

100.2017.154U
KEP/BAE/RAP

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 17. Januar 2018

Verwaltungsrichter Burkhard, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum, Verwaltungsrichter Keller
Gerichtsschreiberin Barben

Bergführerverein Grindelwald
handelnd durch die statutarischen Organe
vertreten durch Rechtsanwalt ...

Beschwerdeführer

gegen

Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
Münsterplatz 3a, 3011 Bern

betreffend Inkraftsetzung des neuen Routennetzes im eidgenössischen
Jagdbanngebiet Schwarzhorn; Nichteintreten (Entscheid der Volkswirt-
schaftsdirektion des Kantons Bern vom 4. Mai 2017; N2016-004)



Sachverhalt:

A.

Am 16. November 2016 übermittelte das Jagdinspektorat (JI) des Amtes für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern (LANAT) dem Bergführerverein Grindelwald per E-Mail ein «Informationsschreiben», wonach gleichentags das neue Wintersport-Routennetz im eidgenössischen Jagdbanngebiet Schwarzhorn in Kraft trete. Von den sieben umstrittenen Routen würden drei gestrichen: Gärstenlücke (Routennr. 350c), Schöniwenghörner Ostgipfel (Nr. 388) und die Südroute auf den Bandspitz von Scheidegg-Oberläger (Nr. 355). Vier weitere Routen, die ebenfalls zur Diskussion gestanden hätten, würden erlaubt und könnten weiterhin begangen werden.

B.

Der Bergführerverein Grindelwald erhob am 14. Dezember 2016 Beschwerde bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern (VOL). Er beantragte, es sei festzustellen, dass die Verfügung des LANAT vom 16. November 2016 nichtig sei. Eventuell sei die Verfügung aufzuheben; subeventuell sei in Aufhebung der Verfügung der Fall an die Vorinstanz zur Neuurteilung zurückzuweisen. Mit Entscheid vom 4. Mai 2017 trat die VOL auf die Beschwerde nicht ein.

C.

Am 2. Juni 2017 hat der Bergführerverein Grindelwald Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Er beantragt, in Aufhebung des Entscheids der VOL seien die Skitourenrouten Gärstenlücke (Nr. 350c), Schöniwenghörner Ostgipfel (Nr. 388) und die Südroute auf den Bandspitz von Scheidegg-Oberläger (Nr. 355) im eidgenössischen Jagdbanngebiet Schwarzhorn offen zu halten. Eventuell sei der Entscheid der VOL aufzuheben und die Sache zur Neuentscheidung an die Vorinstanz zurückzuweisen.

Die VOL beantragt mit Vernehmlassung vom 19. Juni 2017, die Beschwerde sei abzuweisen.

Auf richterliche Aufforderung hin hat die VOL am 26. und 28. Juni 2017 weitere Unterlagen eingereicht. Der Bergführerverein Grindelwald hat sich dazu mit Eingabe vom 24. Juli 2017 geäussert.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die VOL ist auf das Rechtsmittel des Beschwerdeführers nicht eingetreten, weshalb sich dessen Beschwerdebefugnis für das Verwaltungsgerichtsverfahren unmittelbar aus dem negativen Prozessentscheid ergibt (vgl. BVR 2015 S. 301 [VGE 2014/130/131 vom 8.1.2015] nicht publ. E. 1.1, 2006 S. 481 E. 1.2; VGE 2014/132/159 vom 25.3.2015 E. 1.1). Auf die form- und fristgerecht eingereichte Beschwerde ist grundsätzlich einzutreten.

1.2 Angefochten ist ein Nichteintretensentscheid der VOL. Gegenstand des Verfahrens bildet daher nur die Frage, ob die Vorinstanz die Eintretensvoraussetzungen zu Recht verneint hat (zuletzt etwa VGE 2017/127 vom 23.8.2017 E. 1.2; Merkli/Aeschlimann/Herzog, Kommentar zum bernischen VRPG, 1997, Art. 51 N. 14). Soweit der Beschwerdeführer beantragt, über die Skitourenrouten sei materiell zu entscheiden, ist daher auf die Beschwerde nicht einzutreten.

1.3 Der vorliegende Entscheid fällt an sich in die einzelrichterliche Zuständigkeit (Art. 57 Abs. 2 Bst. c des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG;

BSG 161.1]). Die rechtlichen Verhältnisse rechtfertigen indes die Überweisung an die Kammer (Art. 57 Abs. 6 i.V.m. Art. 56 Abs. 1 GSOG).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 VRPG).

2.

2.1 Die Beschwerde beruht auf folgendem Sachverhalt: Im Jahr 2015 überprüfte das JI zusammen mit dem Bundesamt für Umwelt (BAFU) sieben (von insgesamt 18) Skitourenrouten im eidgenössischen Jagdbanngebiet Schwarzhorn. Es fanden mehrere Besprechungen sowie am 26. Februar 2016 eine Begehung des Gebiets statt, jeweils mit Vertreterinnen und Vertretern von Umweltverbänden sowie von Bergführervereinen (act. 3A pag. 31, 36, 38). Mit Schreiben vom 1. März 2016 beantragte das JI dem BAFU, von den sieben in Überprüfung stehenden Routen auf der Skitourenkarte 254S im Jagdbanngebiet Schwarzhorn die drei Routen Nrn. 350c, 355 und 388 als geschlossen und die vier weiteren Routen als offen zu bezeichnen (act. 3A pag. 31). Das BAFU teilte dem JI am 11. März 2016 mit, die Kompetenz zur Festlegung der erlaubten Routen liege beim Kanton. Als nächster Schritt sei also definitiv über die Winterrouen zu entscheiden; deren Festlegung müsse nicht zwingend in einem formellen Entscheid erfolgen (act. 6A). Mit Schreiben vom 6. Juni 2016 an das BAFU bekräftigte die VOL die Auffassung des Kantons, dass der Bund zur Festlegung des Routennetzes zuständig sei; sie teilte mit, sie sehe keinen Anlass, die Tourenregelung auf Kantonsebene verbindlich festzulegen, und unterstütze den Antrag des JI vom 1. März 2016 (act. 8A). Das BAFU verwies mit Schreiben vom 12. August 2016 erneut auf die kantonale Kompetenz und teilte mit, da die VOL den Antrag des JI bekräftige, würden die drei Routen Nrn. 350c, 355 und 388 aus dem Geobasisdatensatz der eidgenössischen Jagdbanngebiete gestrichen (act. 6B). Am 16. November 2016 sandte das JI dem Beschwerdeführer per E-Mail ein «Informationsschreiben», wonach gleichentags das neue Wintersport-Routennetz im eidgenössischen Jagdbanngebiet Schwarzhorn in Kraft trete (act. 3A pag. 12 f.; vorne Bst. A). Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers er-

kündigte sich am selben Tag bei der VOL und beim BAFU nach der Zuständigkeit zur Festlegung des Routennetzes und nach dem Verfahren (act. 3A pag. 48, 51). Die VOL verwies in ihrer Antwort vom 30. November 2016 darauf, dass das BAFU dem Antrag des JI vom 1. März 2016 am 12. August 2016 zugestimmt habe und die Regelung seit dem 16. November 2016 mit der Publikation auf der BAFU-Website umgesetzt sei (act. 3A pag. 54). Das BAFU teilte am 16. Dezember 2016 mit, zuständig sei der Kanton; dieser entscheide auch über das Verfahren (act. 3A pag. 64). Der Beschwerdeführer erhob daraufhin gegen das «Informationsschreiben» des JI vom 16. November 2016 Beschwerde (act. 3A pag. 1).

2.2 Die Vorinstanz ist auf die Beschwerde nicht eingetreten mit der Begründung, das angefochtene Schreiben des JI sei keine Verfügung und stelle deshalb kein taugliches Anfechtungsobjekt dar. Es enthalte selbst keine konkreten Angaben dazu, wie die drei gesperrten Routen im Jagdbanngebiet verlaufen. Vielmehr verweise es vollumfänglich auf Angaben, die auf zwei Webseiten des Bundes aufgeschaltet seien, und hebe hervor, dass das neue Routennetz im Zeitpunkt des Verfassens des Schreibens «in Kraft» trete, da es nun auf den Webseiten veröffentlicht sei. Es setze also voraus, dass der einschlägige Regelungsprozess infolge der Publikation im Internet durch den Bund abgeschlossen, mithin in anderen «Entscheidungsgefässen» erarbeitet worden sei. Ohnehin wäre der Beschwerdeführer nicht zur Beschwerde legitimiert, da sich aus der Sperrung der Routen keine namhaften Erwerbseinbussen für seine Mitglieder ergäben. – Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, das per E-Mail eröffnete Schreiben des JI vom 16. November 2016 stelle eine Allgemeinverfügung dar. Diese sei jedoch nichtig, da die Festlegung von Routen im Jagdbanngebiet im Rahmen der Nutzungsplanung zu erfolgen habe und das JI für deren Festlegung nicht zuständig sei. Im Übrigen leide die Verfügung an zahlreichen formellen Mängeln. Seine Legitimation begründet der Beschwerdeführer damit, dass drei Routen geschlossen würden, die für seine Mitglieder unersetzbar seien.

3.

3.1 Gemäss Art. 49 Abs. 1 VRPG regelt die zuständige Behörde öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Verfügung, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg. Als Verfügung gilt auch das Verweigern oder Verzögern einer Verfügung (Art. 49 Abs. 2 VRPG). Die Verfügung unterliegt der Beschwerde (Art. 60 Abs. 1 Bst. a VRPG).

3.2 Gemäss Art. 11 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0) scheidet der Bundesrat im Einvernehmen mit den Kantonen eidgenössische Jagdbanngebiete aus. Er erlässt dazu die Schutzbestimmungen (Art. 11 Abs. 6 Satz 1 JSG). Das Gebiet Schwarzhorn ist ein solches Jagdbanngebiet (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 4 der Verordnung vom 30. September 1991 über die eidgenössischen Jagdbanngebiete [VEJ; SR 922.31]). Gemäss Art. 5 Abs. 1 Bst. g VEJ ist in den Banngebieten das Skifahren ausserhalb von markierten Pisten, Routen und Loipen verboten. Für die Markierung der Banngebiete im Gelände sorgen die Kantone, ebenso für die Information der Jagdberechtigten und der Öffentlichkeit über die Banngebiete (Art. 7 Abs. 2 und 1 VEJ). Das Bundesamt für Landestopografie bezeichnet in den Landeskarten mit Schneesportthematik die eidgenössischen Jagdbanngebiete sowie die darin zur Benutzung erlaubten Routen (Art. 7 Abs. 4 VEJ). Bund und Kantone sorgen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass die Schutzziele der Banngebiete nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden (Art. 6 Abs. 1 VEJ).

3.3 Nach Art. 25 Abs. 1 Satz 1 JSG liegt der Vollzug der Jagdgesetzgebung bei den Kantonen unter der Aufsicht des Bundes. Dies entspricht dem Prinzip des Vollzugsföderalismus (Art. 46 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]), der auch im übrigen Umweltrecht gilt (Art. 36 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz [Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01], Art. 45 des Bundesgesetzes vom 24. Januar 1991 über den Schutz der Gewässer [Gewässerschutzgesetz, GSchG;

SR 814.20], Art. 24f des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz [NHG; SR 451]). Die Kantone erteilen alle Bewilligungen, für die nach dem JSG nicht eine Bundesbehörde zuständig ist (Art. 25 Abs. 1 Satz 2 JSG). Die Bestimmung der markierten Pisten, Routen und Loipen in eidgenössischen Jagdbanngebieten ist in der Jagdgesetzgebung nicht dem Bund zugewiesen. Dafür sind daher die Kantone zuständig, auch wenn diese Aufgabe in der VEJ nicht ausdrücklich genannt ist. Es trifft zwar zu, dass der Kanton dadurch Ausnahmen zu einem bundesrechtlichen Verbot vorsehen kann, indem er die Pisten, Routen und Loipen bezeichnet, auf denen im Gegensatz zum übrigen Jagdbanngebiet das Skifahren erlaubt ist. Dies ist jedoch insofern unproblematisch, als sowohl Bund und Kantone dafür zu sorgen haben, dass die Schutzziele der Banngebiete nicht durch andere Nutzungen beeinträchtigt werden (vorne E. 3.2). Entgegen der Auffassung der VOL obliegt die Festlegung der Skitourenrouten somit dem Kanton. Dies entspricht auch der Ansicht des BAFU.

3.4 Nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung vom 29. Februar 1988 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdverordnung, JSV; SR 922.01) berücksichtigen die Kantone die Erfordernisse des Arten- und Lebensraumschutzes in ihrer Richt- und Nutzungsplanung. Art. 20 des kantonalen Gesetzes vom 25. März 2002 über Jagd und Wildtierschutz (JWG; BSG 922.11) verweist für die Erhaltung und Verbesserung der Lebensräume auf die Bestimmungen der kantonalen Naturschutzgesetzgebung. Schutzwürdige Gebiete und Objekte sind danach durch Verträge oder Schutzbeschlüsse zu sichern (vgl. Art. 4 f. und Art. 6 des Naturschutzgesetzes vom 15. September 1992 [nachfolgend: NSchG; BSG 426.11]). Nach Art. 21 Abs. 2 JWG legt der Regierungsrat sodann die Schutzmassnahmen in Abstimmung insbesondere mit der regionalen Waldplanung und nach Anhörung der interessierten Organisationen und Behörden wo nötig gebietsbezogen durch Verordnung fest. – Im vorliegenden Fall steht nicht die Ausscheidung eines Jagdbanngebiets oder eines (kantonalen) Wildschutzgebiets im Sinn von Art. 2 ff. der Verordnung vom 26. Februar 2003 über den Wildtierschutz (WTSchV; BSG 922.63) zur Diskussion. Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers verlangt das kantonale Recht nicht, dass Routen im Jagdbanngebiet zwingend im Rahmen der Nutzungsplanung auszuschneiden oder durch einen Schutzbe-

schluss festzulegen sind, bei dem es sich der Sache nach ebenfalls um einen Nutzungsplan handelt (BVR 2016 S. 507 E. 1.3). Eine Planungspflicht lässt sich auch aus allgemeinen Grundsätzen nicht ableiten (vgl. Art. 2 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung [Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700]), zumal die Auswirkungen der Routen auf Raumordnung und Umwelt beschränkt sind (vgl. zu den Kriterien und Anforderungen etwa BVR 2006 S. 224 E. 6; Beat Stalder, Raumplanungsrecht, in Müller/Feller [Hrsg.], Bernisches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. 2013, S. 373 ff., N. 30 f., je mit Beispielen).

3.5 Das BAFU ist der Auffassung, die Festlegung der Routen müsse nicht zwingend in einem formellen Entscheid erfolgen, weil der Eingriff in die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger bereits mit dem grundsätzlichen Verbot des Skifahrens von Art. 5 Abs. 1 Bst. g VEJ erfolgt sei. Dieser Auffassung kann nicht zugestimmt werden. Das Verbot von Art. 5 Abs. 1 Bst. g VEJ gilt *ausserhalb von markierten Pisten, Routen und Loipen*; der Entscheid über die Festlegung oder Aufhebung der Routen berührt also den Anwendungsbereich dieses Verbots und kann damit in Rechte Privater eingreifen. Die Festlegung der Routen kann sich im Übrigen auf die Schutzziele der Jagdbanngebiete auswirken; sie ist daher umweltrechtlich relevant im Sinn von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention; SR 0.814.07, für die Schweiz in Kraft seit 1.1.2014). Gemäss dieser Bestimmung stellen die Vertragsstaaten sicher, dass umweltrechtlich relevante «*actes et omissions des particuliers ou d'autorités publiques*» (von Privatpersonen und Behörden vorgenommene Handlungen und begangene Unterlassungen), die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstossen, gerichtlich angefochten werden können. Das konventionsrechtlich definierte Anfechtungsobjekt «*actes et omissions*» (Handlungen und Unterlassungen) beschränkt sich nicht auf eine bestimmte umweltrechtsrelevante öffentlich-rechtliche Handlungsform gegenüber Privatpersonen (BGE 141 II 233 E. 4.3.3 und 4.3.5). Bei Handlungen kantonaler Organe ist die Verfügung aber nach wie vor zentrale Voraussetzung für die nachträgliche Verwal-

tungsrechtspflege (zum Ganzen VGE 2016/271 vom 8.12.2017 E. 2.2 mit Hinweisen [zur Publ. bestimmt, noch nicht rechtskräftig]).

3.6 Das JI hat betreffend die umstrittenen Routen ein Verfahren eingeleitet, betroffene Organisationen angehört und eine Begehung durchgeführt. Dieses Verfahren zielt auf die hoheitliche Festlegung der Routen; eine Festlegung mittels Vertrag scheidet aus, da die Routenführung Dritten in diesem Fall nicht entgegengehalten werden könnte (vgl. dazu BVR 2016 S. 507 E. 4 ff., insb. 4.2). Eine Regierungsratsverordnung oder ein Schutzbeschluss nach NSchG stehen nicht zur Diskussion und sind auch nicht erforderlich (vorne E. 3.4); die Routen sind daher mittels Verfügung festzulegen. Die Festlegung der Routen betrifft ein lokal begrenztes Gebiet, jedoch eine unbestimmte Anzahl Personen; sie hat daher in der Form einer Allgemeinverfügung zu ergehen (vgl. dazu BVR 2015 S. 518 E. 1.2; Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 28 N. 50 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, § 13 N. 933 ff.). Im Kanton Bern stellt das LANAT als zuständige Stelle der VOL den Vollzug des JSG sicher (vgl. Art. 8 Abs. 1 Bst. k und o der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Volkswirtschaftsdirektion [Organisationsverordnung VOL, OrV VOL; BSG 152.221.111]). Das LANAT ist damit für die Bestimmung der markierten Pisten, Routen und Loipen in eidgenössischen Jagdbanngebieten mittels Allgemeinverfügung zuständig.

3.7 Entgegen der Auffassung der VOL hat jedoch weder das JI (bzw. das LANAT) noch das BAFU über die Aufhebung der drei Routen definitiv entschieden, da sie die jeweils andere Behörde als zum Entscheid zuständig erachteten. Insbesondere können die Routen deshalb nicht mit dem Antrag des JI an das BAFU vom 1. März 2016 oder mit dessen Zustimmung vom 12. August 2016 festgelegt worden sein. Eine solche Festlegung könnte dem Beschwerdeführer zudem nicht entgegengehalten werden, da sie ihm nicht eröffnet wurde. Dennoch ist nach Auffassung sowohl der Bundes- als auch der Kantonsbehörden das Verfahren abgeschlossen. Indem die Routen aus den Geobasisdaten gestrichen und die Markierung im Gelände angepasst wurde, handelt es sich nicht mehr um *markierte Routen* im Sinn von Art. 5 Abs. 1 Bst. g VEJ. Das Schreiben vom 16. No-

vember 2016 kann jedoch nicht als anfechtbare Verfügung betrachtet werden: Das LANAT erachtete sich zum Erlass einer solchen gar nicht als zuständig. Es teilte nur mit, die Routen seien im Kartenmaterial gestrichen worden, was ab diesem Tag gelte («Informationsschreiben»). Immerhin ist aus dem Schreiben ersichtlich, dass nach Auffassung des LANAT die Routenfestlegung beendet war, was auch die Änderung der entsprechenden Karten zeigt. Es ist daher zu prüfen, ob das LANAT eine Rechtsverweigerung begangen hat, indem es das Verfahren nicht mit einer formellen, anfechtbaren Verfügung abgeschlossen hat. Der Beschwerdeführer verlangt der Sache nach eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen die Routenfestlegung; seine Beschwerde kann daher ohne weiteres als Rechtsverweigerungsbeschwerde verstanden werden (vgl. Art. 49 Abs. 2 VRPG). Der Nichteintretensentscheid der Vorinstanz greift deshalb zu kurz, soweit sie sich darauf beschränkt hat, ein Anfechtungsobjekt zu verneinen.

4.

4.1 Das LANAT (bzw. JI) kann eine Rechtsverweigerung gegenüber dem Beschwerdeführer nur begangen haben, wenn dieser berechtigt ist, sich gegen die Festlegung der Routen mit Beschwerde zur Wehr zu setzen. – Zur Beschwerde gegen eine Verfügung ist gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG befugt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen oder keine Möglichkeit zur Teilnahme erhalten hat, durch die angefochtene Verfügung besonders berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Die Allgemeinverfügungen werden den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt (BGE 125 I 313 E. 2b), namentlich auch in Bezug auf die Beschwerdebefugnis (vgl. BGer 2C_457/2011 vom 26.10.2011 E. 4.2 mit weiteren Hinweisen). Sie können daher von allen Betroffenen, nicht aber von bloss virtuell berührten Personen angefochten werden (Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 49 N. 45; vgl. auch Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., § 13 N. 944). Die Befugnis zur Anfechtung von Allgemeinverfügungen richtet sich somit nach Art. 65 VRPG.

4.2 Der Bergführerverein Grindelwald ist eine juristische Person im Sinn von Art. 60 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210). Ein

Verband, der als juristische Person konstituiert ist, kann zur Wahrung der eigenen Interessen Beschwerde führen. Partei- und prozessfähige Verbände können aber auch in eigenem Namen Beschwerde führen, wenn eine Verfügung die Mehrzahl oder wenigstens eine grosse Anzahl der Verbandsmitglieder betrifft, diese selber Parteirechte ausüben könnten und wenn der Verband nach seinen Statuten zur Wahrung der betroffenen Interessen seiner Mitglieder befugt ist (sog. egoistische Verbandsbeschwerde; BGE 142 II 80 E. 1.4.2, 136 II 539 E. 1.1; BVR 2015 S. 534 E. 2.3 mit weiteren Hinweisen).

4.3 Bei anderer Gelegenheit hat das Bundesgericht einen Nichteintretensentscheid des Kantonsgerichts Wallis betreffend eine Beschwerde von Bergführern gegen die Ausscheidung einer kantonalen Wildruhezone bestätigt (BGer 1C_453/2014 und 1C_454/2014 vom 23.2.2015, in URP 2015 S. 234 [mit Anmerkung von Gregor Geisser] und RDAF 2015 I S. 465). Anfechtungsobjekt war dabei der Genehmigungsbeschluss des Walliser Staatsrats betreffend die Wildruhezonen, also die Genehmigung einer Planung. Das Bundesgericht hat erwogen, die blosser Behauptung der Bergführer, ihre Geschäftstätigkeit im betroffenen Gebiet auszuüben, genüge nicht. Vielmehr müssten sie belegen (z.B. durch Tourenjournal, Buchungsbelege), wie häufig sie die erwähnten Routen begingen und welche Einkommenseinbussen ihnen aus den Zugangsbeschränkungen drohten. Das Urteil ist in der Literatur kritisiert worden (vgl. etwa Erik Lustenberger, Legitimation des Schweizerischen Alpenclubs [SAC] und seiner Mitglieder bei der Ausscheidung von Wildruhezonen, in URP 2016 S. 62 ff., 68 f.). Im Unterschied zu jenem Verfahren ist der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall ein lokaler Bergführerverein, dessen Mitglieder regelmässig Touren im Jagdbanngebiet Schwarzhorn anbieten. Der Beschwerdeführer hat ein Argumentarium und Abrechnungen eingereicht, die über die Touren im Jagdbanngebiet Aufschluss geben (act. 1C Beilagen 15 und 16, in act. 3A pag. 78 ff. und 96 ff.), wobei eine konkrete Erwerbseinbusse durch die Routenschliessung naturgemäss schwierig zu beziffern ist.

4.4 In der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts wird die Legitimation für die Anfechtung von Allgemeinverfügungen zudem nicht sehr restriktiv verstanden. In Fällen, in denen es um die Benutzung von öffentlichen

Wegen bzw. um eine teilweise Einschränkung der freien Nutzung geht, liegt es nahe, den Kreis der Beschwerdebefugten wie bei funktionellen Verkehrsbeschränkungen zu bestimmen (vgl. auch Michael Pflüger, Bemerkungen zu BVR 2015 S. 534, 538). Bei solchen ist das schutzwürdige Interesse von Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern betroffen, wenn sie die mit der Beschränkung belegte Strasse mehr oder weniger regelmässig benutzen. Dies ist bei Anwohnerinnen und Anwohnern oder Pendlerinnen und Pendlern der Fall, während bloss gelegentliches Befahren der Strasse nicht genügt. Die geforderte Regelmässigkeit ist dann gegeben, wenn der öffentliche Grund über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen benutzt wird. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts kann angenommen werden, dass Personen, die in unmittelbarer Nähe der betroffenen Strasse wohnen oder gewerblich tätig sind, diese Strasse mit einer gewissen Regelmässigkeit befahren und deshalb zur Beschwerde befugt sind (BVR 2009 S. 180 E. 2.4). Bei anderen Personen entfällt diese Vermutung. Die Betroffenheit ist im Einzelfall zu begründen, wobei nicht unbedingt massgebend ist, in welcher Gemeinde die Vereinsmitglieder wohnen (zum Ganzen BVR 2015 S. 534 E. 2.4.1 mit Hinweisen). In BVR 2015 S. 534 E. 2.4.1 betreffend Leinenpflicht für Hunde hat das Verwaltungsgericht diejenigen Personen als unmittelbar betroffen erachtet, die mit einer gewissen Regelmässigkeit, d.h. über eine längere Zeitspanne und in gleichmässigen, eher kurzen zeitlichen Abständen mit ihrem Hund in dem von der Leinenpflicht betroffenen Gebiet spazieren gehen. Dies wurde für Vereinsmitglieder angenommen, die in unmittelbarer Nähe wohnten, d.h. in der Gemeinde selber, bzw. bis zu 2,5 km (je ca. 30 Min. Fussweg) entfernt.

4.5 Es fragt sich, ob für die Legitimation des Beschwerdeführers ebenfalls auf die Praxis zur Anfechtung von funktionellen Verkehrsbeschränkungen abgestellt werden kann. Nach Erik Lustenberger (a.a.O., S. 69 f.) ist die Situation von Bergsportverbänden, die sich gegen die Festlegung von Wildruhezonen wehren, nicht ohne weiteres vergleichbar mit der Rechtsprechung zu Verkehrsanordnungen, zumal ja nicht auf Berge gestiegen werden müsse. Im Sinn des gesetzlich vorgesehenen freien Zugangs zu Wald und Weide (Art. 699 ZGB) und analog zum kulturunfähigen Land sowie allgemein des öffentlichen Interesses an Sport und Erholung der Be-

völkerung stünden aber gleichwohl (tatsächliche) schutzwürdige Interessen zur Debatte, die nicht einfach übergangen werden könnten. Dem ist beizupflichten. Es darf zudem ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass die Mitglieder des Beschwerdeführers regelmässig Skitouren auf den hier strittigen Routen unternehmen. Dass zumindest ein Grossteil der Mitglieder einen engen räumlichen Bezug zum Jagdbanngebiet aufweist, hat letztlich auch das JI anerkannt, indem es den Beschwerdeführer zur vorgesehenen Routenschliessung angehört hat und dieser auch am Augenschein teilnehmen konnte. Der Beschwerdeführer ist daher zur Anfechtung der Routenfestlegung legitimiert. Wie das Interesse seiner Mitglieder daran zu gewichten ist, dass neben den 15 bestehenden auch die drei gestrichenen Routen begangen werden können, ist eine Frage der materiellen Beurteilung, nicht der Legitimation. Eine genügende Nähe ist gegeben, so dass die VOL die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers zu Unrecht verneint hat.

5.

Das LANAT hat somit gegenüber dem Beschwerdeführer eine Rechtsverweigerung begangen, indem es über die Schliessung der umstrittenen Routen keine anfechtbare Allgemeinverfügung erlassen, sondern formlos deren Streichung aus den Geobasisdaten von swisstopo erwirkt hat. Die Vorinstanz hat dies verkannt und zudem die Legitimation des Beschwerdeführers zu Unrecht verneint. Der angefochtene Nichteintretensentscheid ist daher aufzuheben. Es ist nicht Aufgabe des Verwaltungsgerichts, über die Skitourenrouten als erste und einzige kantonale Instanz materiell zu entscheiden (vgl. vorne E. 1.2); der Verfahrensmangel kann daher vor Verwaltungsgericht nicht geheilt werden (vgl. zur ausnahmsweisen materiellen Beurteilung etwa BVR 2011 S. 564 E. 3). Die Akten sind deshalb an das LANAT zurückzuweisen zum förmlichen Abschluss des Verfahrens betreffend die sieben überprüften Routen mittels anfechtbarer Allgemeinverfügung. Diese Verfügung ist zu publizieren, da sie einen unbestimmten Adressatenkreis betrifft und nicht auszuschliessen ist, dass weitere Personen zur Beschwerde befugt sind (Art. 44 Abs. 5 Bst. b VRPG; BVR 2002

S. 80 E. 2b/bb; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., Art. 44 N. 21). Die Beschwerde ist in diesem Sinn gutzuheissen.

6.

Bei diesem Ergebnis dringt der Beschwerdeführer gemessen an seinen Anträgen nur teilweise durch. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts ist indes im Kostenpunkt von einem vollumfänglichen Obsiegen auszugehen, sofern bei Vorliegen eines reformatorischen (Haupt-)Antrags ein Rückweisungsentscheid ergeht und die infolge Rückweisung vorzunehmende Neubeurteilung noch zu einer vollständigen Gutheissung des Begehrens führen kann (BVR 2016 S. 222 E. 4.1). Demnach ist der Beschwerdeführer für die Kostenverlegung als vollständig obsiegend zu betrachten. Für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der VOL sind daher keine Verfahrenskosten zu erheben (Art. 108 Abs. 2 VRPG). Der Kanton Bern (Volkswirtschaftsdirektion) hat dem obsiegenden Beschwerdeführer für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der VOL die Parteikosten zu ersetzen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 Abs. 1 VRPG).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird, und der Entscheid der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern vom 4. Mai 2017 wird aufgehoben. Die Sache wird an das Amt für Landwirtschaft und Natur des Kantons Bern zurückgewiesen zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinn der Erwägungen.
2. Für die Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und vor der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern werden keine Verfahrenskosten erhoben.

3. Der Kanton Bern (Volkswirtschaftsdirektion) hat dem Beschwerdeführer für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht und für das vorinstanzliche Verfahren die Parteikosten, bestimmt auf Fr. 10'254.60 (inkl. Auslagen und MWSt), zu ersetzen.
4. Zu eröffnen:
 - dem Beschwerdeführer
 - der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern
 - dem Bundesamt für Umwelt

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Zustellung der schriftlichen Begründung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden.