ausserhalb des Pferchs gerissen und im anderen Fall das angegriffene Lamm lediglich verletzt worden sei, bevor es nach Rücksprache mit dem Amtstierarzt durch die Wildhut habe erlöst werden müssen. Käme es für den Wirkungsbereich der Hunde auf den konkreten Verteidigungserfolg an, liesse sich ebenso umgekehrt argumentieren, dass die gerissenen Schafe eben nicht wirksam geschützt wurden, obschon nur wenige Tiere ausserhalb des Nachtpferchs weideten. Bei dieser Betrachtungsweise entfielen aber Schafe, die als im geschützten Gebiet getötete Tiere an den Schaden anzurechnen wären. Dies entspräche nicht dem Verordnungskonzept.

4.6.6 Sieht der Beschwerdeführer die Ablehnung des Gesuchs im klaren Widerspruch zum Gesetzeszweck einer geregelten Koexistenz zwischen Menschen, Grossraubtieren und Nutztieren, kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Schon der historische Jagdgesetzgeber ging davon aus, dass es sich bei der Verhütung von Wildschäden, nicht zuletzt aufgrund der Nähe von landwirtschaftlich genutzten Flächen und dem Lebensraum der

geschützten Wildtiere, um eine komplexe Problematik handle. Es gehe darum, Kriterien zu finden, die es erlaubten, zumutbare von untragbaren Schäden abzugrenzen (Botschaft JSG 1983, BBl 1983 II 1197, 1211). Diese Unterscheidung ist in einem Sömmerungsgebiet schwierig zu treffen. Es leuchtet zwar ein, dass es je nach Gelände, Witterungsverhältnissen und Führbarkeit der Herde nicht immer gelingt, sämtliche Schafe einzupferchen. Ebenfalls ist gut begreiflich, dass aus Sicht des beeinträchtigten Tierhalters die Alp Lavaz mit elf angegriffenen Schafen stark vom Wolfsrudel betroffen wurde. Die streitigen Schafe aber unter den angeführten Umständen nicht als Schaden anzurechnen, ist vereinbar mit dem Regelungskonzept, vorrangig zu regulierenden Eingriffen auf den Wirkungsbereich der als zumutbar eingestuft Präventivmassnahmen abzustellen (vgl. E. 4.3.1). Ein 320 m von der umzäunten Herde entferntes Schaf gäbe hier den Ausschlag dafür, dass just der geltende Mindestschaden (zehn Nutztiere) vorläge und drei Jungwölfe erlegt würden. Dies nicht zuzulassen, bedeutet keine normzweckwidrige Abwägung von Arten- und Nutztierschutz.

4.7 Unter dem Aspekt der Praxistauglichkeit (Rekonstruierbarkeit der Verhältnisse) verdient die Berechnungsmethode des Beschwerdeführers ebenfalls nicht den Vorzug gegenüber derjenigen der Vorinstanz. Es leuchtet zwar ein, dass der Zeitpunkt des Wolfsangriffs und der Standort der angegriffenen Schafe anhand der verfügbaren Anhaltspunkte zuweilen nicht leicht zu ermitteln sind (z.B. wegen möglicher Flucht der Schafe vor dem Angriff oder allfälliger Verschiebungen und Abstürze nach dem Angriff). Die damit verbundenen Beweisschwierigkeiten betreffen jedoch gleichermassen beide Berechnungsweisen. Auch diejenige des Beschwerdeführers erfordert es, den Rissort der erlegten Schafe (vgl. E. 4.4.1) und, soll der für Tag und Nacht unterschiedliche Richtwert der Gebietsgrösse massgebend sein, den Angriffszeitpunkt im Rahmen des Möglichen zu ermitteln. Ferner kann, anders als der Beschwerdeführer befürchtet, nicht der genaue Standort der Herdenschutzhunde im Angriffszeitpunkt Ausgangspunkt der Berechnung sein. Dies wäre in der Tat nicht praktikabel, entspricht aber nicht der Auffassung der Vorinstanz und wird vom Beschwerdeführer auch nicht plausibel begründet.

4.8 Insgesamt entspricht es vertretbarer Auslegung, die am 4. und 9. Juli 2021 gerissenen Schafe im konkreten Fall nicht in einem geschützten Gebiet als erlegt zu betrachten. Die Vorinstanz hat das für die Regulierung erforderliche Schadensausmass somit vereinbar mit den anwendbaren jagdrechtlichen Bestimmungen verneint. Es erübrigt sich in der Folge, weitere Voraussetzungen der Regulierung zu prüfen.

5.

5.1 Soweit der Beschwerdeführer der Vorinstanz eine unrichtige Sachverhaltsfeststellung (Art. 49 Bst. b VwVG) bei der Festlegung des Schutzperimeters vorwirft, ist ihm entgegenzuhalten, dass die meisten rechtserheblichen Sachverhaltselemente nicht umstritten sind (E. 4.2) und die Ausführungen der Vorinstanz zur tatsächlichen Wirkungsweise der eingesetzten Herdenschutzhunde im Umfeld eines Nachtpferchs nicht als falsch einzustufen sind (vgl. E. 4.6.1). Die Vorinstanz stellt denn auch nicht in Abrede, dass der Riss der Schafe innerhalb der geschützten Fläche zu verorten wäre, würde diese, wie aus den genannten Gründen verneint, nach der Berechnung des Beschwerdeführers bestimmt. Letztlich decken sich die unter dem Begriff der falschen Sachverhaltsermittlung vorgetragenen Argumente mit den beurteilten Rügen zur Anwendung des Ordnungsrechts. Somit kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden.

5.2 Weiter rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 2 BV). Es fehlt jedoch an der rechtlich gebotenen Mindestgrösse des Schadens, sodass das Ausmass der Beeinträchtigung des Nutztierbestands den beantragten Eingriff in den Wolfsbestand nicht rechtfertigen kann. Die betroffenen Schafe waren in der Nacht zudem weder durch den verwendeten Nachtpferch noch durch die eingesetzten Hunde in deren Schutzwirkungsbereich geschützt. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gebietet aber wie ausgeführt, den Schutz des Nutztierbestands in erster Linie präventiv durch die als zumutbar betrachteten Massnahmen und erst in nachrangiger Weise durch Regulierungsmassnahmen zu Lasten des Artenschutzes zu gewährleisten (E. 4.3.1). Der angefochtene Entscheid hält einer Verhältnismässigkeitsprüfung somit stand.

5.3 Der Entscheid steht im Sinne der Erwägungen mit den einschlägigen Gesetzes- und Ordnungsregeln im Einklang und ist angesichts der genannten Überlegungen sowie des Zwecks der massgebenden Vorschriften nicht unhaltbar. Entsprechend liegt – abweichend von der Sichtweise des Beschwerdeführers – auch kein Verstoss gegen das Willkürverbot (Art. 9 BV) vor. Die Zustimmung zur Bestandesregulierung zu verweigern, ist somit aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenfalls nicht zu beanstanden.

6.

Zusammenfassend erweist sich die Beschwerde als unbegründet, weshalb sie abzuweisen ist.

7.

Es bleibt über die Kosten- und Entschädigungsfolgen des Beschwerdeverfahrens zu befinden.

7.1 Die Verfahrenskosten werden in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt (Art. 63 Abs. 1 VwVG). Angesichts des Verfahrensausgangs gilt der Beschwerdeführer als unterliegend. Anderen als Bundesbehörden, die Beschwerde führen und unterliegen, werden Verfahrenskosten indes nur auferlegt, soweit sich der Streit um vermögensrechtliche Interessen von Körperschaften oder autonomen Anstalten dreht (Art. 63 Abs. 2 VwVG; statt vieler: Urteil des BVerG A-5263/2017 vom 10. April 2019 E. 7.2). Dies ist vorliegenden nicht der Fall, weshalb dem unterliegenden Beschwerdeführer als Kanton keine Kosten aufzuerlegen sind. Somit sind keine Verfahrenskosten zu erheben.

7.2 Dem Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (Art. 64 Abs. 1 VwVG). Die Vorinstanz hat als Bundesbehörde ebenfalls keinen Anspruch auf eine Entschädigung (Art. 7 Abs. 3 des Reglements über die Kosten und Entschädigungen vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 21. Februar 2008 [VGKE, SR 173.320.2]).

Demnach erkennt das Bundesverwaltungsgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.

Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3.

Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen.

4.

Dieses Urteil geht an die Beschwerdeführerin, die Vorinstanz und das Generalsekretariat UVEK.

Für die Rechtsmittelbelehrung wird auf die nächste Seite verwiesen.

Der vorsitzende Richter:

Der Gerichtsschreiber:

Maurizio Greppi

Thomas Ritter

Rechtsmittelbelehrung:

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

Versand:

Zustellung erfolgt an:

- den Beschwerdeführer (Gerichtsurkunde)
- die Vorinstanz (Ref-Nr. [...]; Einschreiben)
- das Generalsekretariat UVEK (Gerichtsurkunde)