Das Beschwerderecht der Fachorganisationen nach Art. 14 des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege (FWG)

Verfasser: lic. iur. Reto Nutt, Zürich

(Für zahlreiche wertvolle Anregungen und Hinweise dankt der Verfasser Herrn Prof. Dr. iur. Ulrich Zimmerli, Bern, Herrn Dr. iur. Peter Keller, Bern, Rechtsanwalt Heinrich Jud, Zumikon, sowie den Mitgliedern der ARF- Kommission RECHT. Dank gebührt auch dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, das die vorliegende Arbeit finanziell unterstützt hat.)

Zürich, Februar 1990

Herausgeber: Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger
Klosbachstrasse 48, 8032 Zürich

I. Inhaltsverzeichnis

1. Die neuen Rechtsgrundlagen

2. Fragestellung

3. Die Organisationenbeschwerde nach Art. 14 FWG
3.1 Organisationenbeschwerde nach Art. 12 NHG
3.2 Organisationenbeschwerde nach Art. 55 USG
3.3 Art. 14 FWG im Vergleich zu Art. 12 NHG und Art. 55 USG
3.3.1 Gemeinsamkeiten
3.3.2 Unterschiede?

4. Anfechtungsgegenstände
4.1 Allgemeines
4.2 Richtpläne
4.3 Nutzungspläne
4.4 Baubewilligungen
4.5 Rechtliche Sicherung des öffentlichen Zugangs
4.6 Widmung, Um- und Entwidmung
4.7 Verkehrsanordnungen
4.8 Planung und Erstellung von Bauten und Anlagen des Bundes
4.9 Konzessionen und Bewilligungen des Bundes
4.10 Subventionen des Bundes

5. Beschwerdegründe

6. Wahrnehmung des Beschwerderechts

II. Literaturverzeichnis

Aubert Jean-François / **Jagmetti** Riccardo L.: Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes für ein Bundesgesetz über die Raumplanung, in: Wirtschaft und Recht 23/1971, S. 131 ff.

Bettermann Karl August: Über die Legitimation zur Anfechtung von Verwaltungsakten, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für M. Imboden, Basel 1972, S. 37 ff.

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) vom 26. September 1983, in: BBl 1983 IV, S.1-20

Brunschwiler Carl Hans: Wie die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde übernimmt, in: Mélanges Patry, Lausanne 1988

Campiche Edouard Georges: Die verfassungskonforme Auslegung, Aarau 1978

EDI: Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen, Entwurf und Bericht, August 1989

EJPD/BRP: Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981

Grisel André: Traité de droit administratif. Volume I et II, Neuchâtel 1984

Gygi Fritz:

- Die Beschwerdebefugnis im Verwaltungsprozess, in: ZBl 61/1960, S. 473 ff.; neu veröffentlicht in: Beiträge zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 353 ff.

- Der Rechtsschutz, in: Berner Tage für die juristische Praxis 1980, Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1980, S. 67 ff.

- Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983

- Verwaltungsrecht, Bern 1986

- Vom Beschwerderecht in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in: recht 1986, S. 8 ff.

- Zur sachlichen Zuständigkeit in der Bundesverwaltungsrechtspflege, in: recht 1987, S. 82 ff.

Hangartner Yvo:

- Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt a.M. 1974

- Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Erster Band: Organisation, Zürich 1980; Zweiter Band: Grundrechte, Zürich 1982

Häfelin Ulrich: Die verfassungskonforme Auslegung und ihre Grenzen, in: Recht als Prozess und Gefüge, Festschrift für Hans Huber, Bern 1981, S. 31 ff.

Häfelin/Haller: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1988

Haller Walter: Kommentar zu Art. 114bis BV, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Hrsg. J.-F. Aubert u.a., Basel/Zürich/Bern 1987

Haltner Rolf Heinrich: Begriff und Arten der Verfügung im Verwaltungsrecht des Bundes (Art. 5 VwVG), Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1979

Hänni Peter: Die Klage auf Vornahme einer Verwaltungshandlung, Freiburg 1988

Jaag Tobias:

- Die Anfechtbarkeit von Richtplänen mit staatsrechtlicher Beschwerde, in: SJZ 78/1982, S. 261 ff.
- Verkehrsberuhigung im Rechtsstaat, in: ZBl 87/1986, S. 289 f.
- Die Rechtsmittel des zürcherischen Gemeinderechts, in: ZBl 90/1989, S. 465 ff.

Jagmetti Riccardo: Persönlicher Kommentar vom 21.11.1988 zum Entwurf der Expertenkommission zur Revision des Raumplanungsgesetzes

Jörg/Beeler: Der Erlass kommunaler Nutzungspläne, in: DISP Nr. 69/70, Januar 1983, S. 23 ff.

Jud Heinrich:

- Rechtsfragen bei Fuss- und Wanderwegen, ARF-Schrift Nr. 8, Zürich 1986
- Kleine Einführung ins FWG, ARF-Schrift Nr. 10, Zürich 1987
- Rechtsverhältnisse an Gehflächen, Zürcher Dissertation, in Vorbereitung

Kälin Walter: Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, Bern 1984

Kölz Alfred / **Kottusch** Peter: Bundesrecht und kantonales Verwaltungsverfahrensrecht, in: ZBl 79/1978, S. 421 ff.

Kölz Alfred:

- Das Beschwerderecht der Umweltorganisationen im kommenden Umweltschutzgesetz, in: SGU-Bulletin, Sept. 1980, S. 1 ff.
- Die Legitimation zur staatsrechtlichen Beschwerde und das subjektive öffentliche Recht, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 739 ff.

- Die Vertretung des öffentlichen Interesses in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBl 86/1985, S. 49 ff.

Kuttler Alfred:

- Fragen des Rechtsschutzes gemäss dem Bundesgesetz über die Raumplanung, in ZBl 83/1982, S. 329 ff.

- Umweltschutz und Raumplanung, in: ZBl 89/1988, S. 237 ff.

Lendi Martin:

- Recht und Politik der Raumplanung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 31, Zürich 1984

- Raumplanung und Umweltschutz als Träger der Zukunftsverantwortung, in: DISP Nr. 78, Januar 1985, S. 5 ff.

- Kommentar zu Art. 37quater BV, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Hrsg. J.-F. Aubert u.a., Basel/Zürich/Bern 1987

Macheret Augustin: La qualité pour recourir: clef de la juridiction constitutionelle et administrative du Tribunal fédéral, in: ZSR 94 II/1975

Mächler August: Rahmengesetzgebung als Instrument der Aufgabenteilung, Zürich 1987

Marti Arnold: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton Schaffhausen, Zürcher Studien zum Verfahrensrecht, Zürich 1986

Matter Felix:

- Die Verbandsbeschwerde im schweizerischen Umweltschutzrecht, in: ZSR 100 I/1981, S. 445 ff.

- Kommentar zu Art. 54 ff. USG, in: Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Hrsg. A. Kölz u.a., Zürich 1987

Meier Roger M.: Verkehrsberuhigungsmassnahmen nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1989

Müller Georg:

- Darf der Bund die Rechtsform kantonaler Ausführungserlasse bestimmen?, in: ZBl 75/1974, S. 369 ff.

- Legitimation und Kognition in der Verwaltungsrechtspflege, in: ZBl 83/1982, S. 281 ff.

Munz Robert:

- Landschaftsschutz als Gegenstand des Bundesrechts, in: ZBl 87/1986, insb. S. 17 ff.

- Die Rechte der Natur- und Heimatschutzorganisationen bei Projekten für Wasserkraftwerke, in: Natur und Mensch Nr. 5, 1987, S. 177 ff.

Pfister Alois:

- Auf die Grundlage der Verfügung kommt es an, in: Mélanges André Grisel, Neuchâtel 1983, S. 719 ff.

- Staatsrechtliche und Verwaltungsgerichts-Beschwerde: Abgrenzungsschwierigkeiten, in: ZBJV 121/1985, S. 533 ff.

- Was heisst "massgebend"? Bemerkungen zu Art. 113 der Bundesverfassung, in: Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, S. 391 ff.

Pfleghard Heinz: Regierung als Rechtsmittelinstanz, Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Zürich 1984

Riva Enrico: Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980

Ruckstuhl François: Der Rechtsschutz im zürcherischen Planungs- und Baurecht, in: ZBl 86/1985, S. 281 ff.

Saladin Peter:

- Rahmengesetzgebung im Bundesstaat, in: ZBJV 114/1978, S. 505 ff.

- Das Verwaltungsverfahrensrecht des Bundes, Basel 1979

- Zur Organisations- und Verfahrenshoheit der schweizerischen Kantone, in: Festschrift Adolf Gasser, Berlin 1983, S. 339 ff.

- Bund und Kantone, in: ZSR 103 II/1984, insb. S. 495 ff.

- Kommentar zu Art. 3 BV, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Hrsg. J.-F. Aubert u.a., Basel/Zürich/Bern 1987

Schaffhauser René: Grundriss des schweizerischen Strassenverkehrsrechts, Bd. I, Bern 1984

Schaub Christoph: Der vorläufige Rechtsschutz im Anwendungsbereich des Umweltschutzgesetzes, Schriftenreihe zum Umweltrecht Band 2, Zürich 1990

Schmid Gerhard: Des Müllers Lust, Ein unziemlicher Beitrag über die Paragraphenlandschaft des Fuss- und Wanderwegrechts, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto K. Kaufmann, Bern und Stuttgart 1989, S. 327 ff.

Schmid Peter: Das Verhältnis der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Weiterziehung an eine eidgenössische Rechtsmittelinstanz, in: ZBl 81/1980, S. 329 ff.

Schwander Ivo: Zur Beschwerdebefugnis in den Verwaltungsverfahren und Verwaltungsgerichtsverfahren, in: ZBl 79/1978, S. 469 ff.

Schweizer Rainer J.: Rechtssetzungsprobleme des Bundes im Hinblick auf den Vollzug durch die Kantone, in: ZBl 78/1977, S. 1 ff.

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung: Wald und Raumplanung, Schriftenfolge Nr. 38, 1985

Spühler Karl: Der Rechtsschutz von Privaten und Gemeinden im Raumplanungsrecht, in: ZBl 90/1989

Stähelin Philipp: Kantonale Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Schweiz, in: Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte, Hrsg. P. Pernthaler, Wien 1986, S. 29 ff.

Steinlin Christoph: Eidgenössische und kantonale Raumplanungskompetenzen, Bern 1978

Tschannen Pierre: Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, Bern 1986

Werner David: Probleme der Grundsatzgesetzgebung auf dem Gebiete der Raumplanung, Zürich 1975

Zimmerli Ulrich: Das öffentliche Nachbarrecht, Baurechtstagung 1985, Tagungsunterlage II/2, S. 44 ff.

Zimmerlin Erich: Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1985

III. Abkürzungsverzeichnis

a	Are
Abs.	Absatz
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin
Anm.	Anmerkung
ARF	Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgänger
Art.	Artikel
BauG	Baugesetz
BBl	Bundesblatt
Bd.	Band
BewG	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 16. Dezember 1983
BG	Bundesgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheide
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
bzw.	beziehungsweise
ca.	contra
DISP	Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung
Diss.	Dissertation
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EG/EV	Einführungsgesetz/Einführungsverordnung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMA	Eidgenössisches Meliorationsamt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EVED	Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement
f./ff.	folgende
Fn	Fussnote
FPolG	Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 (SR 921.0)
FPolV	Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forstpolizei vom 1. Oktober 1965 (SR 921.01)
FWG	Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege vom 4. Oktober 1985 (SR 704)
FWV	Verordnung des Bundesrates über Fuss- und Wanderwege vom 26. November 1986 (SR 704.1)
Hrsg.	Herausgeber
insb.	insbesondere
i.S.	in Sachen
i.V.m.	in Verbindung mit
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
MO	Bundesgesetz über die Militärorganisation der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. April 1907 (SR 510.10)
N	Note

NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NSG	Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8. März 1960 (SR 725.11)
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 (SR 173.110)
Pra	Die Praxis des schweizerischen Bundesgerichts
PVG	Postverkehrsgesetz vom 2. Oktober 1924 (SR 783.0)
recht	recht. Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis
Rn	Randnote
RP	Raumplanung
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700.1)
SAW	Schweizer Wanderwege
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SSV	Verordnung über die Strassensignalisation vom 5. September 1979
StR	Ständerat
StrG	Strassengesetz
SVG	Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958 (SR 741.01)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
VPB	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz
VwVG	Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 (SR 172.021)
WaG	Waldgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
Ziff.	Ziffer
ZSG	Bundesgesetz über den Zivilschutz vom 23. März 1962 (SR 520.1)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

1. Die neuen Rechtsgrundlagen

Am 18. Februar 1979 wurde der Verfassungsartikel über Fuss- und Wanderwege[1] mit grossem Mehr in die Bundesverfassung aufgenommen[2]. Das von den eidgenössischen Räten am 4. Oktober 1985 verabschiedete Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege (FWG) wurde zusammen mit der dazugehörigen Vollzugsverordnung[3] vom Bundesrat auf den 1. Januar 1987 in Kraft gesetzt. FWG und FWV verpflichten die Kantone, zusammenhängende Fuss- und Wanderwegnetze zu planen, anzulegen und zu erhalten sowie aufgehobene oder nicht mehr geeignete Wege zu ersetzen. Als Grundsatz- oder Rahmenerlass belässt das FWG den Kantonen einen substantiellen Bereich politischer Entscheidungsfreiheit. Ergänzend zum Bundesgesetz treten daher kantonale - bestehende oder neu zu schaffende - Bestimmungen über Fuss- und Wanderwege hinzu. In der Methode der Rechtsetzung sind die Kantone frei. Insbesondere ist ihnen anheimgestellt, ob sie den Vollzug des FWG in einem speziellen Ausführungserlass regeln[4] oder entsprechende Vorschriften in geltende Gesetze (z.B. Strassengesetz, Bau- und Planungsgesetz)[5] integrieren.

Im Abschnitt "Organisation und Rechtsschutz" wird in Art. 14 FWG[6] das Beschwerderecht der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung verankert. Davon handelt die vorliegende Arbeit. Mit Verordnung vom 8. August 1988 wurde das Beschwerderecht der "Arbeitsgemeinschaft Recht für Fussgän-

---

[1]Art. 37quater BV

[2]Vgl. zur Entstehungsgeschichte von Art. 37quater BV die demnächst als ARF-Schrift Nr. 12 erscheinende Zürcher Dissertation von Heinrich Jud, Rechtsverhältnisse an Gehflächen, § 1

[3]Verordnung über Fuss- und Wanderwege (FWV) vom 26. November 1986; SR 704.1

[4]Vgl. z.B. die Ausführungserlasse in den Kantonen Aargau, Appenzell I.Rh. und A.Rh., Bern, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen und Wallis

[5]Vgl. z.B. Strassengesetz des Kantons St. Gallen vom 12. Juni 1988

[6]Art. 14 FWG lautet:

[1]In eidgenössischen und kantonalen Verfahren sind unabhängig von den übrigen verfahrensrechtlichen Bestimmungen zur Beschwerde auch berechtigt:

a. die Gemeinden, wenn ihr Gebiet betroffen ist;
b. die vom Eidgenössischen Departement des Innern anerkannten Fachorganisationen von gesamtschweizerischer Bedeutung.

[2]Zur Beschwerde gegen Verfügungen von Bundesbehörden sind auch die Kantone berechtigt.

ger" (ARF) und dem Verein "Schweizer Wanderwege" (SAW) zuerkannt[7]. Die ARF ist ein gesamtschweizerischer Verein, der auf die "Volksinitiative zur Förderung der schweizerischen Fuss- und Wanderwege" zurückgeht. Heute setzt sich die ARF vor allem für die Interessen und Rechte der Fussgänger im Siedlungs- und Naherholungsbereich ein. Die SAW ist eine private Organisation, die bereits in den Dreissiger Jahren unseres Jahrhunderts gegründet wurde. Sie setzt sich für den Schutz und die Überwachung des gesamten Wanderwegnetzes in der Schweiz und im Fürstentum Liechtenstein ein.

2. Fragestellung

Bevor ein eigentlicher Fragenkatalog erstellt wird, soll als Einstieg anhand eines typischen Fallbeispieles aufgezeigt werden, welche praktische Bedeutung dem Beschwerderecht der Fachorganisationen zukommt. Zudem erleichtert die Bezugnahme auf einen konkreten Sachverhalt die Auslegung von Art. 14 FWG.

Nicht von ungefähr betrifft der unseres Wissens erste Beschwerdeentscheid[8], der in Anwendung des FWG und seiner kantonalen Ausführungsgesetzgebung gefällt wurde, die Asphaltierung eines Wanderweges. Der Schutz der Naturwege vor Verteerung und der - vielfach damit zusammenhängenden - Inanspruchnahme durch den motorisierten Fahrverkehr war eines der Hauptmotive der Initianten der Verfassungsänderung[9] Dem Berner Verwaltungsentscheid liegt ein Sachverhalt zugrunde, der durchaus auch in anderen Kantonen Anlass zu einer Beschwerde geben könnte und der verschiedene Fragen aufwirft, deren Beantwortung für die Anwendung von Art. 14 FWG von vorrangiger Bedeutung ist. Er soll deshalb in geraffter Form dargelegt werden.

Im Dezember 1986 beschloss die Gemeindeversammlung von Schlosswil den Ausbau des Weiergutgässlis. Der Gemeinderat liess daraufhin das Baugesuch für den Leichtausbau (Auskofferung, Wiedereinfüllen und Belagseinbau) des bestehenden Naturweges auf einer Länge von 530 m ausschreiben. Verschiedene Einsprachen, darunter auch diejenige des Vereins "Berner Wanderwege"[10] wurden vom Regierungsstatthalter Schlosswils - als Einsprachebehörde - abschlägig entschieden. Gegen die Baubewilligung erhoben die

---

[7]Art. 1 der Verordnung über das Beschwerderecht anerkannter Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege (SR 704.5; AS 1988 S. 1344)

[8]Beschluss der Baudirektion des Kantons Bern vom 17.8.1988, veröffentlicht in BVR 1989, S. 150 ff. und SJZ 85/1989, S. 303 f.

[9]Nicht vergessen werden darf, dass das FWG auch die Förderung von dichten und sicheren Fusswegnetzen im Siedlungs- und Naherholungsbereich bezweckt.

[10]Eine Sektion der Dachorganisation "Schweizer Wanderwege"

"Berner Wanderwege" bei der kantonalen Baudirektion Beschwerde und beantragten die Aufhebung der Bewilligung und die Erteilung des Bauabschlages. Eventuell sei die Gemeinde zu verpflichten, einen Ersatzweg im Sinne von Art. 7 FWG zu schaffen.

Die Rechtsmittelinstanz heisst die Beschwerde im Umfang des Hauptantrages gut. Der Entscheid der Baudirektion stützt sich sowohl auf das FWG als auch auf die vom Berner Regierungsrat erlassene vorläufige Einführungsverordnung (EV/FWG)[11]. In ihrer Begründung unterstreicht die Baudirektion nach einer umfassenden Interessenabwägung die Bedeutung des Naturweges als Teilstück einer vielbegangenen Wanderroute und qualifiziert den geplanten Belagseinbau auf einer Strecke von 530 Metern als "erheblichen Eingriff ins Fuss- und Wanderwegnetz" im Sinne von Art. 7 Abs. 2 EV/FWG und dem Zweckgedanken von Art. 1 FWG zuwiderlaufend. Die Baubewilligung könne nur erteilt werden, wenn die Gründe für die Asphaltierung des Weges diejenigen für die Beibehaltung des Weges im ursprünglichen Zustand überwiegen, ist sinngemäss dem Entscheid der Rechtsmittelinstanz zu entnehmen. Bei dieser Rechtslage brauchte auf den Eventualantrag des Beschwerdeführers nicht eingegangen zu werden. Offenbleiben konnte somit die Frage, ob der vorgesehene Belagseinbau eine Ersatzpflicht nach Massgabe von Art. 7 FWG ausgelöst hätte.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Rechtsmittelbehörde die Beschwerdebefugnis des in eigenem Namen auftretenden Vereins "Berner Wanderwege" nicht etwa auf Art. 14 Abs. 1 lit. b FWG abstützte, sondern mit Recht auf Art. 35 Abs. 2 lit. b des bernischen Baugesetzes vom 9. Juni 1985.

Aus dem geschilderten Fall lassen sich verschiedene Fragen von allgemeiner Bedeutung ableiten. Wären mit dem gleichen Hauptbegehren etwa auch die nach Art. 14 FWG beschwerdeberechtigten Fachorganisationen durchgedrungen? Diese Frage stellt sich deshalb, weil für die Beurteilung des oben erwähnten Sachverhaltes sowohl eidgenössische als auch kantonale Rechtsnormen herangezogen wurden und nicht selbstverständlich ist, dass sich die Beschwerdelegitimation in kantonalen Verfahren, in denen selbständiges, materielles kantonales Recht angewendet wird, nach Bundesrecht bestimmt[12]. Zum besseren Verständnis werden die für den Entscheid massgebenden Rechtsnormen angeführt und zum Teil kurz erläutert. Das Baubewilligungsverfahren richtet sich grundsätzlich nach kantonalem Bau- und Strassenrecht[13]. Ob ein erheblicher Eingriff ins Fuss- und Wanderwegnetz vorliegt,

---

[11]Verordnung zur vorläufigen Regelung der Einführung des Bundesgesetzes über Fuss- und Wanderwege im Kanton Bern vom 27. April 1988

[12]Art. 14 FWG spricht zwar generell von "eidgenössischen und kantonalen Verfahren", schweigt sich aber darüber aus, ob auch kantonale Verfahren gemeint sind, deren Prozessgegenstand ausschliesslich vom kantonalen Recht beherrscht wird.

[13]Vgl. Art. 14 Abs. 2 und 3 des bernischen Gesetzes über Bau und Unterhalt der Strassen vom 2. Februar 1964

prüft die Baudirektion nach Massgabe von Art. 7 Abs. 2 EV/FWG. Nach dessen lit. b gelten alle über den Unterhalt, die Erneuerung und die geringfügige Änderung hinausgehenden baulichen Massnahmen an Fuss- und Wanderwegen als erheblicher Eingriff. Für den Entscheid, ob der geplante Belagseinbau trotz des erheblichen Eingriffes bewilligt werden kann, lässt sich die Rechtsmittelbehörde von einem der Grundgedanken des FWG leiten: Die bestehenden und ins Wanderwegnetz eingeflochtenen Naturwege sollen erhalten bleiben. Nur wenn die Anliegen der Land- und Forstwirtschaft, des Natur- und Landschaftsschutzes oder andere Interessen überwiegen[14], kann einer Verteerung zugestimmt werden. Da dies im vorliegenden Beispiel nicht der Fall sei, verstosse die Baubewilligung gegen Art. 1 FWG[15], ist in der Entscheidbegründung der Baudirektion zu lesen.

Allgemeiner formuliert lauten die Fragen: Bezieht sich Art. 14 FWG - als bundesrechtliche Prozessnorm - auch auf Verfahren, die kantonalrechtliche Rechtsverhältnisse zum Gegenstand haben[16]? Wann hat ein Anfechtungsobjekt im Bereich des Fuss- und Wanderwegrechts seine materiellrechtliche Grundlage im kantonalen, wann im eidgenössischen Recht?[17,18] Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Bundesrecht und kantonalem Recht ergeben sich insbesondere aus der Natur des FWG als Rahmen- oder Grundsatzgesetz[19]. Wie ist in bezug auf die Legitimation zu verfahren, wenn auf ein Rechtsverhältnis zugleich bundesrechtliche und kantonalrechtliche Normen Anwendung finden[20]? Kurz gestreift werden soll zudem die Frage, ob Art. 14 FWG auch im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde gilt[21].

Aus einer praxisorientierten, kasuistischen Optik stellt sich ganz allgemein die Frage, in welchen Fällen die legitimierten Organisationen eine vollständige oder beschränkte Überprüfung der anfechtbaren Anordnungen

---

[14]Vgl. Art. 9 FWG und Art. 2 Abs. 2 EV/FWG

[15]Nach Art. 1 bezweckt das FWG die Planung, die Anlage und die Erhaltung zusammenhängender Fuss- und Wanderwegnetze.

[16]Dazu nachfolgend Ziff. 3.3.2, insb. S. 14 ff.

[17]Dazu nachfolgend Ziff. 3.3.2, insb. S. 15 und 19

[18]Die Zuordnung des Streitgegenstandes zum eidgenössischen oder/und kantonalen Recht ist auch für die sachliche Zuständigkeit der Rechtspflegebehörden und den Instanzenzug von vorrangiger Bedeutung (vgl. dazu BGE 112 V 113, Brunschwiler, S. 268 f.; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 91; derselbe in recht 1987, S. 82 ff. und in ZBJV 115/1979, S. 211 f.; Pfister in ZBJV 121/1985, S. 533 ff. und in Mélanges André Grisel, S. 719 ff.).

[19]Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 79

[20]Dazu nachfolgend Ziff. 3.3.2, insb. S. 20

[21]Dazu nachfolgend Ziff. 3.3.2, S. 20

durch eine Rechtsmittelinstanz verlangen können. Lassen sich in sachlicher Hinsicht Fallgruppen von Anfechtungsobjekten bilden[22]?

Hinsichtlich der den beschwerdeberechtigten Vereinigungen zustehenden Rügen ist vorab fraglich, ob nur Bestimmungen angerufen werden dürfen, die zum Schutze der Fuss- und Wanderwege erlassen worden sind und ob in kantonalen Verfahren auch die Verletzung von selbständigem kantonalem Recht beanstandet werden kann[23].

Gesetzt den Fall, die Baudirektion hätte die Beschwerde der "Berner Wanderwege" abgewiesen, fragt sich, ob die gesamtschweizerischen Fachvereinigungen berechtigt gewesen wären, den Entscheid - ohne an den vorangegangenen Verfahren teilgenommen zu haben - an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen. In welchem Verfahrensstadium haben die Fachorganisationen spätestens einzugreifen, um ihr Beschwerderecht nicht zu verwirken? Eng damit zusammen hängt die Frage, wie die Fuss- und Wanderwegvereinigungen rechtzeitig von den zu prüfenden Rechtsanwendungsakten Kenntnis erhalten[24].

3. Die Organisationenbeschwerde nach Art. 14 FWG

Die Beantwortung der aufgelisteten Fragen ruft nach einer kurzen, problemorientierten Darstellung der Organisationenbeschwerden im Natur- und Heimatschutzgesetz (NHG) und im Umweltschutzgesetz (USG). Ein Seitenblick auf Art. 12 NHG und Art. 55 USG erlaubt insbesondere das Aufzeigen von Gemeinsamkeiten und Unterschieden.

3.1 Organisationenbeschwerde nach Art. 12 NHG

Erst die aussagekräftige Verwaltungs- und Gerichtspraxis zum Beschwerderecht der Natur- und Heimatschutzvereinigungen ebnete den Weg zur Einführung der ideellen Verbandsbeschwerde auch in verwandten Sachgebieten[25]. Art. 12 NHG gebührt daher bei der Darstellung der Organisationenbeschwerden der Vorrang.

Beschwerdeberechtigt sind gesamtschweizerische Vereinigungen, die sich

---

[22]Dazu nachfolgend Ziff. 4, S. 21 ff.

[23]Dazu nachfolgend Ziff. 5, S. 35 ff.

[24]Dazu nachfolgend Ziff. 6, S. 36 ff.

[25]Die überdurchschnittlich hohe Erfolgsquote der von den Natur- und Heimatschutzorganisationen erhobenen Beschwerden zeugt übrigens davon, dass das ideelle Verbandsbeschwerderecht nicht missbraucht wird (vgl. dazu Riva, S. 107 f.).

statutengemäss dem Natur- und Heimatschutz oder ähnlichen, rein ideellen Zielen widmen. Regionale und lokale Organisationen sind vom Beschwerderecht ausgeschlossen[26]. Der Gesetzgeber überlässt es der Praxis, die beschwerdebefugten Vereinigungen zu bestimmen. Die angerufene Instanz hat jeweils zu prüfen, ob die beschwerdeführende Vereinigung sämtliche Legitimationsvoraussetzungen erfüllt. Bis anhin hat das Bundesgericht etwa ein Dutzend Organisationen als beschwerdeberechtigt anerkannt[27]. Der Bundesrat ist in seiner Praxis bisher auf die Beschwerden von sechs verschiedenen Vereinigungen eingetreten.

Anfechtbar sind Verfügungen und kantonale Erlasse, die in letzter Instanz der Beschwerde an den Bundesrat oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht unterliegen[28]. Das Rechtsmittelverfahren dreht sich in der Regel um die Frage, ob im angefochtenen Entscheid die Interessen des Natur-, Landschafts-, Ortsbild- oder Kulturgüterschutzes ausreichend berücksichtigt worden sind. Übereinstimmend gehen Rechtsprechung und Lehre davon aus, dass sich die Beschwerdelegitimation nach Art. 12 NHG nur auf Entscheidungen bezieht, die in Anwendung von Bundesrecht ergehen und eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 24sexies BV i.V.m. Art. 2 NHG betreffen[29]. Soweit das Anfechtungsobjekt auf kantonalem Recht beruht, greift die prozessrechtliche Regel von Art. 12 NHG grundsätzlich nicht[30].

Die Bundesaufgaben werden im Gesetz nicht abschliessend aufgezählt. Aufgeteilt in drei Kategorien enthält Art. 2 NHG aber mehrere anschauliche Beispiele. Ausdrücklich erwähnt werden etwa die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund selber, Bewilligungen für Waldrodungen oder die Gewährung von Bundessubventionen. Mitunter führt der Begriff "Bundesaufgabe" in der Praxis zu Abgrenzungsschwierigkeiten[31]. Im Entscheid 112 Ib 70 ff. erblickt das Bundesgericht in der Durchsetzung von Art. 24 RPG (Bauten ausserhalb der Bauzonen) eine Bundesaufgabe, wenn geltend gemacht wird, eine gestützt auf diese Bestimmung erteilte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV und nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur- und Heimat.

---

[26]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 166

[27]Munz in Natur und Mensch, S. 179

[28]Riva, S. 67

[29]BGE 112 Ib 72; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 166; Munz in Natur und Mensch, S.180 und in ZBl 87/1986, S. 18; Riva, S. 81, 88; Spühler, S. 115 f.

[30]Riva, S. 81

[31]Vgl. Kuttler in ZBl 83/1982, S. 336; Munz in ZBl 87/1986, S. 18 f. und in Natur und Mensch, S. 177 ff.; vgl. auch ZBl 82/1981, S. 550 ff.

Auf Kritik[32] gestossen sind die Auffassungen des Bundesgerichtes, das Verbandsbeschwerderecht beziehe sich einzig auf Fälle, wo vom anwendbaren Recht her eine wertende Berücksichtigung der Natur- und Heimatschutzinteressen erlaubt sei, und hinsichtlich des Rügenspektrums stehe es den beschwerdebefugten Organisationen nur zu, spezifische bundesrechtliche Natur- und Heimatschutznormen anzurufen[33].

Sind die Kantone mit dem Vollzug von Bundesrecht betraut, wickelt sich auch das Verfahren grundsätzlich zuerst vor kantonalen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen ab[34]. Folglich muss den auf Bundesebene beschwerdeberechtigten Vereinigungen auch die Befugnis eingeräumt werden, von den Rechtsmitteln im kantonalen Instanzenzug Gebrauch zu machen (integrales Beschwerderecht). Das Bundesgericht mochte dieser Auffassung lange Zeit nicht folgen. Noch im Entscheid 100 Ib 453 hat es die Frage offengelassen, ob Art. 12 NHG die Beschwerdebefugnis bewusst auf das Verfahren vor eidgenössischen Rechtsmittelinstanzen beschränke oder ob die ideellen Organisationen in Bundesverwaltungssachen auch in den vorgeschalteten kantonalen Verfahren zur Beschwerdeführung befugt seien. In der Zwischenzeit scheint das Bundesgericht eine Kehrtwendung vollzogen zu haben. Die Natur- und Heimatschutzvereinigungen sind in Bundesverwaltungssachen aufgrund von Art. 12 NHG auch in den kantonalen Verfahren beschwerdebefugt[35]. Generell lässt sich sagen, dass die Bundesrecht anwendenden kantonalen Verwaltungs- und Justizbehörden den gemäss Art. 48 lit. a und b VwVG respektive Art. 103 lit. a und c OG Beschwerdeberechtigten dieselben Parteirechte wie das Bundesrecht zu gewähren hat[36]. Dies gilt insbesondere auch für die Beschwerdelegitimation[37]

Art. 12 NHG gilt nicht für die staatsrechtliche Beschwerde[38]. Wie erwähnt, fallen als Anfechtungsobjekte einzig Verfügungen und kantonale Erlasse in Betracht, die in letzter Instanz der Beschwerde an den Bundesrat oder der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht unterliegen. Gegenüber diesen Rechtsmitteln hat die staatsrechtliche Beschwerde aber zurückzutreten[39]. Im übrigen ist die staatsrechtliche Beschwerde auf den Schutz der verfassungsmässigen Rechte von Bürgern und Korporationen ausgerichtet und

---

[32]Riva, S. 60 f., 87 f. und 99 f.

[33]Vgl. BGE 100 Ib 450, 99 Ib 98 sowie hinten Ziff. 5, S. 35 f.

[34]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 93

[35]BGE 112 Ib 71, 110 Ib 162; Matter in Kommentar zum USG, N 28 zu Art. 55; vgl. zum Ganzen auch Kölz/Kottusch, S. 445 und Riva, S. 65 ff.

[36]Vgl. BGE 112 Ib 71 mit weiteren Entscheidangaben

[37]BGE 104 Ib 248; ZBl 87/1986, S. 231 ff.

[38]BGE 113 Ia 249; Riva, S. 68

[39]Art. 84 Abs. 2 OG

nicht auf die Wahrung allgemeiner öffentlicher Interessen[40]. Aufgrund der allgemeinen Legitimationsumschreibung in Art. 88 OG können die Vereinigungen eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesgericht einreichen, wenn sie in ihren eigenen, rechtlich geschützten Interessen verletzt sind[41] oder die kollektiven Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Letzteres setzt voraus, dass eine Mehrheit oder mindestens eine Grosszahl der der Vereinigung angeschlossenen Mitglieder selbst beschwerdebefugt wäre[42].

3.2 Organisationenbeschwerde nach Art. 55 USG

Nach Art. 55 Abs. 2 USG bezeichnet der Bundesrat die beschwerdebefugten Organisationen. Der Bundesrat hat sich entschieden, die Aufgabe mit einer Verordnung zu lösen. Zur Zeit liegt ein Vernehmlassungsentwurf vor[43]. Nach Absatz 1 von Art. 55 USG kommen nur gesamtschweizerische, ideelle Verbindungen natürlicher oder juristischer Personen in Betracht, die sich statutengemäss dem Umweltschutz oder verwandten Zielen widmen und seit über zehn Jahren bestehen[44].

Anfechtbar sind Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von ortsfesten Anlagen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Art. 9 USG[45] erforderlich ist. Entscheidend ist also, dass sich der sachliche Anwendungsbereich von Art. 55 USG nur auf Verfügungen erstreckt, die UVP-pflichtige Anlagen betreffen. Wie schon beim NHG fallen wiederum nur Verfügungen in Betracht, gegen die in letzter Instanz beim Bundesrat Beschwerde oder beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde geführt werden kann. Hingegen wurde bewusst darauf verzichtet, auch kantonale Erlasse in den Kreis der anfechtbaren Objekte aufzunehmen. Anfechtbar sind somit auf Bundesrecht, insbesondere auf dem USG, beruhende Anordnungen.

---

[40] BGE 113 Ia 243, 249, 428, 111 Ia 117 E.b; Kölz in ZBl 86/1985, S. 59

[41] So kann sich z.B. eine Vereinigung erfolgreich zur Wehr setzen, wenn ihr in einem kantonalen Rechtsmittelverfahren willkürlich die Legitimation abgesprochen wird.

[42] BGE 113 Ia 244, 250, 429, 112 Ia 33 E.2a, 182; Häfelin/Haller, Rz 1736a ff.; Hangartner, Staatsrecht, Bd. II, S. 271; Kälin, S. 252; Riva, S. 34

[43] EDI, Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen, Entwurf und Bericht, August 1989

[44] Vgl. dazu Matter in Kommentar zum USG, N 22 ff. zu Art. 55 sowie EDI, Bericht, S. 5 ff.

[45] Vgl. Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung vom 19. Oktober 1988 (UVPV; SR 814.011)

Häufig werden kantonale Baubewilligungen Anfechtungsgegenstand sein. Hat sich die baurechtliche Verfügung auch über umweltrechtliche Anordnungen auszusprechen, liegt ein gemischtrechtliches Rechtsverhältnis[46] oder eine Mischverfügung vor[47]. Verfahrensrechtlich führt dies in der Regel zu einer Gabelung des Rechtsweges[48], die oft schon im kantonalen Verfahren ihren Ursprung hat[49]. Auf Bundesebene kann gegen den kantonalrechtlichen Teil staatsrechtliche Beschwerde geführt werden; die bundesrechtliche Anordnung[50] kann mit Beschwerde an den Bundesrat oder mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden.

Ausdrücklich werden die Organisationen ermächtigt, auch von den Rechtsmitteln im kantonalen Bereich Gebrauch zu machen[51]. Eine diesbezüglich klare Bestimmung erwies sich angesichts der Schwierigkeiten, zu denen die Formulierung von Art. 12 NHG führte, als unerlässlich.

Im übrigen richtet sich das Beschwerdeverfahren nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren und nach dem Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege [52].

3.3 Art. 14 FWG im Vergleich zu Art. 12 NHG und Art. 55 USG

3.3.1 Gemeinsamkeiten

Der erweiterten Beschwerdebefugnis in Art. 14 FWG liegen im Kern dieselben Gedanken zugrunde, die schon für die Einführung der ideellen Verbandsbe-

---

[46]Vgl. hinten Ziff. 3.3.2, S. 14 und 26

[47]BGE vom 26. Mai 1989, veröffentlicht in URP 1989 S. 277; Kuttler in ZBl 89/1989, S. 243; Matter in Kommentar zum USG, N 12 zu Art. 55

[48]BGE 114 Ib 217, 113 Ib 398; Kuttler in ZBl 89/1988, S. 252; Matter in Kommentar zum USG, N 13 zu Art. 55

[49]Vgl. z.B. § 49 VRG-ZH

[50]Als bundesrechtlich gelten auch jene Anordnungen, die sich formell auf kantonale oder kommunale Vorschriften stützen, deren materieller Gehalt sich aber mit den USG-Normen deckt oder weniger weit geht als diese. Das kantonale Recht behält seine eigenständige Bedeutung nur dort, wo es die bundesrechtlichen Bestimmungen ergänzt oder - soweit erlaubt (vgl. Art. 65 Abs. 2 USG) - verschärft (BGE 113 Ib 399; ZBl 90/1989, S. 225). Vgl. dazu auch Schaub, S. 2 f. und 31 ff.

[51]Art. 55 Abs. 3 USG

[52]Art. 54 Abs. 1 USG

schwerde im NHG[53] und USG[54] wegleitend waren[55]. Die traditionellen schweizerischen Rechtspflegeverfahren sind vornehmlich auf den Schutz des einzelnen vor Übergriffen der Verwaltung gerichtet. Der Individualrechtsschutz steht im Vordergrund. Unter diesem Aspekt versteht sich von selbst, dass der direkt angesprochene (materielle) Adressat eines Verwaltungsaktes sich zur Wehr setzen kann, wenn ihm ein Recht ganz oder teilweise versagt, mit einschränkenden Nebenbedingungen belegt oder entzogen wird, ihm Gebote, Verbote oder andere Verpflichtungen oder Belastungen auferlegt werden[56]. Beschwerdeberechtigt sind jedoch nach den Verwaltungsrechtspflegeordnungen des Bundes[57] und der meisten Kantone[58] nicht nur die unmittelbar von einem Rechtsanwendungsakt Betroffenen, sondern auch Dritte (zum Beispiel Nachbarn[59] oder Konkurrenten), also Nichtadressaten oder Adressaten im bloss formellen Sinn[60], sofern sie sich über ein ausreichendes Interesse an der Einleitung des Verfahrens und der materiellen Beurteilung des Prozessthemas auszuweisen vermögen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zu Art. 103 lit. a OG, die auch von den Kantonen, die den Begriff des "Rechtsschutzinteresses"[61] übernommen

---

[53]Riva, S. 15 ff. und 177 ff.

[54]Matter in Kommentar zum USG, N 1 und 2 zu Art. 55, derselbe in ZSR 100/1981 I, S. 452 ff.

[55]Im Gegensatz zu den entsprechenden Bestimmungen im NHG (vgl. Riva, S. 49 ff.) und USG (vgl. Matter in Kommentar zum USG, N 3-5 zu Art. 55) hat Art.14 FWG aber im Vernehmlassungsverfahren und in der parlamentarischen Diskussion nur wenig Staub aufgewirbelt (vgl. Amtl. Bull. StR 1984, S. 101) und keinen Glaubenskrieg entfacht. Die Exponenten, die dem ideellen Verbandsbeschwerderecht ablehnend oder zumindest skeptisch gegenüber stehen, haben sich nicht zu Wort gemeldet. Dies hängt vielleicht damit zusammen, dass das FWG in seiner ganzen Bedeutung und Auswirkung von vielen unterschätzt wurde. Hingegen übersprang Art. 14 FWG die Hürde der vorberatenden Kommission des Ständerates nur mit Mühe.

[56]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 156

[57]Vgl. Art. 48 lit. a VwVG und Art. 103 lit. a OG

[58]Vgl. die Zusammenstellung bei Müller in ZBl 83/1982, S. 284 Fn 9

[59]Vgl. zum Beschwerderecht des Nachbarn: Zimmerli, S. 44 ff.

[60]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 148 und 157; derselbe in recht 1986, S. 9 f.; Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 176

[61]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 151 f.

haben[62], be(ob)achtet wird, kann das schutzwürdige Interesse rechtlicher oder bloss tatsächlicher Natur sein und muss mit der Schutzrichtung der angerufenen Norm nicht übereinstimmen[63]. Mithin können vom Beschwerdeführer auch Normen angerufen werden, die ausschliesslich im öffentlichen Interesse erlassen worden sind. Um die verpönte Popularbeschwerde auszuschliessen, wird allerdings verlangt, dass der Rechtsschutzsuchende durch den angefochtenen Verwaltungsakt stärker, in höherem Masse als jedermann betroffen wird und in einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache steht[64]. Erfüllt er diese - wissenschaftlich kaum exakt fassbaren[65] - Kriterien, öffnet sich für ihn das Tor zur materiellen Beurteilung der Streitsache. Man darf sich folglich von der Aufgabe der "Schutznormtheorie" nicht täuschen lassen. Nur wer in seinen eigenen Interessen direkt berührt ist, wird zur Beschwerde zugelassen[66]. Der Individualrechtsschutz hat dem Individualinteressenschutz Platz gemacht. Der Schutz des einzelnen vor Übergriffen der Behörden steht nicht mehr allein im Brennpunkt der Verwaltungsrechtspflege. Vielmehr leistet diese durch die gesetz- und sachgemässe Beurteilung des konkreten Falles auch einen Beitrag zum richtigen Vollzug des objektiven Rechts[67].

Auf die Beschwerde dessen, der die erforderliche Nähe zum Streitgegenstand nicht nachzuweisen vermag, weil er ausschliesslich öffentliche Interessen geltend macht, wird hingegen nicht eingetreten[68]. Hier hakt das Verbandsbeschwerderecht ein, welches diese Lücke wenigstens teilweise zu schliessen vermag. Das für die Vertretung öffentlicher Interessen[69] charakteristische Monopol der verschiedenen Verwaltungsträger wird zwar durch die Verbandsbeschwerde nicht erschüttert, aber in seiner absoluten Fassung

---

[62]Ueber die Kantone, die nach wie vor an der Verletzung eines rechtlich geschützten Interesses als Voraussetzung zur Rechtsmittelbefugnis festhalten: Pfleghard, S. 129

[63]Vgl. insbesondere den "leading case" BGE 104 Ib 245 ff. sowie 108 Ib 92 ff., 112 Ib 158 und 173, 115 Ib 49; vgl. auch Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 152; Hänni, S. 208; Kölz in Mélanges André Grisel, S. 744; Matter in Kommentar zum USG, N 10 zu Art. 54; Ruckstuhl in ZBl 86/1985, S. 296; Schwander in ZBl 79/1978, S. 477 und Zimmerlin, N3 zu § 5

[64]BGE 112 Ib 158, 110 Ib 400, 108 Ib 92 ff., 106 Ib 175 E.1a, 104 Ib 249; Schwander in ZBl 79/1978, S. 479

[65]BGE 112 Ib 159; Gygi in recht, S. 11

[66]Bettermann, S. 49; Gygi in recht, S. 11

[67]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 19

[68]BGE 109 Ib 200 (= Pra 73/1984 Nr. 74, S. 180); Zimmerlin, N 3 zu § 5

[69]Zum öffentlichen Interesse: Kölz in ZBl 86/1985, S. 59 f.; Lendi in DISP Nr. 78, S. 5 ff.

doch in Frage gestellt. Das Allgemeininteresse an einem gut ausgebauten, sicheren Fusswegnetz wird offenbar, wenn man an die vielen Arbeits-, Schul- und Einkaufswege denkt, die sich noch im Rahmen von Fussdistanzen halten[70], oder etwa an die im Verkehrsgeschehen stark gefährdeten Betagten und Kinder, die im Tagesablauf am längsten zu Fuss unterwegs sind. Wanderwege, die dem Menschen die Natur erschliessen, können ihrer Erholungsfunktion nur gerecht werden, wenn der Asphaltierung , Verbetonierung und rücksichtslosen Entzweischneidung durch "übergeordnete" Verkehrsträger oder andere Bauten Einhalt geboten wird. Ob die öffentliche Hand den Leistungsauftrag im Geiste des FWG erfüllt, wird die Zukunft weisen. Treten im Anwendungsbereich des FWG Vollzugsdefizite[71] auf, weil die Verwaltung die in Verfassung und Gesetz verankerten Werte gegenüber anderen privaten oder öffentlichen Interessen[72] unterbewertet, sind die Fachorganisationen berufen, die Interessen der Fussgänger und Wanderer vor den Rechtspflegeinstanzen energisch zu verfechten. Zudem entfaltet das ideelle Verbandsbeschwerderecht auch eine präventive Wirkung, indem die Verwaltungsbehörden - im Wissen, dass ihre Entscheidungen an eine hierarchisch höhere oder an eine verwaltungsunabhängige Instanz weitergezogen werden können - bereits im nichtstreitigen Verfahren einer objektiven Sachverhaltsermittlung und Interessenabwägung mehr Beachtung schenken[73].

Gemeinsam ist den drei Organisationenbeschwerden sodann, dass sie jeweils einen bestimmten Interessenbereich abdecken. Das bedeutet, dass das Beschwerderecht der Vereinigungen auf die Vertretung derjenigen Interessen beschränkt ist, zu deren Schutz ihnen die Legitimation gesetzlich zuerkannt wurde[74]. Das in Art. 14 FWG verbriefte ideelle Verbandsbeschwerderecht hilft z.B. Fehlentscheidungen im Vollzug des FWG vorzubeugen und zu korrigieren. Den Fachorganisationen wird die Chance geboten, im Rechtsstreit vor Verwaltungs- und Justizbehörden das öffentliche Interesse an sicheren und attraktiven Fuss- und Wanderwegen pointiert zum Ausdruck zu bringen. Es steht ihnen hingegen nicht zu, ausschliesslich Interessen zu vertreten, die keinen Bezug zum Vollzug[75] des FWG aufweisen. Parallelen zur Konzeption des "Rechtsschutzinteresses" sind unverkennbar. Zwar sind die ideellen Vereinigungen vom Nachweis eines besonderen Betroffenseins

---

[70]Vgl. Lendi in Kommentar zu Art. 37quater BV, N 20

[71]Matter in Kommentar zum USG, N1 zu Art. 55; derselbe in ZSR 100/1981 I, S. 450; Riva, S. 15 ff.

[72]Z.B. Bauvorhaben, Land- und Forstwirtschaft, Natur- und Heimatschutz, Landesverteidigung

[73]Kölz in ZBl 86/1985, S. 61; Riva, S. 23

[74]EJPD/BRP, N 25 zu Art. 33; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 165; Hänni, S. 208; Riva, S. 100; ZBl 71/1970, S. 377 E. 3 und ZBl 82/1981, S. 549

[75]Vgl. zum Vollzugsbegriff: Hangartner, Kompetenzverteilung, S. 116 und 118; Saladin in Kommentar zu Art. 3 BV, Rz 93 ff.; Schaub, S. 3 ff.

entbunden. Die Kongruenz von statutarischem Auftrag und im Einzelfall berührten Interessen ist aber durchaus vergleichbar mit der für den Individualrechtsschutz geforderten beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache. Unabhängig davon ist die Frage zu entscheiden, welche Rechtsnormen die legitimierten Vereinigungen anrufen dürfen[76].

3.3.2 Unterschiede?

Was die Benennung der beschwerdebefugten Organisationen anbelangt, ist das FWG grundsätzlich der Regelung im USG gefolgt. Art. 14 FWG überlässt es - im Gegensatz zu Art. 12 NHG - nicht der Praxis, den Kreis der legitimierten Organisationen zu bestimmen, sondern beauftragt das Eidgenössische Departement des Innern, die beschwerdeberechtigten Fachorganisationen zu bezeichnen [77,78]. Die Beschwerdelegitimation setzt somit eine förmliche Anerkennung voraus[79]. Die Rechtsmittelinstanzen des Bundes sind nicht befugt, diese Beschwerdelegitimation im Einzelfall einer formell nicht anerkannten Organisation zuzusprechen[80]. Allein die in der Verordnung über das Beschwerderecht anerkannter Fachorganisationen für Fuss- und Wanderwege vom 8. August 1988[81] aufgeführten Vereinigungen sind von Bundesrechts wegen beschwerdebefugt. Andere Organisationen sind vom Beschwerderecht ausgeschlossen[82]. Die Bezeichnung der beschwerdebefugten Fachorganisationen hat folglich nicht bloss die Funktion einer Entscheidungshilfe für die rechtsanwendenden Organe[83]. Selbstverständlich können die Kantone für ihre eigenen Verfahren weiteren, z.B. kantonalen, regionalen oder lokalen

---

[76]Vgl. hinten Ziff. 5, S. 35 f.

[77]Vgl. vorne Ziff. 1, S. 1 f.

[78]Nach Art. 55 Abs. 2 USG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen (vgl. dazu den Verordnungsentwurf über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen, zitiert in Anm. 44)

[79]Vgl. BGE vom 3. November 1988, I. öffentlichrechtliche Abteilung, in Sachen Schweizer Heimatschutz gegen Güterzusammenlegungskorporation Tobel

[80]BGE vom 3.11.1988 (zitiert in Anm. 80)

[81]Vgl. Anm. 7

[82]EDI, Bericht, S. 4

[83]Vgl. demgegenüber: Matter in Kommentar zum USG, N 26 und 27 zu Art. 55; Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat 1986, S. 129 (= URP 1986, S. 14) sowie URP 1989, S. 4

Vereinigungen das Beschwerderecht einräumen[84].

Im Unterschied zu den vergleichbaren Rechtsschutzbestimmungen im NHG und USG beschränkt Art. 14 FWG dem Wortlaut nach die Beschwerdebefugnis der Fachvereinigungen nicht ausdrücklich auf Verfahren, die auf Bundesebene in eine Beschwerde an den Bundesrat oder in eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht ausmünden. Vielmehr ist in Art. 14 FWG ganz allgemein von eidgenössischen und kantonalen Verfahren die Rede. Schlägt sich diese abweichende Formulierung in der Tragweite des Beschwerderechts nieder?

Fraglich ist insbesondere, ob Art. 14 FWG auch Anfechtungsobjekte umfasst, gegen die in der Regel kein Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege zur Verfügung steht, weil sie einzig auf kantonalem Recht fussen[85]. Die Frage stellt sich vor allem deshalb, weil das FWG als Grundsatz- oder Rahmengesetz[86] konzipiert ist und folglich der Gesetzesvollzug vom Zusammenspiel von Bundesrecht und kantonalem Recht lebt. Denkbar sind nicht nur Rechtsverhältnisse, die entweder dem Bundesrecht oder dem kantonalen Recht entstammen, sondern auch Rechtsbeziehungen, die teils auf Bundesrecht und teils auf kantonalem Recht beruhen, also gleichsam eine bundes- und kantonalrechtliche Seite aufweisen[87]. Auf welche Rechtsverhältnisse sich Art. 14 FWG bezieht, kann aus der sehr offenen Formulierung "in eidgenössischen und kantonalen Verfahren" nicht ohne weiteres geschlossen werden. Beschränkt Art. 14 FWG sinngemäss das Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen - wie Art. 12 NHG und Art. 55 USG - auf Verfahren, die ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis oder die bundesrechtliche Seite einer Rechtsbeziehung zum Prozessthema haben? Oder bezieht sich Art. 14 FWG ohne Differenzierung nach Zuordnung der Rechtsverhältnisse zum eidgenössischen

---

[84]Vgl. Art. 7 der Glarner Verordnung über die Fuss- und Wanderwege vom 25. April 1989 und § 5 der Schaffhauser Vollzugsverordnung zum FWG vom 3. Mai 1988. Denkbar ist auch, dass aufgrund der kantonalen Verwaltungs- und Gerichtspraxis in kantonalen Verfahren noch weitere Organisationen zugelassen sind. Vgl. auch Matter in Kommentar zum USG, N 9 zu Art. 54

[85]Vgl. immerhin Brunschwiler, S. 269 Fn 8 betreffend BewG sowie Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 113, zu Art. 73 VwVG

[86]Charakteristisch für diese spezielle Art der Kompetenzausscheidung ist, dass komplementär zu der bundesrechtlichen Grundsatzgesetzgebung eigenständiges, echtes kantonales Recht tritt (Aubert/Jagmetti in Wirtschaft und Recht, S. 190; Gygi, Der Rechtsschutz, S. 72; EJPD/BRP, Vorbemerkungen zu den Art. 33 und 34 RPG N 2, S. 338). Eine Zusammenstellung vergleichbarer, ebenfalls gestützt auf Rahmengesetzgebungskompetenzen erlassener oder im Entwurf vorliegender Bundesgesetze findet sich in der ausführlichen Darstellung von Mächler (S. 79 Fn 240). Vgl. zur Rahmengesetzgebung im Bundesstaat auch Saladin in ZBJV 114/1978, S. 505

[87]Vgl. zum Ganzen: Gygi in recht 1987, S. 83 und 88

oder kantonalen Recht auf den gesamten Regelungsbereich der Fuss- und Wanderweggesetzgebung?

Um diese Fragestellung zu veranschaulichen, kehren wir zu unserem Ausgangsbeispiel zurück. Wenngleich sich die Berner Baudirektion für ihren Entscheid unter anderem auf Art. 1 FWG (Zweckartikel) abstützt, ist unseres Erachtens von einem kantonalrechtlichen Rechtsverhältnis auszugehen, da keine unmittelbar anwendbare, materiellrechtliche Norm des Bundesrechts als Verfügungsgrundlage dient[88]. Wohl einzig Art. 7 FWG[89], der Tatbestand und Rechtsfolge genügend konkret umschreibt, vermag ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis zu begründen[90]. Die Frage der Ersatzpflicht musste im Berner Fall aber nicht entschieden werden, da dem Hauptantrag des Beschwerdeführers (Nichtbewilligen der Verteerung) stattgegeben wurde.

Soweit das Anfechtungsobjekt ein dem öffentlichen Recht des Bundes unterstehendes Rechtsverhältnis[91] zum Gegenstand hat, gilt Art. 14 FWG - gleich wie Art. 12 NHG und Art. 55 USG - nicht nur in den eidgenössischen Rechtspflegeverfahren, sondern auch in den vorgeschalteten kantonalen Verfahren. Zwar wickelt sich auch in Bundesverwaltungssachen das Verfahren vor kantonalen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen grundsätzlich nach der kantonalen Verfahrensordnung ab. Doch ist der Bund befugt, auf dem Gesetzgebungsweg in das kantonale Verwaltungsverfahrens- und Organisationsrecht einzugreifen, mindestens soweit dies zur Verwirklichung des Bundesverwaltungsrechts oder materieller Prinzipien des Bundesverfassungsrechts notwendig ist[92].

Die Beschwerdelegitimation nach Art. 55 USG und Art. 12 NHG bezieht sich,

---

[88]Vgl. auch ZBJV 125/1989, S. 392 f.

[89]Nach Art. 7 FWG sind die in den Plänen gemäss Art. 4 FWG enthaltenen Fuss- und Wanderwege zu ersetzen, wenn sie aufgehoben, auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder mit Belägen versehen werden, die für den Fussgänger ungeeignet sind, wobei die Frage des Belages vorab für Wanderwege von Bedeutung ist. Freilich bestimmt Art. 7 Abs. 2 FWG nicht abschliessend, wann ein Fuss- oder Wanderweg zu ersetzen ist. Die Kantone können weitere Aufhebungstatbestände erlassen.

[90]Vgl. auch Gygi in recht 1987, S. 87

[91]Z.B. die Anordnung einer Ersatzmassnahme nach Art. 7 FWG

[92]Vgl. zum Ganzen: Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 25 f.; Haller, Rz 41 zu Art. 114bis BV; Kölz/Kottusch in ZBl 79/1978, S. 423 ff.; Matter in Kommentar zum USG, N 4 zu Art. 54; Pfleghard, S. 23 ff.; Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 30; derselbe in ZSR 103 II/1984, S. 495 ff. und in Kommentar zu Art. 3 BV, Rz 66, 104, 226 ff. und 250; Schaub, S. 54 ff.; Schweizer in ZBl 78/1977, S. 11 f.; vgl. auch Verfassungsentwurf 1977, Art. 20 Abs. 5 und 40 Abs. 3; Art. 98a der OG-Referendumsvorlage (BBl 1989 II 872 ff).; VPB 1985 Nr. 36, S. 217 ff. sowie BGE 111 Ib 203

wie wir gesehen haben, nur auf Entscheidungen, die in Anwendung von Bundesrecht ergehen, somit nicht auf kantonalrechtliche Rechtsverhältnisse oder die kantonalrechtliche Seite einer Rechtsbeziehung. Für die Verwirklichung ihres "eigenen" materiellen Verwaltungsrechts verfügen die Kantone ohnehin über eine verfahrens- und organisationsrechtliche Dispositionsfreiheit, die vom Bundesgesetzgeber nicht angetastet werden darf[93]. Allein der Bundesverfassungsgeber oder das Bundesgericht als Verfassungstribunal können im "eigenen" Wirkungsbereich der Kantone deren Verfahrens- und Organisationshoheit beschränken[94,95].

Gegenüber Art. 12 NHG und Art. 55 USG weist Art. 14 FWG aber insofern eine Besonderheit auf, als er sich auf den Regelungsbereich eines Grundsatz- oder Rahmengesetzes bezieht[96]. Es kann kaum dem Willen des Gesetzgebers entsprechen, Art. 14 FWG nur dann anzuwenden, wenn durch den Vollzug einer unmittelbar anwendbaren FWG-Bestimmung ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis begründet wird. Im Gegenteil, Art. 14 FWG beansprucht für den gesamten Regelungsbereich des Rahmengesetzes Geltung. Dies ist zu begründen.

---

[93]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 21 f.; Kölz/Kottusch in ZBl 79/1978, S. 421 ff.; Müller in ZBl 75/1974, S. 369 ff.; Pfleghard, S. 23; Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 29; Stähelin, S. 39; VPB 1985 Nr. 36, S. 222; AGVE 1987 Nr. 64, S. 339

[94]Kölz/Kottusch in ZBl 79/1978, S. 422; Saladin in ZSR 103 II/1984, S. 497

[95]Der Bundesgesetzgeber kann sich allerdings "ungestraft" über die verfassungsrechtlichen Schranken hinwegsetzen. Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden des Bundes und der Kantone sind nämlich an die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze und allgemeinverbindlichen Beschlüsse sowie an die von ihr genehmigten Staatsverträge gebunden (vgl. Art. 113 Abs. 3 und Art. 114bis Abs. 3 BV). Vorausgesetzt Wortlaut oder Sinn einer Bestimmung sind klar und unzweideutig, bleibt für eine verfassungskonforme Auslegung kein Platz (vgl. zum Ganzen: die Dissertation von Campiche; Häfelin in Festschrift für Hans Huber, S. 31 f.; Hänni, S. 134 f.; Pfister in Mélanges Patry, S. 391 ff.).

[96]Das USG kann von seiner Anlage her zwar ebenfalls als Rahmengesetz bezeichnet werden, aber nur in dem Sinne als es seine Wirkungen erst beim Vorliegen der zahlreichen eidgenössischen Ausführungsvorschriften entfalten kann. Aus dem Blickwinkel der Kompetenzausscheidung ist der Bund bezüglich des Anknüpfungspunktes "Umweltschutz" in seiner legislativen Tätigkeit nicht beschränkt (Mächler, S. 62). Demgegenüber ist es dem Bund verwehrt, den Natur- und Heimatschutz auch nur in den Grundzügen zu regeln. Von Verfassungs wegen ist er lediglich befugt, die Rücksichtnahme auf Natur- und Heimatschutzinteressen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben (Art. 24sexies Abs. 2 BV) organisatorisch und verfahrensmässig sicherzustellen. Einzig den Schutz der einheimischen Tier- und Pflanzenwelt darf er umfassend regeln (Art. 24sexies Abs. 4 BV).

Steht dem Bund eine Grundsatzkompetenz zu, ist er nach einhelliger Auffassung nicht darauf beschränkt, nur materielle Grundsätze zu erlassen. Es steht ihm frei, auch organisatorische und verfahrensrechtliche Fixpunkte zu setzen[97]. Nach dem allgemeinen Kriterium für die Begrenzung der Rahmengesetzgebungskompetenz ist der Bund darauf limitiert, im Hinblick auf eine minimale Rechtsvereinheitlichung und Harmonisierung nur das absolut Notwendige zu ordnen. Er kann sich zum Beispiel auf Zielbestimmungen, Zweckumschreibungen[98] und Regelungsaufträge[99] an die Kantone beschränken und auf den Erlass von Verhaltensrechtsnormen gänzlich verzichten. Alsdann entstehen aufgrund des Rahmengesetzes auch keine bundesrechtlichen Rechtsverhältnisse. Erfüllen die Kantone ihre Regelungs- oder Rechtsetzungsaufträge, ergeben sich daraus kantonalrechtliche Rechtsbeziehungen[100]. Der Verzicht auf die Setzung materiellen Bundesrechts kann nun durch eine geschickte Verfahrensnorm, die für den gesamten Anwendungsbereich des Rahmengesetzes gilt, durchaus aufgewogen werden[101]. Freilich steht es dem Bund nicht zu, das kantonale Verfahrens- und Organisationsrecht von Grund auf umzugestalten. Noch ein weiteres Argument spricht für die obgenannte These. Der Bund ist zur Rechtsetzung befugt, soweit dies zur Erfüllung der mit der Rahmengesetzgebungskompetenz angestrebten Ziele erforderlich ist. Die angepeilten Ziele können nur erreicht werden, wenn die Kantone auf ihre Verhältnisse zugeschnittene Ergänzungs- und Ausführungsregelungen erlassen. Unter Umständen genügt es, auf Bestimmungen bereits bestehender Erlasse zu verweisen. Der Bundesgesetzgeber war der Meinung, dass das in Art. 14 FWG verankerte ideelle Verbandsbeschwerderecht im Konfliktsfall einen gerechten Interessenausgleich begünstigt[102]. Die kantonale Ausführungs- bzw. Ergänzungsgesetzgebung darf auch aus diesem Grund von der Überprüfungsmöglichkeit nicht ausgenommen sein.

Ein Blick über die Grenzen des FWG hinaus bestätigt dieses Auslegungsergebnis. So gilt Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG , der die Kantone verpflichtet, die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zu gewährleisten, in sämtlichen kantonalen Verfahren, die Bestimmungen anwenden, die zur Hauptsache raumplanerische Züge aufweisen, also der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen[103]. Unmassgeblich ist, ob die zur Anwendung gelangenden Vorschriften dem eigenständigen kantonalen Recht

---

[97]Aubert/Jagmetti, S. 190; Mächler, S. 136 ff.; Werner, S. 75 f.

[98]Z.B. Art. 1 FWG

[99]Z.B. Art. 4, 6 und 7 Abs. 3 FWG

[100]Gygi in recht 1987, S. 88

[101]Vgl. auch Aubert/Jagmetti, S. 190

[102]Vgl. vorne Ziff. 3.3.1, S. 9 ff.

[103]BGE 115 Ia 7, 112 Ia 121; EJPD/BRP, N 16 zu Art. 33 RPG

oder dem Bundesrecht zuzurechnen sind. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen: Das von den Kantonen im Rahmen von Art. 24 Abs. 2 RPG erlassene, das Bundesrecht im Kanton konkretisierende Recht wird vom Bundesgericht als Ergänzungsrecht, mithin als selbständiges kantonales Recht anerkannt[104]. Die Eintretensfrage im innerkantonalen Rechtspflegeverfahren beantwortet sich aber nach der bundesrechtlichen Spezialbestimmung. Kantone, die zur Anfechtung von Verwaltungsakten noch immer eine Verletzung von rechtlich geschützten Interessen verlangen, haben sich folglich an Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG i.V.m. Art. 103 OG zu halten - und zwar im Umfang der bundesgerichtlichen Praxis[105]. Verraten die kantonalen Normen hingegen keine raumplanerischen Züge, hat das kantonale Recht nicht bereits von Bundesrechts wegen die Legitimation im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zu gewährleisten[106].

In gleicher Weise gilt Art. 33 Abs. 2 RPG, der die Kantone verpflichtet, gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das RPG und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen, ein Rechtsmittel vorzusehen, ungeachtet dessen, ob das konkrete Rechtsverhältnis als bundesrechtliches, kantonalrechtliches oder gemischtrechtliches qualifiziert wird. Massgebend ist wiederum allein, ob die anzuwendenden Normen zweckmässiger Nutzung des Bodens und geordneter Besiedlung des Landes dienen.

Schliesslich weicht das RPG auch von der im OG (Art. 97) und VwVG (Art. 5) vorgezeichneten sachlichen Zuständigkeitsordnung ab. Danach beurteilt das Bundesgericht - vorbehältlich der im Gesetz aufgeführten zahlreichen Ausnahmen - letztinstanzlich Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen (oder richtigerweise hätten stützen sollen[107]). Da die Zuordnung von Rechtsanwendungsakten zum eidgenössischen oder kantonalen Recht im Bereich der Raumplanungsordnung nicht immer leicht vorzunehmen ist, bestimmt Art. 34 Abs. 1 RPG positiv und abschliessend, welche Gegenstände für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht in Betracht fallen. Nach dieser Sonderbestimmung ist das Bundesgericht als Verwaltungsgericht zuständig für Beschwerden gegen Entscheide letzter kantonaler Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) und über Bewilligungen im Sinne von Art. 24 RPG[108]. Für alle übrigen Fälle wird der

---

[104]BGE 112 Ib 96, 108 Ib 54 E.3b und 55 E.3c

[105]Kuttler in ZBl 83/1982, S. 329 ff.

[106]BGE 112 Ia 122; Kuttler in ZBl 83/1982, S. 334

[107]BGE 113 Ib 397 E.1b, 112 Ib 165 E.1, 237, 111 Ib 153, 110 Ib 257

[108]Die zur Revision des Raumplanungsgesetzes eingesetzte Expertenkommission schlägt in ihrem Bericht vom 8. November 1988 vor, zusätzlich die Zonenpläne (nicht aber die Sondernutzungspläne) der Bundesverwaltungsgerichtsbarkeit zu unterstellen.

Rechtsuchende auf die staatsrechtliche Beschwerde verwiesen[109]. Art. 34 Abs. 1 RPG gilt unabhängig davon, ob die Anwendung von Bundesrecht oder von kantonalem Ergänzungsrecht streitig ist[110]. Im übrigen erfährt die Prüfungszuständigkeit des Bundesgerichtes durch die in Art. 34 RPG getroffene Lösung keine Änderung[111]. Soweit selbständiges kantonales Recht in Frage steht, beschränkt sich das Bundesgericht mithin auf Willkürprüfung[112].

Zusammengefasst halten wir fest: Soweit sich ein Anfechtungsobjekt auf das FWG und/oder das kantonale Ergänzungsrecht stützt (oder stützen sollte), kommt Art. 14 FWG zum Zuge. Keine Rolle spielt, ob die Regelung des konkreten Rechtsverhältnisses auf direkt anwendbaren Bestimmungen des FWG oder auf Rechtsnormen der kantonalen Fuss- und Wanderweggesetzgebung beruht. Sobald Normen als Grundlage für den Vollzug des FWG herangezogen werden, sind in eidgenössischen und kantonalen Verfahren auch die beiden Fachorganisationen beschwerdebefugt. Nicht nur der vom Bund gefertigte Rahmen, sondern auch die verschiedenfarbigen von den Kantonen eingepassten Bilder sollen auf Beschwerde der Fachorganisationen hin von den Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen überprüft werden.

Art. 14 FWG bezieht sich allerdings allein auf die Beschwerdebefugnis. Die sachliche Zuständigkeitsordnung und die Prüfungsbefugnis (Kognition) werden nicht berührt. Nur soweit es sich um ein bundesrechtliches Rechtsverhältnis oder die bundesrechtliche Seite einer Rechtsbeziehung handelt, stehen die Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege offen. Kantonalrechtliche Rechtsverhältnisse unterliegen grundsätzlich nur der staatsrechtlichen Beschwerde. Inwieweit sich ein Anfechtungsobjekt auf Bundesrecht oder kantonales Recht stützt, ist nicht immer leicht zu entscheiden[113]. Das Bundesgericht sah sich schon verschiedentlich vor die Aufgabe gestellt, Bundesrecht und kantonales Recht gegeneinander abzugrenzen[114]. Im Bereich des Fuss- und Wanderwegrechts halten wir dafür, Ersatzanordnungen im Sinne von Art. 7 FWG dem Verwaltungsrecht des Bundes zuzurechnen. Wenn z.B. eine kantonale Behörde einen in einem Plan nach Art. 4 FWG

---

[109]Art. 34 Abs. 3 RPG

[110]BGE 107 Ib 233 ff.

[111]EJPD/BRP, N 7 zu Art. 34 RPG, S. 361; Gygi, Der Rechtsschutz, S. 72 f. und 75 f.; Kölz/Kottusch, S. 455 f.

[112]BGE 112 Ib 96; Mächler, S. 156; vgl. auch Art. 21 Abs. 3 BewG

[113]Brunschwiler, S. 268 Fn 8; EJPD/BRP, N 4 zu Art. 34 RPG; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 91; Matter in Kommentar zum USG, N 14 zu Art. 54; Pfister in ZBJV 121/1985, S. 556 ff.

[114]Vgl. aus der Rechtsprechung z.B. die Entscheide 112 Ib 94 ff., 235 ff., 110 Ia 67 (= Pra 73/1984 Nr. 125, ZBJV 122/1986, S. 361), 108 Ib 71 ff., 107 Ia 337 (= Pra 71/1982 Nr. 199) i.V.m 105 Ib 275 (= Pra 69/1979 Nr. 61), 105 Ib 34 ff., 105 ff., 96 I 758 ff.

festgesetzten Wanderweg ohne angemessenen Ersatz auf mehreren Kilometern verteeren will, so gründet die (fehlende) Ersatzanordnung auf Bundesrecht. Tangiert ein grösseres Bauvorhaben einen unter die Schutzbestimmungen des FWG fallenden Fuss- oder Wanderweg, muss für angemessenen Ersatz gesorgt werden. Mangelt es der an sich kantonalrechtlichen Baubewilligung an einer entsprechenden Auflage, kann die baurechtliche Verfügung mit einem Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege angefochten werden, da sie Art. 7 FWG nicht Rechnung trägt. Es liegt eine sogenannte Mischverfügung vor[115]. Gegen den kantonalrechtlichen Teil dagegen steht auf Bundesebene grundsätzlich einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung.

Mitunter kann kraft Zuständigkeit des Sachzusammenhangs die verfassungswidrige Anwendung kantonalen Verfahrens- und Verhaltensrechts im Rahmen der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde geprüft werden[116]. In diesem Fall übernimmt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde[117]. So überprüft das Bundesgericht im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auf Parteibegehren hin auch die Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts auf ihre Verfassungsmässigkeit[118]. Bejaht werden kann der Sachzusammenhang ferner dann, wenn Bundesrecht und kantonales Recht so eng ineinandergreifen, dass eine einwandfreie Zuordnung der Rechtsverhältnisse zur eidgenössischen oder kantonalen Rechtssphäre nicht mehr möglich ist. Im Bereich von Rahmengesetzgebungskompetenzen sind solche Situationen durchaus denkbar. Darf auf die Rügen der Verletzung verfassungsmässiger Rechte nur eingetreten werden , wenn auch die Legitimationsvoraussetzungen für die staatsrechtliche Beschwerde erfüllt sind, oder richtet sich die Beschwerdebefugnis ausschliesslich nach Art. 103 OG?

Für die Fachorganisationen erlangt die Frage nur Bedeutung, wenn Art. 14 FWG die staatsrechtliche Beschwerde ausschliesst. Davon ist aber auszugehen. Die staatsrechtliche Beschwerde wurde nicht für den Schutz von Allgemeininteressen geschaffen[119]. Übernimmt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Funktion der staatsrechtlichen Beschwerde, kommt ausschliesslich das Instrumentarium der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zur Anwendung[120]. Davon zu unterscheiden ist die Möglichkeit, die Verwaltungs-

---

[115]Vgl. vorne Ziff. 3.2

[116]BGE 112 V 112; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 92 f.; derselbe in recht 1987, S. 88; vgl. zur Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs in kantonalen Verfahren: Gygi, Der Rechtsschutz, S. 76; Kölz/Kottusch, S. 454 f.; Marti, S. 156 f.; LGVE 1982 II Nr. 2

[117]Vgl. zum Ganzen: Brunschwiler, S. 267 ff.

[118]BGE 111 Ib 202; Brunschwiler, S. 268 f.; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 93 f.

[119]Vgl. vorne Ziff. 3.1

[120]Brunschwiler, S. 270 und 272

gerichtsbeschwerde und die staatsrechtliche Beschwerde in einer einzigen Rechtsschrift zu verbinden[121]. Alsdann müssen für jedes Rechtsmittel je die eigenen Prozessvoraussetzungen erfüllt sein[122].

4. Anfechtungsgegenstände

4.1 Allgemeines

Im folgenden soll anhand von verschiedenen Beispielen der praktische Anwendungsbereich von Art. 14 FWG aufgezeigt werden. Der Vollzug des FWG wird entscheidend davon abhängen, ob fussgängergerechte Wegnetze geplant und angelegt werden und ob der in Art. 7 FWG verankerten Ersatzpflicht nachgelebt wird.

Für die Legitimationsfrage unwichtig ist, von welchem mit staatlichen Aufgaben betrauten Organ der hoheitliche Akt ausgeht und wie das Rechtsschutzinstrument bezeichnet wird. Insbesondere sind auch Entscheidungen der Legislative beschwerdefähig[123]. Schliesslich spielt es keine Rolle, ob es sich um Verfügungen, Rechtssätze oder Pläne[124] handelt[125]. Massgebend ist einzig, ob das kantonale oder eidgenössische Recht ein förmlich ausgestaltetes Rechtsschutzverfahren vorsieht oder nicht. Nur wo sich ein Rechtsweg öffnet, kommt Art. 14 FWG zum Tragen[126].

4.2 Richtpläne

Gemäss Art. 4 FWG haben die Kantone dafür zu sorgen, dass bestehende und vorgesehene Fuss- und Wanderwegnetze in Plänen festgehalten werden. In der Wahl der Planart und der Planungsträger sind die Kantone frei[127]. In

---

[121]Vgl. z.B. BGE 114 Ib 217, 113 Ib 398, 105 Ib 223

[122]Brunschwiler, S. 272

[123]Zu denken ist beispielsweise an einen von der Gemeindeversammlung festgesetzten Plan oder an einen gutgeheissenen Kredit für die Verteerung eines Wanderweges.

[124]Das Bundesgericht behandelt die Pläne als Zwischengebilde eigener Art, bei denen je nach Rechtsnatur und Ausgestaltung die Merkmale der Verfügung oder des Rechtssatzes überwiegen (BGE 106 Ia 58, 387).

[125]Vgl. zu den anfechtbaren Hoheitsakten: Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 126 ff.; Hänni, S. 172

[126]Amtl. Bull. StR 1984, S. 101

[127]Vgl. dazu Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 25 ff.

manchen Kantonen[128] finden die Fuss- und Wanderwege in kommunalen, regionalen oder kantonalen Richtplänen Aufnahme. Als erstes soll daher untersucht werden, inwieweit Richtpläne als Anfechtungsobjekt in Frage kommen.

Richtpläne dienen der Grobplanung und der Koordination aller raumwirksamer Tätigkeiten[129]. Sie treffen keine parzellenscharfen Aussagen und sind deshalb für den Grundeigentümer nicht verbindlich. Adressaten sind alle hoheitlich tätigen Staatsorgane sowie andere Planungsträger, die raumwirksame Aufgaben erfüllen[130]. Weil sich der Richtplan ausschliesslich an die Behörden, nicht aber an die Grundeigentümer wendet, stehen innerkantonal - soweit ersichtlich - gegen festgesetzte Richtpläne keine förmlichen und repressiven Rechtsmittel zur Verfügung[131]. Das RPG hat bewusst darauf verzichtet, die Kantone dazu anzuhalten, die unmittelbare Anfechtung der Richtpläne vorzusehen. Weil Richtpläne keine Rechtsverhältnisse zu begründen vermögen und erst der Umsetzung in Nutzungspläne bedürfen, um gegen Private wirksam zu werden, ist das Bundesgericht auf staatsrechtliche Beschwerden gegen den Gesamtplan des Kantons Zürich, ein Richtplan im Sinne von Art. 6 ff. RPG, nicht eingetreten[132]. Einzig den Gemeinden steht es hinsichtlich gewisser Rechtsverletzungen zu, Festsetzungsbeschlüsse über Richtpläne anzufechten[133]. Die Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege stehen wegen Art. 34 RPG ausser Frage. Die Fachorganisationen haben folglich keine Möglichkeit, z.B. die Dichte eines ihres Erachtens zu grobmaschigen Fuss- und Wanderwegnetzes nach Erlass des Richtplanes durch eine Rechtsmittelinstanz überprüfen zu lassen[134].

Von den eigentlichen Rechtsmitteln zu unterscheiden sind die Mitwirkungsrechte der von der Planung Betroffenen, der interessierten Organisationen und der Bundesstellen[135]. Das Mitspracherecht der Bevölkerung kann schon aus Art. 4 RPG gewonnen werden und kann sich je nach Ausgestaltung der

---

[128]Z.B. Aargau, Appenzell A.Rh., Bern, Neuenburg, Schaffhausen, Zürich

[129]Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 27; vgl. zum Richtplan bzw. zur Richtplanung im allgemeinen: Tschannen, der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben; Lendi, Recht und Politik, S. 80 ff.

[130]Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 27

[131]Tschannen, N 694, S. 384; Vgl. für das zürcherische Recht: Ruckstuhl in ZBl 86/1985, S. 285 und Jaag in ZBl 90/1990, S. 468

[132]BGE 107 Ia 77 ff.; vgl. dazu Jaag in SJZ 78/1982, S. 261 ff.

[133]Vgl. dazu Ruckstuhl, S. 286

[134]In Frage kommt allenfalls eine Anzeige an die übergeordnete Behörde (Aufsichtsbeschwerde). Da diese in der Regel ohnehin jedermann offensteht, braucht Art. 14 FWG nicht herangezogen zu werden.

[135]Art. 4 Abs. 3 FWG

Verfahrensordnung zu einem eigentlichen Rechtsschutzverfahren verdichten[136]. Der Anhörung und Mitwirkung von privaten Vereinigungen hat das FWG einen eigenen Artikel gewidmet[137] Wenn im Gesetz von Beteiligung oder Mitwirkung die Rede ist, ist damit nicht gemeint, Vertreter der Fachorganisationen sollten z.B. an den parlamentarischen Beratungen über die Planfestsetzung teilhaben. Vielmehr geht es darum, privates Engagement und Fachwissen in den Vollzug des FWG einzubinden, indem die Fachorganisationen unter anderem frühzeitig in den Planungsprozess miteinbezogen werden. Im übrigen besteht zur Beschwerdeführung um so weniger Anlass, je mehr die Behörden mit den interessierten Organisationen zusammenarbeiten.

4.2 Nutzungspläne

Im Nutzungsplan wird die zulässige Bodennutzung für jedermann rechtsverbindlich festgelegt[138]. Im vorliegenden Zusammenhang ist der Nutzungsplan in seinen mannigfachen Erscheinungsformen unter zwei Gesichtswinkeln zu betrachten. Einerseits können Fuss- und Wanderwege in Nutzungspläne, vorzugsweise in Sondernutzungspläne[139], aufgenommen werden. Alsdann stellt sich die Frage, inwieweit die den Grundeigentümer bindenden Wegfestlegungen einer Überprüfung standhalten. Anderseits wird vermutlich nicht jede auf die Erreichung besonderer Ziele gerichtete Planungsmassnahme auf die Anforderungen des FWG abgestimmt[140] sein. Zu denken ist etwa an projektbezogene Sondernutzungspläne für Kiesabbaugebiete[141] oder Hafenanlagen[142]. Wie das Bundesgericht im Entscheid 113 Ib 225 ff. ausführte, ist im jeweiligen Planerlassverfahren eine umfassende Interessenabwägung durchzuführen. Seit Inkrafttreten des FWG sind somit im Rahmen von Nutzungsplanverfahren auch die in den Plänen nach Art. 4 respektive 16 FWG festgesetzten Fuss- und Wanderwege zu berücksichtigen. Bereits in diesem Stadium sind geeignete Lösungen vorzusehen, wenn Weganlagen dereinst nach Massgabe

---

[136]Vgl. z.B. Art. 3 EG-FWG des Kantons Appenzell I.Rh.

[137]Art. 8 FWG ist nicht allein auf die Planung beschränkt; vgl. auch Art. 9 FWV und Art. 37quater Abs. 4 BV

[138]Art. 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1 RPG

[139]Z.B. Ueberbauungspläne, Strassenpläne (vgl. BGE 112 Ib 412), Baulinienpläne, Quartier- und Gestaltungspläne; vgl. zum Ganzen: Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 31 ff.; Lendi in Kommentar zu Art. 37quater BV, N 5

[140]Vgl. zum Abstimmungsgebot: BGE 114 Ib 224 ff., auszugsweise veröffentlicht in URP 1989, S. 89 ff. sowie Kuttler in ZBl 89/1989, S. 244

[141]Vgl. BGE 113 Ib 225 ff.

[142]Vgl. BGE 113 Ib 371 ff.

von Art. 7 FWG ersetzt werden müssen[143].

Der Rechtsschutz gegenüber Nutzungsplänen unterscheidet sich von Kanton zu Kanton. Im Sinne einer Minimalvorschrift haben die Kantone nach Art. 33 RPG wenigstens ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne vorzusehen, die Legitimation mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zu gewährleisten und die volle Überprüfung durch eine übergeordnete Beschwerdeinstanz zu garantieren. Zudem ist von Bundesrechts wegen eine öffentliche Planauflage durchzuführen. Den Anforderungen des RPG ist bereits Genüge getan, wenn das kantonale Recht ein der Planfestsetzung vorausgehendes Einspracheverfahren vorsieht[144]. Innerkantonal ist Art. 33 Abs. 3 lit. a RPG, der für die Legitimation auf Art. 103 OG verweist, selbst dann zu beachten, wenn das Verfahren auf Bundesebene mit einer staatsrechtlichen Beschwerde abschliesst[145]. Volle Überprüfung heisst, dass alle Rügen vorgebracht werden können[146]. Neben der unrichtigen oder unvollständigen Ermittlung des rechtserheblichen Sachverhaltes und der Verletzung materiellen oder formellen Rechtsvorschriften kann auch die Ausübung des Ermessens beanstandet werden.

Auf Stufe Bund steht für Nutzungspläne einzig der Rechtsweg der staatsrechtlichen Beschwerde offen[147]. Bedienen sich die Kantone für die grundeigentümerverbindliche Festschreibung der Fuss- und Wanderwegnetze der Instrumente des Raumplanungsrechtes[148], so richtet sich der Rechtsschutz nach Art. 33/34 RPG. Also sind Nutzungspläne der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Bundes entzogen. Ist dem auch so, wenn der letztinstanzliche kantonale Entscheid über einen für einen besonderen Zweck geschaffenen Nutzungsplan Art. 7 FWG, also eine unmittelbar anwendbare Bundesnorm, verletzt? Oder ist diesfalls eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zulässig? Die Beantwortung der Frage ist für die beschwerdeberechtigten Fachorganisationen von praktischer Bedeutung. Soweit es um die Wahrung ausschliesslich öffentlicher Interessen geht, ist den Vereinigungen nämlich das Tor zum Rechtsweg der Verfassungsbeschwerde verschlossen[149]. Kommen sich verschiedene raumplanerische Massnahmen in

---

[143]Vgl. zu Art. 7 FWG: vorne Ziff. 3.3.2

[144]Jörg/Beeler in DISP Nr. 69/70, S. 30

[145]EJPD/BRP, N 21 zu Art. 33 RPG; Gygi, Der Rechtsschutz, S. 69 f.

[146]EJPD/BRP, N 28 ff. zu Art. 33 RPG

[147]Art. 34 Abs. 3 RPG; BGE vom 2. Februar 1989; veröffentlicht in URP 1989, S. 268 ff; Kuttler in ZBl 89/1988, S. 252; vgl. auch vorne Ziff. 3.3.2, S. 18 f.

[148]Die enge Verwandtschaft zwischen FWG und RPG erhellt z.B. aus Art. 3 Abs. 3 lit. c RPG, wo ausdrücklich die Erhaltung und Schaffung von Fusswegen postuliert wird.

[149]Vgl. vorne Ziff. 3.3.2, S. 20

die Quere, ist nach der neuesten höchstrichterlichen Rechtsprechung für den Entscheid über das zutreffende Rechtsmittel allein auf den Charakter der angefochtenen Massnahme abzustellen. In einem Urteil vom 2. Februar 1989[150], wo unter anderem das Verhältnis zwischen USG und RPG erörtert wird, kommt das Bundesgericht zum Schluss: "In Anwendung von Art. 54 USG[151] i.V.m. Art. 97 OG[152] kommt daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zum Zuge, soweit es bei konkreten bewilligungspflichtigen Projekten um die Verletzung von Bestimmungen des USG bzw. der zugehörigen Ausführungsverordnungen geht (z.B. Art. 44 Abs. 3 LSV). Wird hingegen bei raumplanerischen Massnahmen geltend gemacht, die Anforderungen des Umweltschutzrechts an Raumpläne (vgl. Art. 23 f. USG, Art. 44 Abs. 1 und 2 LSV) seien nicht berücksichtigt worden, so kommt die Regel des Art. 34 Abs. 3 RPG zum Zuge, und es ist einzig die staatsrechtliche Beschwerde gegeben". Damit rückte das Bundesgericht die in früheren Entscheiden[153] zu lesende Aussage, wonach Art. 34 RPG dem Grundsatz nach nur für die richterliche Überprüfung der Auslegung und Anwendung der raumplanerischen kantonal- und bundesrechtlichen Normen selbst, nicht dagegen für andere unmittelbar anwendbare Bundesrechtsbestimmungen gelte, ins rechte Licht. Umgemünzt auf das FWG bedeutet dies: Wird eine Massnahme in Form eines Nutzungsplanes angefochten, so kann die Verletzung des FWG nicht mit einem ordentlichen Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege gerügt werden[154]. Die staatsrechtliche Beschwerde hat nur Aussicht auf Erfolg, wenn eine Verletzung von verfassungsmässigen Rechten nachgewiesen werden kann.

Von einer gefestigten Rechtsprechung zu reden, wäre aber übertrieben. Noch in einem Urteil vom 9. November 1988[155] hat das Bundesgericht die Frage offengelassen, ob nicht angesichts einer in einem Gestaltungsplan enthaltenen detaillierten Regelung auch die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu bejahen wäre. Im Entscheid "Vitznau"[156] ist das Bundesgericht auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen einen Zonenplan, der die raumplanungsrechtlichen Voraussetzungen für die Anlage eines Bootshafens schaffen sollte, eingetreten, weil geltend gemacht wurde, durch die Schaffung einer speziellen Zone werde das Ausnahmebewilligungs-

---

[150]Veröffentlicht in URP 1989, S. 270 ff.; vgl. zum Verhältnis zwischen Art. 54/55 USG und Art. 34 RPG auch BGE 113 Ib 376 ff. (=Pra 1989 Nr. 9 und ZBl 89/1988, S. 267 ff.)

[151]Art. 54 USG verweist für die Rechtspflege grundsätzlich auf das VwVG und das OG.

[152]Art. 97 OG regelt die Zuständigkeit des Bundesgerichtes als Verwaltungsgericht.

[153]Z.B. BGE 113 Ib 398; BGE vom 17. Mai 1988 (= ZBl 90/1989, S. 224)

[154]URP 1989, S. 273; vgl. auch Kuttler in ZBl 89/1988, S. 252 f.

[155]Zitiert in URP 1989, S. 272

[156]BGE 113 Ib 371 ff.; vgl. dazu die Kritik in ZBJV 125/1989, S. 391

verfahren nach Art. 24 RPG umgangen.

4.3 Baubewilligungen

Mit der Beurteilung eines Baugesuches können auch Fragen verknüpft sein, die Fuss- und Wanderwege betreffen. Baubewilligungen irgendwelcher Art haben sich seit dem Inkrafttreten des FWG auch über Ersatzmassnahmen nach Art. 7 FWG auszusprechen. In gleicher Weise haben Bauvorhaben z.B. auch den umweltschutzrechtlichen oder forstpolizeilichen Anforderungen zu genügen[157]. Das führt dazu, dass an sich dem kantonalen Recht entspringende Baubewilligungen oft noch eine bundesrechtliche Seite aufweisen[158]. Die das Baugesuch behandelnde Behörde hat somit das Bauvorhaben nicht nur auf die Einhaltung der baurechtlichen Vorschriften zu prüfen, sondern auch auf die Übereinstimmung mit der Fuss- und Wanderweggesetzgebung. Wird durch die Realisierung des konkreten Projektes ein Fussweg zerschnitten oder vollständig zerstört, so darf die Baubewilligung nur unter der Auflage[159] einer angemessenen Ersatzlösung erteilt werden. Unterbleibt die Anordnung der Ersatzmassnahme oder ist sie unzulänglich, können die Fachorganisationen von ihrem Beschwerderecht Gebrauch machen. Wie bereits erwähnt, fallen nur solche Wege unter die Schutzbestimmungen des FWG, die in den Plänen nach Art. 4 bzw. 16 FWG enthalten sind. Der private Bauherr kann allerdings nur dann zum Ersatz verpflichtet werden, wenn der aufzuhebende Weg im Sinne von Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG rechtlich gesichert ist[160]. Dazu genügt die Festlegung in einem bloss behördenverbindlichen Richtplan nicht.

Das baurechtliche Verfahren wickelt sich - Sondervorschriften (z.B. für den Strassenbau) vorbehalten - nach den Regeln der kantonalen und kommunalen Baurechtsordnungen ab. Ebenso wird der Rechtsschutz vom kantonalen Verfahrensrecht beherrscht[161].

Als unmittelbar anwendbare, materiellrechtliche Grundsatznorm begründet Art. 7 FWG bundesrechtliche Rechtsverhältnisse[162]. Soweit die Anwendung und Auslegung dieser Bestimmung in Frage steht, ist daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht gegeben. Gegen den kantonalrechtlichen Teil der baurechtlichen Verfügung kann dagegen dem Grundsatz nach nur die staatsrechtliche Beschwerde eingelegt werden. Zum gleichen Ergebnis

---

[157]Vgl. dazu insbesondere Kuttler in ZBl 89/1988, S. 237 ff.

[158]Gygi in recht 1987, S. 88; vgl. auch vorne Ziff. 3.2

[159]Vgl. zum Begriff der Auflage: Gygi, Verwaltungsrecht, S. 289

[160]Zur rechtlichen Sicherung vgl.: Jud, ARF-Schrift Nr. 8

[161]Vgl. für das zürcherische Recht: Ruckstuhl in ZBl 86/1985, S. 292 ff.

[162]Vgl. vorne Ziff. 3.3.2

führt auch die Analyse der neueren bundesgerichtlichen Praxis. In den Baubewilligungen betreffenden Fällen, bei denen es um die Verletzung von Umweltschutzvorschriften geht, erachtet das Bundesgericht jeweils die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als das zutreffende Rechtsmittel[163]. Wird dagegen die Anwendung kantonalen Baurechts beanstandet, muss staatsrechtliche Beschwerde erhoben und die Verletzung verfassungsmässiger Rechte gerügt werden[164].

4.5 Rechtliche Sicherung des öffentlichen Zugangs

Das FWG erfüllt seinen Zweck nur, wenn die in den Plänen enthaltenen Fuss- und Wanderwege von jedermann zu Fuss benützt werden dürfen. Die freie Begehbarkeit oder der öffentliche Zugang, wie sich der Bundesgesetzgeber ausdrückt, ist zu garantieren[165]. Zur Sicherstellung der allgemeinen Begehbarkeit steht den Kantonen eine Reihe von privat- und öffentlichrechtlichen Instrumenten zur Verfügung[166]. Je nach kantonalrechtlicher Ausgestaltung eröffnen sich verschiedene Varianten. Wege, die über Privatbesitz führen, werden nicht immer problemlos der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden können. Konflikte mit den Grundeigentümern sind oft vorprogrammiert. Vielleicht wird sich die zuständige Behörde damit zufrieden geben, wenn der betreffende Wegeigentümer das Betreten durch einen nicht näher bestimmten Personenkreis duldet. Bei dieser sogenannten prekaristischen Überlassung des Benutzungsrechtes kann aber nicht von rechtlicher Sicherung im Sinne des FWG gesprochen werden. Selbst nach langjähriger öffentlicher Benutzung des Fussweges geht der Grundbesitzer seiner Abwehrrechte nicht verlustig und kann den Weg jederzeit sperren.

Kann in einem solchen Fall die zuständige Behörde auf Ansuchen der Fachorganisationen hin von einer hierarchisch übergeordneten Instanz oder einem unabhängigen Gericht angehalten werden, für eine einwandfreie rechtliche Sicherung zu sorgen? Gleichermassen fragt sich z.B. auch, ob gegen die Exekutivorgane der servitutsberechtigten Körperschaft, die sich im Konfliktsfall weigern, ein zugunsten der Öffentlichkeit eingetragenes Wegrecht "durchzusetzen", von den beschwerdebefugten Organisationen oder den Mitgliedern der Körperschaft rechtliche Schritte eingeleitet werden können. Im Streit über Bestand, Inhalt oder Ablösung einer nach Art. 781 ZGB errichteten Gemeindedienstbarkeit (Popularservitut) kann nämlich einzig das berechtigte Gemeinwesen, vertreten durch die Exekutive, vor dem Zivilrichter als Kläger gegen den Eigentümer des belasteten Grundstücks

---

[163]Vgl. BGE vom 2. Februar und 26. Mai 1989 , veröffentlicht in URP 1989, S. 268 ff.; BGE 114 Ib 83, 216 f.; 113 Ib 397; ZBl 90/1989, S. 224

[164]BGE 113 Ib 398

[165]Art. 6 Abs. 1 lit. c FWG, Art. 5 FWV

[166]Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 23 ff.

auftreten[167]. Den Gemeindeeinwohnern kommt keine Parteistellung zu. Ebenso fehlt es den Fachorganisationen an der Aktivlegitimation, weil die Sachlegitimation im Zivilprozess nicht unter den Begriff der Beschwerdebefugnis in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten fällt[168].

Ein eigentlicher Rechtsweg, an dessen Ende die Verwaltung zur Vornahme oder zur Unterlassung einer Tathandlung verpflichtet würde, sieht das schweizerische Recht nicht vor[169]. In Frage kommt für solche Fälle wohl einzig eine Anzeige (Aufsichtsbeschwerde) an die übergeordnete Instanz[170]. In diesen Zusammenhang gehört auch die Pflicht der Kantone, die Erfüllung der an die Gemeinden delegierten Aufgaben zu überwachen und wenn nötig aufsichtsrechtlich einzuschreiten.

4.6 Widmung, Um- und Entwidmung

Auf eine ausführliche Darstellung dieser in der Praxis sehr unterschiedlich gehandhabten Rechtsinstitute wird im Rahmen dieser Abhandlung verzichtet[171]. Vielfach ist die Widmung, das heisst die Überführung einer Strasse oder Weganlage in den normalen Gemeingebrauch und die Festlegung der allgemeinen Benutzungsmöglichkeiten, gar nicht nachweisbar[172]. Immerhin sei darauf hingewiesen, dass Art. 14 FWG auch die Befugnis umfasst, gegen Verfügungen, die die vollständige Aufhebung des öffentlichen Gebrauchs an einem Weg[173] oder eine Erweiterung des Benutzerkreises zu Lasten der Fussgänger[174] zum Gegenstand haben, Beschwerde zu führen, wenn kein geeigneter Ersatz im Sinne von Art. 7 FWG angeboten wird. Eine vollständige Entwidmung ist ohnehin nur zulässig, wenn das öffentliche

---

[167]Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 44 f.; Urteil der Zivilabteilung I des Kantonsgerichtes Nidwalden vom 13. Juli 1988 i.S. Verein Nidwaldner Wanderwege ca. B. AG und F. AG

[168]Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 147, 149 f.; derselbe in ZBl 61/1960, S. 473 ff.; Kölz/Kottusch in ZBl 79/1978, S. 428 Fn 41; Schwander in ZBl 79/1978, S. 469 ff.

[169]Hänni, S. 251, 256

[170]Vgl. dazu Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 221 f.

[171]Vgl. zum Ganzen: Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 36 ff. und Meier, S. 50 ff., 83 und 110

[172]Gygi, Verwaltungsrecht, S. 233

[173]Vgl. z.B. § 38 StrG-ZH oder § 13 der Schwyzer Verordnung über die öffentlichen Wege mit privater Unterhaltspflicht vom 26. Februar 1958 (vgl. dazu z.B. Amtsblatt-SZ vom 17.11.89, S. 1097 ff.)

[174]Vgl. z.B. § 16 StrG-LU

Interesse an der Begehbarkeit, das Voraussetzung der ursprünglichen Widmung war, untergegangen ist[175]. Soll mit der Um- oder Entwidmung dagegen ein verkehrslenkender oder -regelnder Effekt erzielt werden, handelt es sich um verkappte Verkehrsbeschränkungen, die richtigerweise nach Massgabe von Art. 3 Abs. 3 oder Abs. 4 SVG zu behandeln sind[176].

4.7 Verkehrsanordnungen

Von zentraler Bedeutung ist wiederum Art. 7 FWG. Fuss- und Wanderwege sind zu ersetzen, wenn sie auf einer grösseren Wegstrecke stark befahren oder für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet werden[177]. Ein Beispiel möge den Einstieg in die Materie erleichtern.

Eine Bergstrasse, die bis anhin nur von landwirtschaftlichen Fahrzeugen oder mit einer schriftlichen Ausnahmebewilligung befahren werden durfte, wird für den allgemeinen Fahrverkehr geöffnet. Die Tafel "Allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen" wird entfernt. Der Verkehr auf der noch unverteerten Strasse, die Teil einer beliebten Wanderroute ist, nimmt besonders an Wochenenden stark zu. Welcher Rechtsweg wäre zu beschreiten gewesen, um die Fahrverbotsaufhebung eventuell zu verhindern? Sind in solchen und gleichgelagerten Fällen die Fachorganisationen aufgrund von Art. 14 FWG beschwerdebefugt?

Zuständig für die Anordnung und die Aufhebung allgemeiner Fahrverbote sind die Kantone oder kraft Delegation die Gemeinden. Die Kompetenz der Kantone, den Strassenverkehr vollständig oder zeitlich beschränkt zu untersagen, fliesst aus Art. 37bis BV und wird in Art. 3 Abs. 3 SVG bestätigt[178]. Von den Totalfahrverboten zu unterscheiden sind die sogenannten funktionellen Verkehrsanordnungen (z.B. Geschwindigkeitsbeschränkungen, Einbahnregelungen, Wohnstrassen, Teilfahrverbote für bestimmte Kategorien von Fahrzeugen, Vorschriften für das kurzfristige Parkieren), die nur unter den besonderen Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 4 SVG zulässig sind[179], sowie die nicht verfügungs- und veröffentlichungspflichtige Anbringung von Signalen und Markierungen (z.B. Aufzeichnung von

---

[175]Jud, ARF-Schrift Nr. 8, S. 41

[176]Jaag in ZBl 87/1986, S. 295 f.; Meier, S. 52; vgl. zu den Verkehrsanordnungen: nachfolgend unter Ziff. 4.7

[177]Art. 7 Abs. 2 lit. c FWG

[178]Jaag in ZBl 87/1986, S. 289 f.; Meier, S. 15, 38, 78; Schaffhauser, Rn 30, S. 32

[179]Jaag in ZBl 87/1986, S. 294; Meier, S. 40 f., 85 ff., Schaffhauser, Rn 33 ff., S. 33 f.

Parkfeldern auf Trottoirs)[180].

Verkehrsanordnungen gelten als klassische Beispiele von Allgemeinverfügungen[181]. Die Allgemeinverfügung kann als Verwaltungsmassnahme , die eine gegenwärtig konkrete Situation ordnet und die sich an einen nicht näher bestimmten Personenkreis wendet, umschrieben werden[182]. Wie die Individualverfügung hat auch die Allgemeinverfügung die Begründung, Aenderung oder Aufhebung von Rechten oder Pflichten zum Gegenstand. Deshalb ist nicht nur die Anordnung, sondern auch die Aufhebung eines Fahrverbotes zu verfügen und bekanntzumachen. Ausdrücklich fordert Art. 107 Abs. 1 SSV, dass örtliche Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 und Abs. 4 SVG, die durch Vorschrifts- oder Vortrittssignale oder durch andere Signale mit Vorschriftscharakter angezeigt werden, von der Behörde zu verfügen und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu veröffentlichen sind[183].

Verfügungen, die ein allgemeines Fahrverbot zum Inhalt haben, unterliegen nach der Regelung im SVG auf Bundesebene einzig der staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte[184]. Demgegenüber entscheidet über funktionelle Verkehrsanordnungen im Sinne von Art. 3 Abs. 4 SVG und Signale und Markierungen nach Art. 106 SSV in letzter Instanz der Bundesrat[185], weil die Durchsetzung von Bundesverwaltungsrecht auf dem Spiel steht[186]. Namentlich in Kantonen, die die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ausschliessen, wenn die Verfügung mit einem ordentlichen Rechtsmittel der Bundesverwaltungsrechtspflege angefochten werden kann[187], schlägt dieser in der Kompetenzordnung begründete Unterschied auf den

---

[180]Art. 106 i.V.m. Art. 107 Absätze 1, 3 und 4 SSV

[181]Schaffhauser, Rn 70, S. 46

[182]Meier, S. 235

[183]Vgl. dazu auch Jaag in ZBl 87/1986, S. 296 f.; Meier, S. 234 ff.; Schaffhauser, Rn 71 ff., S. 47 ff.

[184]Art. 3 Abs. 3 SVG, zweiter Satz; Meier, S. 273

[185]Art. 3 Abs. 4 SVG, dritter Satz

[186]Auf die Beschwerden von Strassenverkehrsverbänden ist der Bundesrat nach alter Praxis ohne weiteres eingetreten, da er stillschweigend davon ausging, die Vereinsmitglieder seien in jedem Fall unmittelbar von den Verkehrsmassnahmen betroffen (VPB 43/1979, Nr. 23, S. 94). Im Entscheid vom 29. Juni 1988 (VPB 53/1989, Nr. 26, S. 171 ff.) kommt der Bundesrat hingegen zum Schluss, dass hinsichtlich der Beschwerdebefugnis von Vereinigungen jedesmal zu untersuchen sei, ob die von der Rechtsprechung auf der Grundlage von Art. 48 lit. a VwVG herausgeschälten Bedingungen erfüllt sind (vgl. dazu VPB 53/1989 Nr. 26, S. 173 und vorne Ziff. 3.1, S. 8)

[187]Vgl. z.B. § 49 VRG-ZH

kantonalen Instanzenzug durch[188].

Verletzt die Aufhebung eines allgemeinen Fahrverbotes Art. 7 FWG, sind die Fachorganisationen im innerkantonalen Rechtsmittelverfahren aufgrund von Art. 14 FWG beschwerdebefugt. Zum staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren sind sie hingegen nicht zugelassen[189]. Allerdings fragt es sich, ob die staatsrechtliche Beschwerde tatsächlich das zutreffende Rechtsmittel ist, wenn im Zusammenhang mit der Aufhebung eines Fahrverbotes die Anordnung einer vom FWG geforderten Ersatzmassnahme versäumt wurde. Diesfalls wird ja in erster Linie die Unterlassung einer bundesrechtlichen Anordnung beanstandet und nicht die Verfügung einer kantonalrechtlichen Verkehrsmassnahme. Eine zumindest ähnliche Frage stellte sich bereits im Kontext mit der Anfechtung von Nutzungsplänen, die Art. 7 FWG verletzen. Vermutlich wird das Bundesgericht bei solchen Sachverhalten für den Entscheid über den Rechtsmittelweg allein auf die spezielle Verfahrensregelung des RPG abstellen und gegen Nutzungspläne auf Bundesebene generell nur die staatsrechtliche Beschwerde zulassen. Die Entwicklung der Rechtsprechung ist aber abzuwarten. Welcher Rechtsweg bei der Aufhebung allgemeiner Fahrverbote einzuschlagen ist, wenn unmittelbar anwendbare Bestimmungen des FWG missachtet werden, kann im Moment kaum schlüssig beantwortet werden.

4.8 Planung und Erstellung von Bauten und Anlagen des Bundes

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben nimmt der Bund auf Fuss- und Wanderwegnetze Rücksicht und ersetzt Wege, die er aufheben muss. Dieser in der Bundesverfassung[190] verankerte Grundsatz wird in Art. 10 FWG und in Art. 8 FWV konkretisiert. Die zwei Bestimmungen basieren im wesentlichen auf dem inzwischen aufgehobenen Kreisschreiben des Bundesrates vom 29. August 1979 über die direkte Rechtsanwendbarkeit von Art. 37quater Abs. 3 BV. Das Kreisschreiben seinerseits erinnert stark an Art. 2 NHG.

In Art. 10 Abs. 1 lit. a FWG wird der Bund angewiesen, eigene Bauten und Anlagen so zu planen und zu erstellen, dass Fuss- und Wanderwege möglichst erhalten bleiben. Ist die Aufhebung eines Weges unumgänglich, hat der Bund für angemessenen Ersatz zu sorgen. Von Bedeutung ist, dass der Bund nur die in den Plänen nach Art. 4 FWG enthaltenen oder die von den Kantonsregierungen gemäss Art. 16 FWG vorläufig unter Schutz gestellten Wege zu berücksichtigen braucht[191]. Ausserdem ist der Bund bei der

---

[188]Vgl. für das zürcherische Recht: Jaag in ZBl 87/1986, S. 300; Meier, S. 249

[189]Vgl. vorne Ziff. 3.1, S. 7, und 3.3.2, S. 20

[190]Art. 37quater Abs. 3; vgl. dazu Lendi in Kommentar zu Art. 37quater BV, N 14

[191]Jud, ARF-Schrift Nr. 10, S. 22

Erfüllung seiner Aufgaben nicht verpflichtet, auf Wege Rücksicht zu nehmen bzw. solche zu ersetzen, wenn sie den Anforderungen des FWG nicht genügen[192].

Was unter Bauten und Anlagen des Bundes zu verstehen ist, wird im Gesetz anhand von wenigen Beispielen erläutert[193]. Ausdrücklich erwähnt werden Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung und der Regiebetriebe (z.B. SBB und PTT) sowie die Nationalstrassen. Letztere stehen zwar nicht im Eigentum des Bundes[194], deren Planung und Bau richtet sich aber ausschliesslich nach Bundesrecht.

Für die beschwerdeberechtigten Fachorganisationen ist wichtig zu wissen, nach welchen Verfahren sich Planung, Projektierung und Bau von "Bundeswerken" abwickeln. So bedürfen nicht alle Bauten und Anlagen des Bundes einer kantonalrechtlichen Baubewilligung[195]. Zum Teil bestehen spezialgesetzliche Vorschriften über den Verfahrensablauf und den Rechtsschutz. Als Beispiel sei das nationalstrassenrechtliche Einspracheverfahren herausgegriffen. Ausführungsprojekte für Nationalstrassen sind in den Gemeinden öffentlich aufzulegen (Art. 26 NSG). Innerhalb der dreissigtägigen Auflagefrist können bei der zuständigen kantonalen Behörde Einsprachen gegen das Projekt oder die darin enthaltenen Baulinien erhoben werden (Art. 27 NSG), wobei nicht nur Gründe expropriationsrechtlicher, sondern auch solche allgemeiner Natur geltend gemacht werden können[196]. Die Fachorganisationen könnten z.B. vorbringen, durch den Bau der geplanten Strasse würden mehrere Fusswege entzweigeschnitten. Welches Rechtsmittel auf Bundesebene zur Verfügung steht, ist im Einzelfall nach der allgemeinen Ordnung des VwVG und OG zu entscheiden[197].

4.9 Konzessionen und Bewilligungen des Bundes

Der Bund hat es in der Hand, die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen zu verweigern oder mit Bedingungen und Auflagen zu verknüp-

---

[192]Art. 2 Abs. 4 FWV; Jud, ARF-Schrift Nr. 10, S. 22

[193]Vgl. Art. 8 lit. b FWV

[194]Vgl. Art. 8 NSG

[195]Von der kantonalen Bewilligungspflicht befreit sind beispielsweise Militärbauten (Vgl. Art. 164 Abs. 3 MO) und Zivilschutzanlagen (Vgl. Art. 1 ZSG). Eine Uebersicht über die Bundesgesetze, welche Bauten und Anlagen von den Vorschriften des kantonalen Bau- und Planungsrechts freisetzen, findet sich in den Erläuterungen zum RPG (Einleitung, N 79 ff., S. 67 f.).

[196]BGE 111 Ib 35

[197]Vgl. insbesondere Art. 99 lit. c OG

fen, wenn z.B. durch den Bau oder Betrieb einer Luftseilbahn oder durch eine Waldrodung ein Wanderweg zerstört wird[198]. An diesen zwei Beispielen sollen ansatzweise die juristischen Möglichkeiten der legitimierten Organisationen aufgezeigt werden.

Luftseilbahnen bedürfen nach Art. 3 Abs. 1 PVG einer Konzession. Ein entsprechendes Gesuch ist beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) einzureichen. Dessen Entscheid kann mit Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat weitergezogen werden[199]. Die vom EDI bezeichneten Fuss- und Wanderwegorganisationen sind ohne weiteres aufgrund von Art. 14 FWG zur Beschwerdeführung legitimiert, sofern sie Interessen der Menschen zu Fuss in den Mittelpunkt ihrer Argumentation stellen.

Demgegenüber unterliegen alle - also auch die vom Kanton erteilten - Rodungsbewilligungen letztinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht[200]. Nach geltendem Forstpolizeigesetz[201] (FPolG) ist im Schutzwaldgebiet für die Rodungsentscheide von mehr als 200 a das EDI und im Bereich von mehr als 30 a bis und mit 200 a das Oberforstinspektorat[202] zuständig. Den Kantonen verbleibt eine Bewilligungskompetenz für Rodungen im Schutzwaldgebiet bis und mit 30 a sowie generell im Nichtschutzwaldgebiet[203]. Welcher Rechtsmittelweg zu beschreiten ist, hängt dementsprechend davon ob, wer über das Rodungsgesuch im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren befindet. Vorgaben für das innerkantonale Rechtsmittelverfahren finden sich naturgemäss in der kantonalen Forstpolizei- und in der allgemeinen Prozessgesetzgebung. Für das Verfahren vor Bundesbehörden bestimmt Art. 25bis Abs. 3 FPolV, dass gegen Entscheide des Oberforstinspektorates die Beschwerde an das Departement, gegen die Entscheide der letzten kantonalen Instanzen und des Departements die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist. Gleich wie z.B. den Interessen des Natur- und Heimatschutzes bei der Beurteilung von Rodungsgesuchen Rechnung zu tragen ist[204], sind jeweils auch die Schutzbestimmungen des FWG in die Entscheidfindung miteinzubeziehen.

---

[198]Art. 10 Abs. 1 lit. b FWG i.V.m. Art. 8 Abs. 1 lit. c FWV

[199]Art. 72 lit. a VwVG i.V.m. Art. 99 lit. d OG; VPB 42/1983 Nr. 16, S. 76

[200]Art. 25bis Abs. 3 FPolV; VLP-Schriftenfolge Nr. 38, S. 24

[201]Vgl. zur Totalrevision der Waldgesetzgebung: Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 1988 zu einem Bundesgesetz über die Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (Waldgesetz, WaG)

[202]Heute aufgegangen im Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL)

[203]Art. 25bis Abs. 1 FPolV i.V.m Art. 50 Abs. 2 FPolG; VLP-Schriftenfolge Nr. 38, S. 22 f.

[204]Art. 26 Abs. 4 FPolV

4.10 Subventionen des Bundes

Seit dem 1. Januar 1987 dürfen Bundesbeiträge an Strukturverbesserungsmassnahmen in der Land- und Forstwirtschaft, an den Bau von Hauptstrassen oder Gewässerschutzanlagen - um die wichtigsten Beispiele zu nennen - nur noch ausgerichtet werden, wenn sich die entsprechenden Projekte im Einklang mit der Fuss- und Wanderweggesetzgebung befinden[205]. So ist der Bund z.B. verpflichtet, Subventionen an Waldstrassen, welche trotz ihrer planerischen Erfassung als Wanderweg auf einer grösseren Wegstrecke mit einem Hartbelag versehen werden, abzulehnen oder an die Bedingung zu knüpfen, dass ein hartbelagsfreier Ersatzweg geschaffen werde. Wird im Rahmen einer Gesamtmelioration das Strassen- und Wegnetz neu festgelegt, ist auf die in den Plänen gemäss Art. 4 FWG enthaltenen Fuss- und Wanderwege Rücksicht zu nehmen. Bei der Zusprechung von Subventionen an Planung und Bau des Wegnetzes haben Bund[206] und Kantone[207] mithin nicht allein die Bedürfnisse der die Felder und Wiesen bewirtschaftenden Bauern vor Augen zu halten, sondern auch diejenigen der Fussgänger und Wanderer. Subventionsverfügungen des Bundes sind grundsätzlich anfechtbar. Für den Rechtsweg ist entscheidend zu wissen, ob die Verfügung über die Bewilligung oder Verweigerung von Subventionen auf einem Rechtsanspruch beruht oder dem Rechtsfolgeermessen der Verwaltung überlassen ist[208]. Im ersten Fall kann die Verfügung letztlich mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht weitergezogen werden. Im zweiten Fall entscheidet der Bundesrat als oberste Instanz der Verwaltung.

Verfügungen des Eidgenössischen Meliorationsamtes über die Zusicherung von Bundesbeiträgen an Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten können innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Bundesblatt[209] beim Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) angefochten werden. Weil das Bodenverbesserungsrecht dem Gesuchssteller keinen Anspruch auf Beiträge des Bundes einräumt, führt der Rechtsweg anschliessend an den Bundesrat, der über das Subventionsgesuch endgültig entscheidet[210].

---

[205]Art. 10 Abs. 1 lit. c FWG i.V.m. Art. 8 lit. d FWV

[206]Gemäss Art. 4 Abs. 1 lit. c des Bundesratsbeschlusses vom 24. Oktober 1989 über die bundesinterne Zusammenarbeit bei der Prüfung der Gesuche um Finanzhilfen an Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten hat das Eidgenössische Meliorationsamt (EMA) die Stellungnahme des BUWAL einzuholen, wenn Fuss- und Wanderwege auf einer Länge von mehr als 500 m mit Hartbelägen versehen werden sollen.

[207]Oft ist die Ausschüttung einer Bundessubvention davon abhängig, dass das Vorhaben zugleich mit einem Kantons- und Gemeindebeitrag bedacht wird (Gygi, Verwaltungsrecht, S. 216).

[208]Art. 99 lit. h OG; vgl. dazu Gygi, Verwaltungsrecht, S. 218

[209]Vgl. hinten Ziff. 6, S. 36 f.

[210]VPB 44/1980 Nr. 84, S. 401

Beizufügen ist, dass unabhängig vom Subventionsverfahren auch das Generelle Wegnetzprojekt, das oft zusammen mit der Neuzuteilung des Beizugsgebietes aufgelegt und verabschiedet wird, und das Bauprojekt des betreffenden Weges als Anfechtungsobjekte in Betracht fallen[211].

5. Beschwerdegründe

Da das FWG keine Bestimmungen über die zulässigen Beschwerdegründe enthält, ist auf die allgemeine Rügeordnung der eidgenössischen und kantonalen Verfahrensrechte abzustellen. Für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht und die Verwaltungsbeschwerde an den Bundesrat regeln die Art. 104 OG bzw. 49 VwVG die Beschwerdegründe[212]. Das Rügenspektrum reicht von der unrichtigen oder unvollständigen Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes über die Verletzung von Bundesrecht, einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, bis zur Unangemessenheit einer Verfügung. Einfache Ermessensfehler können allerdings - mit Ausnahme von einigen wenigen, ausdrücklich vom Bundesrecht vorgesehenen Fällen - nur mit der Verwaltungsbeschwerde vorgebracht werden. Aus der Aufzählung erhellt, dass die Verletzung von kantonalen Rechtsnormen mit den Rechtsmitteln der Bundesverwaltungsrechtspflege nicht gerügt werden kann. Die Anwendung und Auslegung des kantonalen Verfahrens- und Verhaltensrechts kann hingegen mit der staatsrechtlichen Beschwerde oder kraft Zuständigkeit des Sachzusammenhangs[213] auch im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens auf ihre Verfassungskonformität geprüft werden.

In erster Linie wird es für die beschwerdebefugten Fachvereinigungen darum gehen, Verstösse gegen das schweizerische Fuss- und Wanderwegrecht korrigieren zu lassen. Das will nicht heissen, dass die Verletzung anderer Gesetze nicht auch zur Begründung der Beschwerde heranzgezogen werden darf. Wird auf die Beschwerde eingetreten, so sind sämtliche Rechtsmittelgründe zulässig, die das jeweilige Prozessrecht kennt[214]. Im Bereich des Natur- und Heimatschutzes verfolgt das Bundesgericht - im Gegensatz zum Bundesrat - offensichtlich eine andere Linie, indem die nach Art. 12 NHG zur Beschwerdeführung zugelassenen Organisationen nur Bestimmungen anrufen dürfen, welche die Berücksichtigung von Interessen des Natur- und Hei-

---

[211]Vgl. Diss. Jud, § 18/III

[212]Vgl. dazu Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 265 ff.

[213]Vgl. vorne Ziff. 3.3.2, S. 20

[214]Matter in Kommentar zum USG, N 19 zu Art. 55; Riva, S. 101; Ruckstuhl in ZBl 86/1985, S. 296

matschutzes velangen[215]. Riva[216] schreibt von einer auf die NHS-Vereinigungen umgemünzten Neuauflage der Schutznormtheorie[217], weil das Bundesgericht nur die Geltendmachung jener Rechtssätze akzeptiert, die einen unmittelbaren Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufweisen. Ob eine solche Praxis auch im Anwendungsbereich von Art. 14 FWG Fuss fassen wird, ist zur Zeit nicht absehbar.

Schliesslich ist noch auf eine Konsequenz hinzuweisen, die aus einem Aspekt der Rechtsnatur der Anfechtungsobjekte resultiert. Wenn sich Art. 14 FWG unabhängig von der Zuordnung des anwendbaren Rechts zum eidgenössischen oder kantonalen Kompetenzbereich auf alle Anfechtungsgegenstände bezieht, die sich auf das FWG und/oder das kantonale Ergänzungsrecht stützen (oder richtigerweise stützen sollten)[218], so ist folgerichtig in kantonalen Verfahren auch die Rüge der Verletzung von eigenständigem kantonalem Recht zulässig.

6. Wahrnehmung des Beschwerderechts

Im Vordergrund steht die Beantwortung folgender zwei Fragen: Auf welcher Verfahrensstufe haben sich die Fachvereinigungen spätestens einzuschalten, um ihr Beschwerderecht nicht zu verwirken? Und wie erhalten sie rechtzeitig von den beschwerdefähigen Rechtsanwendungsakten Kenntnis?

Nehmen wir die Beantwortung der zweiten Frage vorweg, weil sie einen im Grundsatz klaren Rückhalt im Gesetz findet. Nach Art. 34 Abs. 1 VwVG sind Verfügungen den Parteien schriftlich zu eröffnen. Als Parteien gelten nicht nur die Verfügungsadressaten im materiellen Sinn[219], sondern auch andere Personen, Organisationen oder Behörden, denen ein Rechtsmittel gegen die Verfügung zusteht (Art. 6 VwVG)[220]. Lassen sich die Parteien ohne unverhältnismässig grossen Aufwand nicht vollständig ermitteln, ist die Verfügung durch Veröffentlichung in einem amtlichen Publikationsorgan zu eröffnen (Art. 36 lit. c VwVG)[221]. So wurde z.B. das Eidgenössische Meliorationsamt vom Bundesrat angewiesen, seine Verfügungen betreffend die

---

[215]Vgl. z.B. BGE 100 Ib 450 und 452, 99 Ib 98; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 167; Riva, S. 97 f. sowie vorne Ziff. 3.1

[216]S. 99

[217]Vgl. vorne Ziff. 3.1, S. 7

[218]Vorne Ziff. 3.3.2, S. 16 ff.

[219]Vgl. vorne Ziff. 3.3.1, S. 10

[220]BGE 108 Ib 94; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 174 ff.; Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 85 ff.

[221]Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 144

Gewährung von Bundesbeiträgen an Meliorationen künftig in einem amtlichen Blatt zu eröffnen, soweit die Eröffnung nicht schriftlich möglich ist[222]. Die Begründung liegt auf der Hand. Die legitimierten Organisationen können von ihrem Beschwerderecht nur Gebrauch machen, wenn ihnen die anfechtbaren Verfügungen in geeigneter Weise zur Kenntnis gebracht werden. Seit dem erwähnten Bundesratsentscheid wird die Zusprechung von Bundessubventionen an Bodenverbesserungen und landwirtschaftliche Hochbauten in einer separaten Rubrik im Bundesblatt veröffentlicht. In der Rechtsmittelbelehrung wird ausdrücklich auch auf Art. 14 FWG hingewiesen.

Als Parteien geniessen die Fachorganisationen grundsätzlich schon im Verfahren auf Erlass von Verfügungen oder Plänen sämtliche Parteirechte, die das Gesetz vorsieht oder die durch die Rechtsprechung herausgeschält wurden[223]. Der Bundesrat[224] meint dazu: "Art. 6 VwVG umschreibt in einer für den ganzen Geltungsbereich gültigen Weise, wer als Partei anzusehen ist und dementsprechend schon im erstinstanzlichen Verfahren als solche zu behandeln ist. Die verfügende Behörde kann lediglich feststellen, wer die Voraussetzungen der Parteieigenschaft erfüllt, sie kann aber nicht nach Ermessen dem einen Parteirechte einräumen und sie einem anderen verweigern. Sie darf nicht nur denjenigen als Partei anerkennen, der selber durch ein Gesuch ein Verfahren einleitet, sondern muss auch andern, die von der beantragten Verfügung betroffen sein könnten, Gelegenheit bieten, am Verfahren teilzunehmen ...". Konsequenterweise muss die zuständige Behörde bereits auf die Einleitung von Verfahren, an denen Dritten das Recht zusteht, als Parteien mitzuwirken, in geeigneter Form hinweisen[225]. Art. 6 VwVG ist aber insofern unglücklich abgefasst, als sich über die Beschwerdelegitimation, die ihrerseits den Parteistatus begründet, oft erst nach Abschluss des nichtstreitigen Verwaltungsverfahrens, d.h. bei Vorliegen der Verfügung, eindeutig befinden lässt[226].

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes[227] hat das kantonale Recht in Streitigkeiten über Bundesverwaltungssachen den gemäss Art. 103 lit. a und c OG bzw. Art. 48 lit. a und b VwVG Beschwerdeberechtigten dieselben Parteirechte einzuräumen wie das Bundesrecht. Die Ausübung von Parteirechten bedingt nun, dass allen beschwerdebefugten natürlichen und juristischen Personen die Chance geboten wird, von den anfechtbaren Rechtsanwendungsakten Kenntnis zu erlangen, bevor diese in Rechtskraft erwachsen. Für Verfahren letzter kantonaler Instanzen, die gestützt auf öffentliches Recht des Bundes nicht endgültig verfügen, erklärt Art. 3 VwVG ausdrück-

---

[222]VPB 52/1988, Nr. 61, S. 356 (= Infoheft RP 4/88, S. 17)

[223]Vgl. dazu Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 85 f.

[224]VPB 42/1978 Nr. 96, S. 422 ff.

[225]Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 86; VPB 42/1978 Nr. 96, S. 428

[226]Saladin, Verwaltungsverfahrensrecht, S. 88

[227]BGE 112 Ib 71, 108 Ib 94 f., 107 Ib 175 E. 3

lich die bundesrechtlichen Bestimmungen über die Form der Mitteilung von Verfügungen für anwendbar. Schliesslich gebietet bereits Art. 4 BV einen gewissen gesamtschweizerischen Mindeststandard, was die gehörige Eröffnung von Verfügungen anbelangt.

Art. 12 FWV, dem zufolge die nach Artikel 14 FWG in eidgenössischen Verfahren Beschwerdeberechtigten über die anfechtbaren Entscheide angemessen zu orientieren sind, wird kaum über die obgenannten rechtsstaatlichen Grundsätze hinausgehen, unterstreicht aber deren Bedeutung für die Ausübung des Beschwerderechts.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob die beschwerdebefugten Vereinigungen in jedem Verfahrensstadium intervenieren können oder ob verlangt werden soll, dass sie jeweils am vorinstanzlichen Verfahren beteiligt gewesen sind. Die Frage, die auch im Bericht des EDI zum Verordnungsentwurf über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen aufgeworfen wird[228], lässt sich gut an dem vorne unter Ziff. 2 geschilderten Fall verdeutlichen. Gegen Baugesuche für die Verteerung von Naturwegen kann nach Berner Recht zunächst Einsprache bei der zuständigen Gemeindebehörde erhoben werden[229]. Anschliessend führt der Rechtsweg über die kantonale Baudirektion ans Verwaltungsgericht[230,231]. Auf Bundesebene ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde das zutreffende Rechtsmittel, wenn der bundesrechtliche Teil der baurechtlichen Verfügung zum Streitgegenstand erhoben wird. Geht es dagegen allein um die kantonalrechtliche Seite, ist staatsrechtliche Beschwerde zu führen. Nach Art. 40 Abs. 2 des Berner Baugesetzes sind neben dem Baugesuchsteller und der zuständigen Gemeindebehörde nur noch die Einsprecher im Rahmen ihrer Einsprachegründe zur Beschwerde befugt. Es wird mithin vorausgesetzt, dass die Beschwerdeführer bereits im vorangegangen Einspracheverfahren als Parteien beteiligt waren[232]. Auch das Bundesgericht fordert grundsätzlich die Mitwirkung am vorausgegangenen Verfahren[233]. Nur wenn der Beschwerdeführer ohne Verschulden verhindert war, von Anfang an am Verfahren teilzunehmen, soll von diesem Erfordernis abgesehen

---

[228] S. 10

[229] Art. 35 BauG-BE

[230] Art. 40 BauG-BE

[231] Kraft Gerichtsstand des Sachzusammenhangs überprüft das Berner Verwaltungsgericht in Bausachen auch die Anwendung von Bundesrecht (Vgl. Art. 21 VRG-BE).

[232] Grundsätzlich gleich verhält es sich nach zürcherischem Recht (vgl. dazu Ruckstuhl in ZBl 86/1985, S. 305).

[233] BGE 108 Ib 94, 99 Ib 77; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 155; vgl. demgegenüber Grisel, S. 900 f.

werden[234]. Wer aus eigenem Verschulden versäumt, fristgerecht ein Rechtsmittel einzulegen, kann nicht nach Abschluss des von einem anderen angestrengten Prozesses wieder ins Verfahren eingreifen und innerhalb der neu angesetzten Rechtsmittelfrist an die nächsthöhere Instanz gelangen[235].

Indessen erachtet es das Bundesgericht bei Beschwerden der Natur- und Heimatschutzvereinigungen nicht als notwendig, dass diese den kantonalen Instanzenzug selbst ausgeschöpft haben[236]. Art. 12 NHG verlange i.V.m. Art. 98 lit. g OG nur die Letztinstanzlichkeit des angefochtenen kantonalen Entscheids. Wer in einem solchen Fall den kantonalen Instanzenzug durchlaufen habe, sei bei der Sonderregelung von Art. 12 NHG nicht entscheidend. Solange das Bundesgericht im Anwendungsbereich von Art. 12 NHG von einem integralen Beschwerderecht nichts wissen wollte[237], ist dieses Ergebnis sicher richtig. Das Urteil wurde aber zu einem Zeitpunkt gefällt, wo das Bundesgericht in dieser Frage bereits die Wende eingeleitet hatte, indem es die rechtsanwendenden kantonalen Behörden anwies, in Bundesverwaltungssachen neben den in Art. 103 lit. a OG Beschwerdeberechtigten auch den gemäss Art. 103 lit. c OG Legitimierten dieselben Parteirechte wie das Bundesrecht zu gewähren. Diesem Umstand, obwohl ausdrücklich in der Begründung erwähnt, hat das Bundesgericht im zitierten Entscheid[238] jedoch kein Gewicht beigemessen. Es stellt einzig auf den Wortlaut von Art. 12 NHG ab. Dieser schreibe nicht vor, dass die dort genannten Beschwerdeberechtigten den Instanzenzug im kantonalen Verfahren einzuhalten hätten[239]. Davon ist auch in Art. 14 FWG und Art. 55 USG mit keinem Wort die Rede. Trotzdem fragen wir uns, ob es nicht richtiger wäre zu verlangen, dass die nach gesetzlicher Sonderbestimmung beschwerdeberechtigten Organisationen sich von Beginn weg ins Rechtsmittelverfahren einschalten, wenn ihnen die Verfügung gehörig eröffnet wurde. Hingegen wäre es übertrieben, bereits eine Beteiligung im nichtstreitigen Verfahren, das zum Erlass einer anfechtbaren Verwaltungsmassnahme hinführt, vorauszusetzen.

---

[234]BGE 108 Ib 94, 101 Ib 213; Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 155

[235]BGE 99 Ib 77

[236]BGE 109 Ib 216

[237]Vgl. vorne Ziff. 3.1, S. 7

[238]Vgl. Anm. 236

[239]BGE 109 Ib 216