Urteilskopf

118 Ib 381

48. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. September 1992 i.S. World Wildlife Fund (Schweiz) gegen Rebbergmeliorationsgenossenschaft "Poja-Tschanderünu-Undri Zell" (PTUZ), Gemeinderat Salgesch, Meliorationsamt Oberwallis, Kantonale Rekurskommission für Bodenverbesserungen Wallis, Staatsrat des Kantons Wallis sowie Verwaltungsgericht des Kantons Wallis (Verwaltungsgerichtsbeschwerden)
Regeste (de):
Genehmigung des definitiven Projektes der Rebbergmelioration; Beschwerdebefugnis der gesamtschweizerischen Umweltvereinigungen im kantonalen und im bundesgerichtlichen Verfahren; Art. 55 USG und Art. 12 NHG, Art. 33 RPG; Koordination in materieller und formeller Hinsicht, massgebliches Verfahren.

1. Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde; Legitimation des WWF sowohl gemäss Art. 103 lit. a als auch gemäss Art. 103 lit. c OG bzw. Art. 55 USG und Art. 12 NHG (E. 2).

2. Das kantonale Recht hat einer beschwerdeberechtigten Umweltorganisation dieselben Parteirechte zu gewähren wie das Bundesrecht. Der WWF ist im kantonalen Verfahren in Missachtung von Art. 55 USG und Art. 12 NHG als nicht beschwerdebefugt erachtet worden. Zudem haben die kantonalen Behörden die Grundsätze gemäss Art. 33 Abs. 2 und 3 RPG missachtet (E. 3).

3. Pflicht zur materiell und verfahrensmässig koordinierten Rechtsanwendung insbesondere im erstinstanzlichen, wie aber auch im Rechtsmittelverfahren, wobei in bezug auf die hier umstrittene Rebbergmelioration das raumplanungsrechtliche Bewilligungsverfahren zum massgeblichen Verfahren zu bestimmen ist. Die kantonalen Behörden haben die Koordinationspflicht verletzt. Rückweisung der Sache an den Staatsrat, der im raumplanungsrechtlichen Bereich als erste Rechtsmittelinstanz und im übrigen (namentlich in bezug auf Art. 18 ff. NHG, Art. 24 f. FG und die Frage der UVP-Pflicht) als Bewilligungs- bzw. Genehmigungsinstanz in einem koordinierten, einheitlichen Entscheid darüber zu befinden hat, ob die Voraussetzungen zur Genehmigung des Meliorationsvorhabens erfüllt sind. Gegen diesen Entscheid steht ebenso einheitlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht offen (E. 4).

Regeste (fr):
Approbation du projet définitif d'amélioration d'un vignoble; qualité pour recourir des organisations nationales de protection de l'environnement en procédure cantonale et fédérale; art. 55 LPE et art. 12 LPN, art. 33 LAT; coordination formelle et matérielle, procédure décisive.

1. Recevabilité du recours de droit administratif; qualité pour recourir du WWF selon l'art. 103 let. a, de même que selon l'art. 103 let. c OJ, en relation avec les art. 55 LPE et 12 LPN (consid. 2).

2. Le droit cantonal doit garantir aux organisations de protection de l'environnement habilitées à recourir les mêmes droits de partie que le droit fédéral. Dans la procédure cantonale, la qualité pour recourir a été déniée au WWF, en violation des art. 55 LPE et 12 LPN. Les autorités cantonales ont ainsi violé les principes découlant de l'art. 33 al. 2 et 3 LAT (consid. 3).

3. Obligation de coordonner, du point de vue matériel et formel, l'application du droit en particulier en première instance, mais aussi dans la procédure de recours; en ce qui concerne les opérations d'amélioration du vignoble litigieuses, la procédure d'autorisation selon le droit de l'aménagement du territoire doit alors être qualifiée de procédure décisive. Les autorités cantonales ont violé le devoir de coordination. Renvoi de l'affaire au Conseil d'Etat, qui doit examiner dans un prononcé unique, comme première autorité de recours en matière d'aménagement du territoire et, par ailleurs, comme autorité d'approbation ou de décision sur une demande d'autorisation (en ce qui concerne notamment l'application des art. 18 ss LPN et 24 s. de la loi sur la pêche ainsi que la question de la soumission à l'étude de l'impact sur l'environnement), si les conditions pour l'approbation

du projet d'amélioration sont remplies. Seule la voie du recours de droit administratif au Tribunal administratif cantonal est ouverte contre ce prononcé (consid. 4).

Regesto (it):
Approvazione del progetto definitivo di miglioria di un vigneto; legittimazione a ricorrere delle organizzazioni nazionali di protezione dell'ambiente nell'ambito del procedimento cantonale e federale; art. 55 LPA e art. 12 LPN, art. 33 LPT; coordinazione formale e materiale, procedura determinante.

1. Ammissibilità del ricorso di diritto amministrativo; legittimazione del WWF secondo l'art. 103 lett. a come pure secondo l'art. 103 lett. c OG, in relazione con gli art. 55 LPA e 12 LPN (consid. 2).

2. Il diritto cantonale deve garantire a un'organizzazione di protezione dell'ambiente legittimata a ricorrere gli stessi diritti di parte che il diritto federale. Nell'ambito del procedimento cantonale, in violazione degli art. 55 LPA e 12 LPN, al WWF è stata negata la legittimazione a ricorrere. Inoltre, le autorità cantonali hanno violato i principi sgorganti dall'art. 33 cpv. 2 e 3 LPT (consid. 3).

3. Obbligo di coordinare, sotto il profilo materiale e procedurale, l'applicazione del diritto in particolare in prima istanza, ma anche nell'ambito della procedura di ricorso; per quanto concerne le operazioni di miglioria del vigneto litigioso, la procedura d'autorizzazione secondo il diritto sulla pianificazione del territorio dev'essere qualificata come procedura determinante. Le autorità cantonali hanno violato il dovere di coordinazione. Rinvio della causa al Consiglio di Stato che deve esaminare nell'ambito di un unico, coordinato giudizio, come prima autorità di ricorso in materia di pianificazione del territorio e, inoltre, come autorità di autorizzazione rispettivamente di approvazione (per quanto concerne segnatamente l'applicazione degli art. 18 segg. LPN e 24 seg. LP come pure il quesito dell'assoggettamento all'esame sull'impatto ambientale), se i presupposti per l'approvazione del progetto di miglioria sono adempiuti. Contro questa decisione è dato unicamente il ricorso di diritto amministrativo davanti al Tribunale amministrativo cantonale (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 383

BGE 118 Ib 381 S. 383

A.- Im Gebiet Poja-Tschanderünu-Undri Zell (PTUZ) in der Gemeinde Salgesch soll eine Rebbergmelioration durchgeführt werden, um die Bewirtschaftung der bestockten Flächen zu erleichtern; gleichzeitig soll die Rebfläche vergrössert werden. Das Vorhaben berührt forstrechtliche Fragen und solche des Landwirtschafts-, Bau-, Raumplanungs-, Natur- und Landschaftsschutz- sowie des Umweltschutzrechts. Die im Jahre 1979 eingeleiteten Abklärungen endeten vorläufig mit Urteil des Bundesgerichts vom 20. Januar 1988, mit dem die Koordinationspflicht hinsichtlich der verschiedenen Verfahren und die raumplanungsrechtliche Bewilligungspflicht bejaht wurden, währenddem die Rodungsbewilligung verweigert wurde (s. BGE 114 Ib 224 ff.).

B.- In der Folge überarbeitete die Rebbergmeliorationsgenossenschaft PTUZ ihr Vorhaben nochmals. Das definitive Projekt wurde hierauf durch die Gemeinde Salgesch gestützt auf Art. 44 des kantonalen Gesetzes vom 2. Februar 1961 über die Bodenverbesserungen und andere Massnahmen zu Gunsten der Landwirtschaft

BGE 118 Ib 381 S. 384

(BVG) vom 28. August 1988 bis am 19. September 1988 öffentlich aufgelegt. Ebenso wurde das von der Genossenschaft in bezug auf die erforderlichen Nivellierungs- und Umbrucharbeiten sowie den Bau der Rebstrassen und Bewässerungsanlagen eingereichte Baugesuch gemäss Art. 24 der kantonalen Bauverordnung vom 5. Januar 1983 (BauV) ab dem 26. August 1988 öffentlich aufgelegt. a) Im Baubewilligungsverfahren erhob der World Wildlife Fund Schweiz (WWF), Sektion Wallis, am 2. September 1988 Einsprache. Mit der Begründung, der WWF sei hiefür nicht legitimiert, trat der Gemeinderat Salgesch am 29. September 1988 auf die Einsprache nicht ein und erteilte die nachgesuchte Baubewilligung. Mit Entscheid vom 11. Januar 1990 erteilte auch die kantonale Baukommission die Baubewilligung nach Massgabe von Art. 22 RPG, dies gestützt auf die von den zuständigen Fachstellen erstatteten Berichte; die vom WWF erhobene Einsprache wies sie ab, soweit darauf eingetreten wurde, und die übrigen Einsprachen konnten als gegenstandslos geworden abgeschrieben werden oder wurden zurückgezogen. In Berücksichtigung der Fachberichte wurde die Erteilung der Baubewilligung von verschiedenen Auflagen und Bedingungen abhängig gemacht. Sodann schloss sich die Baukommission den Folgerungen eines Gutachtens zur Frage der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) an, das die Genossenschaft in Auftrag gegeben hatte. Den Ausführungen des Expertenberichtes vom 15. September 1989 entsprechend ging die Kommission davon aus, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für eine UVP-Pflicht nach Massgabe der am 1. Januar 1989 in Kraft getretenen Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV, SR 814.011) nicht erfüllt seien, weil keine Gesamtmelioration zur Diskussion stehe. Dagegen sei das Projekt an sich UVP-pflichtig, weil Terrainveränderungen von mehr als 5 ha vorgesehen seien. Diese Frage sei allerdings übergangsrechtlicher Natur. Im Meliorationsverfahren sei eine UVP im Verfahren der Genehmigung des Vorprojektes einzuholen. Im vorliegenden Fall sei dies nicht mehr möglich, da das Vorprojekt bereits im Jahre 1983 genehmigt worden sei. Daraus ergebe sich, dass das für das zur Diskussion stehende Projekt geeignete oder ursprüngliche Verfahren bereits abgeschlossen sei. Diesem Umstand sei nicht durch die nachträgliche Durchführung einer formellen UVP, sondern - in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesgerichts - dadurch Rechnung zu tragen, dass das Ausführungsprojekt dahingehend überprüft werde, ob es mit dem Bundesrecht übereinstimme; diese Prüfung habe nicht nur im Meliorationsverfahren, das als

dominierendes und damit als Leitverfahren zu erachten sei, sondern auch in jedem anderen Verfahren zu erfolgen, somit ebenfalls im Baubewilligungsverfahren. Im vorliegenden Fall ergebe sich namentlich gestützt auf die verschiedenen Fachstellenberichte, dass bundesrechtliche - vor allem raumplanungs- und umweltschutzrechtliche - Hindernisse der Melioration nicht entgegenstünden. Um schliesslich dem Koordinationsgebot Nachachtung zu verschaffen, seien die Baubewilligung und die noch ausstehende Genehmigung des Ausführungsprojektes in einem einzigen beschwerdefähigen Entscheid zusammenzufassen. Entsprechend stellte die Baukommission den Baubewilligungsentscheid dem Meliorationsamt zu; es sei dann dessen Sache, ihn gemeinsam mit den übrigen das Vorhaben betreffenden Entscheiden unter Angabe der Rechtsmittelbelehrung schriftlich zu eröffnen. Nachdem der WWF vom Entscheid vom 11. Januar 1990 Kenntnis erhalten hatte, erhob er am 22. Februar 1990 Beschwerde an den Staatsrat des Kantons Wallis; er wollte offenbar verhindern, dass ihm später ein unbenutzter Fristenlauf entgegengehalten werden könne. Diese Beschwerde ergänzte der WWF aufgrund des ihm vom Baudepartement nachträglich zugestellten Entscheidexemplars. Mit Entscheid vom 20. März 1991 trat der Staatsrat auf die Beschwerde nicht ein, im wesentlichen mit der Begründung, das bau- und raumplanungsrechtliche Verfahren werde in Erfüllung der Koordinationspflicht in das Meliorationsverfahren eingebettet; bei Meliorationen der vorliegenden Art gehe dieses Verfahren allfälligen planungs- und baurechtlichen Fragen voraus, was zur Folge habe, dass es als massgebliches Verfahren (Leitverfahren) bezeichnet werden müsse. Das mit den Bodenverbesserungen betraute Departement habe deshalb in jenem Leitverfahren bei den zuständigen Behörden die erforderlichen Bewilligungen einzuholen, welche in der Folge in den Genehmigungsentscheid zu integrieren seien. Entsprechend sei eine selbständige Anfechtung der Baubewilligungen nicht zulässig. Viel-

mehr werde sich der Staatsrat in einem einzigen Entscheid über die Genehmigung des endgültigen Projektes und damit sowohl über die bodenverbesserungsrechtlichen Fragen als auch über diejenigen der weiteren Rechtsbereiche wie Raumplanung und Baurecht äussern, weshalb sich die erst gegen den Bauentscheid gerichtete Beschwerde des WWF im jetzigen Zeitpunkt mangels anfechtbarem Entscheid als unzulässig erweise. Schliesslich werde in jenem erst noch zu fällenden Genehmigungsentscheid das Rechtsmittel angegeben sein, welches ergriffen werden könne.

BGE 118 Ib 381 S. 386

b) Sodann erhob der WWF am 19. September 1988 Einsprache gegen das überarbeitete endgültige Meliorationsprojekt. Diese Einsprache wurde vom Vorstand der Rebbergmeliorationsgenossenschaft PTUZ am 27. Januar 1990 abgewiesen, im wesentlichen mit der Begründung, dass bereits die Gemeinde auf die vom WWF im Baubewilligungsverfahren erhobene Einsprache mangels Legitimation nicht eingetreten sei und dass die kantonale Baukommission in ihrer Verfügung vom 11. Januar 1990 ebenfalls einen negativen Einspracheentscheid getroffen habe; im übrigen sei gemäss dem vorliegenden Gutachten eine UVP nicht erforderlich. Auf die vom WWF gegen diesen Entscheid des Genossenschaftsvorstandes eingereichte Beschwerde vom 22. Februar 1990 trat die kantonale Rekurskommission für Bodenverbesserungen mit Entscheid vom 14. August 1990 nicht ein. Diesen Entscheid stützte sie auf den Wortlaut von Art. 30 BVG, wonach (einzig) Eigentümer, Grundpfandgläubiger oder andere Interessierte Einsprache erheben können (Art. 30 Abs. 3 BVG); dabei können nach der Praxis der Rekurskommission nur Personen, die in einem besonders engen Verhältnis zur geplanten Bodenverbesserung stehen, als einspracheberechtigte Dritte nach Art. 30 Abs. 3 BVG betrachtet werden. Diese Voraussetzung erachtete die Kommission in bezug auf den WWF als nicht erfüllt. Im übrigen erwog die Kommission, bei ihrem Entscheid, der nur in Anwendung kantonalen Rechts ergehe und somit lediglich der staatsrechtlichen Beschwerde (und nicht gestützt auf Art. 12 NHG der Verwaltungsgerichtsbeschwerde) unterliege, gehe es bloss um den ersten Schritt in Richtung der staatsrätlichen Genehmigung des Projektes und der damit verbundenen Subventionszusprache. Liege einmal die Genehmigung vor und sei die kantonale Subventionierung beschlossen, erfolge die bundesrechtliche Einwirkung, indem das eidgenössische Bodenverbesserungsrecht und damit auch die übrigen Bundesbestimmungen über den Weinbau usw. anzuwenden seien. Erst in jenem Zeitpunkt werde der WWF die Beschwerdeberechtigung erlangen und könne er sich gegen das Projekt wehren. Das Verfahren vor der Kommission stelle nur den bodenverbesserungsrechtlichen Teil des Verfahrens dar, der zusammen mit dem raumplanerischen und baupolizeilichen Aspekt zur Genehmigung durch den Staatsrat führe. Die Koordination werde in dem Zeitpunkt erfolgen, in dem beide Teilverfahren so weit gediehen seien, dass dem Staatsrat das endgültige Projekt zur Genehmigung unterbreitet werden könne. Es handle sich somit beim Entscheid der Bodenverbesserungskommission - wie bei der

BGE 118 Ib 381 S. 387

Verfügung des Genossenschaftsvorstandes - lediglich um eine "Teilzwischenverfügung". Ebenfalls am 20. März 1991, an dem der bereits genannte Nichteintretensentscheid im Baubewilligungsverfahren gefällt wurde, genehmigte der Staatsrat mit separatem Entscheid das endgültige Meliorationsprojekt mit verschiedenen Bedingungen und Auflagen (namentlich der Umweltschutzfachstelle und der Forstpolizei); in Berücksichtigung der von den verschiedenen Fachstellen zum endgültigen Projekt abgegebenen Stellungnahmen sah sich der Staatsrat unter Bezugnahme auf den Wortlaut von Art. 24 UVPV nicht veranlasst, im nachhinein noch eine förmliche UVP zu verlangen. Vielmehr hielt er dafür, das endgültige Projekt könne in Anbetracht der von den verschiedenen Fachstellen vorgenommenen Abklärungen, die als Bericht im Sinne der Umweltgesetzgebung zu gelten hätten, als umweltverträglich erachtet werden, weshalb der Realisierung des Projektes unter Ein-

haltung der verschiedenen Auflagen und Bedingungen auch insoweit nichts entgegenstehe. Der Staatsrat hielt ausdrücklich fest, dass die vom 11. Januar 1990 datierte Verfügung der kantonalen Baukommission integrierender Bestandteil des Genehmigungsentscheides bilde und den Einsprechern zusammen mit diesem Entscheid eröffnet werde; in der Genehmigung des definitiven Projektes sei somit die Bewilligung für den Strassen- und Wegebau inbegriffen. Sodann entschied der Staatsrat im selben Entscheid über die Subventionierung der vorgesehenen Melioration. Im übrigen fügte er seinem Entscheid die Rechtsmittelbelehrung bei, dass dieser "in allen Punkten, die der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegen", mit Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht angefochten werden könne. c) Gegen den im Baubewilligungsverfahren gefällten Nichteintretensentscheid des Staatsrates vom 20. März 1991 erhob der WWF am 19. April 1991 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Wallis, und mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde vom 22. April 1991 zog er auch den ebenfalls vom 20. März 1991 datierten Genehmigungsentscheid des Staatsrates an das Verwaltungsgericht weiter. Mit Urteil vom 13. Juni 1991 trat das Verwaltungsgericht auf die Beschwerden nicht ein. Im wesentlichen erwog es folgendes: Beim zur Diskussion stehenden Projekt handle es sich um eine Güterzusammenlegung mit Terrainveränderungen von mehr als 5 ha. Unabhängig davon, ob aufgrund von Art. 24 UVPV eine formelle UVP durchzuführen sei, handle es sich damit nach Ziff. 80.1 des Anhangs zur UVPV um eine UVP-pflichtige Anlage.

Gemäss Ziff. 80.1 des Anhangs zu dem zur UVPV erlassenen kantonalen Ausführungsreglement vom 28. November 1990 (ARzUVPV) sei das massgebliche Verfahren auf der in Frage stehenden Stufe des endgültigen Projektes (2. Stufe) das Genehmigungsverfahren gemäss Art. 31 BVG und sei die hiefür zuständige Behörde der Staatsrat, der demnach auch für die gesamte und zusammengefasste Eröffnung der erstinstanzlichen Entscheide zuständig sei. Die verbleibende Frage, ob als einheitliches Rechtsmittel gegen diese Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht offenstehe, könnte nur bejaht werden, wenn dieses Rechtsmittel im Leitverfahren selber gegeben wäre. Aber nach Art. 76 lit. f des kantonalen Gesetzes vom 6. Oktober 1976 über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG) sei die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen auf dem Gebiete der Bodenverbesserungen unzulässig, weshalb auf die Beschwerde gegen den Genehmigungsentscheid des Staatsrates und die damit zusammen eröffneten Verfügungen nicht eingetreten werden könne. Was die den Nichteintretensentscheid des Staatsrates betreffende Beschwerde anbelange, handle es sich dabei um eine Rechtsverweigerungsbeschwerde. Eine solche sei nach Art. 77 lit. a VVRG ebenfalls nur zulässig, wenn die Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch gegen die Endverfügung selber zulässig sei. Wie ausgeführt, treffe dies aber in bezug auf den staatsrätlichen Genehmigungsentscheid nicht zu, weshalb auch auf die Beschwerde gegen den Nichteintretensentscheid nicht eingetreten werden könne.

C.- Gegen den vom 14. August 1990 datierten Entscheid der kantonalen Rekurskommission für Bodenverbesserungen, gegen den vom 20. März 1991 datierten Genehmigungsentscheid des Staatsrates sowie gegen den vom 13. Juni 1991 datierten Nichteintretensentscheid des kantonalen Verwaltungsgerichtes erhob der WWF je separat Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht; er beantragte im wesentlichen, diese Entscheide seien aufzuheben, da durch sie in verschiedener Hinsicht Bundesrecht verletzt werde.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. Das Bundesgericht prüft von Amtes wegen und mit freier Kognition, ob es auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde eintreten kann (BGE 117 Ib 138 E. 1, 156 E. 1, 183 E. 1, mit Hinweisen, BGE 118 Ib 329 E. 1).

a) Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gemäss Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG zulässig gegen Verfügungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes stützen oder hätten stützen sollen, sofern diese von den in Art. 98 OG genannten Vorinstanzen erlassen worden sind und keiner der in Art. 99 ff. OG oder in der Spezialgesetzgebung vorgesehenen Ausschlussgründe vorliegt. Dies gilt auch für gemischtrechtliche Verfügungen, die sowohl auf kantonalem bzw. kommunalem wie auch auf Bundesrecht beruhen, falls und soweit die Verletzung von unmittelbar anwendbarem Bundesrecht in Frage steht (Art. 104 OG; BGE 117 Ib 138 E. 1a, 158 E. 1a, 116 Ib 162 f. E. 1a, 169 ff., je mit Hinweisen). Im Verfahren der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sind auch auf unselbständiges kantonales Ausführungsrecht zum Bundesrecht gestützte Anordnungen zu überprüfen sowie auf übrigem kantonalem Recht beruhende Anordnungen, die einen hinreichend engen Sachzusammenhang mit der im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu beurteilenden Frage des Bundesverwaltungsrechts aufweisen. Soweit dem angefochtenen Entscheid hingegen selbständiges kantonales Recht ohne den genannten engen Sachzusammenhang zum Bundesrecht zugrunde liegt, steht ausschliesslich die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung (BGE 117 Ib 10 ff., 139 f., je mit weiteren Hinweisen, s. zudem BGE 118 Ib 199 E. 1c und 328 ff. E. 1, mit weiteren Hinweisen). b) aa) Anfechtungsobjekt der ersten Beschwerde bildet der Nichteintretensentscheid der kantonalen Bodenverbesserungskommission vom 14. August 1990, mit welchem dem WWF die Befugnis aberkannt wurde, bei dieser Kommission gestützt auf Art. 30 Abs. 3 BVG Einsprache gegen das definitive Meliorationsprojekt zu führen und dabei in verschiedener Hinsicht Bundesrechtsverletzungen zu rügen. Sodann bildet der vom Staatsrat in bezug auf das definitive Meliorationsprojekt im Rahmen des zum Leitverfahren bestimmten Meliorationsverfahrens gefällte koordinierte Genehmigungsentscheid vom 20. März 1991, in den namentlich auch der Baubewilligungsentscheid der kantonalen Baukommission integriert wurde, Anfechtungsgegenstand der zweiten Beschwerde. Anfechtungsobjekt der dritten Beschwerde bildet schliesslich der vom kantonalen Verwaltungsgericht gefällte Nichteintretensentscheid vom 13. Juni 1991, mit welchem auf die vom WWF sowohl gegen den vom Staatsrat im Baubewilligungsverfahren gefällten Nichteintretensentscheid als auch gegen dessen Genehmigungsentscheid erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit der Begründung nicht eingetreten wurde,

dieses Rechtsmittel sei im Lichte von Art. 76 lit. f wie auch gemäss Art. 77 lit. a VVRG unzulässig, da das Meliorationsverfahren das Leitverfahren sei und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen auf dem Gebiete der Bodenverbesserungen nicht offenstehe. Bei diesen Entscheiden, die vom Beschwerdeführer angefochten werden, handelt es sich um solche im Sinne von Art. 97 OG in Verbindung mit Art. 5 VwVG; der Genehmigungsentscheid des Staatsrates ist nach Auffassung des Beschwerdeführers jedenfalls teilweise in Missachtung von Bundesrecht ergangen, und die Nichteintretensentscheide der Bodenverbesserungskommission und des Verwaltungsgerichtes sind nach der Meinung des Beschwerdeführers in gänzlicher Missachtung von Bundesrecht gefällt worden (s. hiezu im übrigen nachf. lit. cc). Gegen den Nichteintretensentscheid der Bodenverbesserungskommission stand dem WWF kein kantonales Rechtsmittel offen (Art. 58 Abs. 1 BVG, Art. 76 lit. f VVRG), ebensowenig gegen den Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichtes. In bezug auf den Genehmigungsentscheid des Staatsrates hatte der Beschwerdeführer zwar gemäss der beigefügten Rechtsmittelbelehrung, wonach die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht nach Massgabe der gesetzlichen Bestimmungen zulässig sei, vorsorglich nebst der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht auch dieses kantonale Rechtsmittel erhoben, doch fällte das Verwaltungsgericht - wie erwähnt - einen Nichteintretensentscheid, da es die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde in Anwendung von Art. 76 lit. f VVRG als unzulässig erachtete. Damit fällte es nicht ein Sachurteil, sondern lediglich ein Prozess- bzw.

Unzuständigkeitsurteil. In einem solchen Fall, in dem das kantonale Verwaltungsgericht auf eine Beschwerde mangels Zuständigkeit nicht eintritt, betrachtet das Bundesgericht praxisgemäss den Regierungsratsentscheid als kantonal letztinstanzlichen Entscheid (nicht publ. E. 5c von BGE 117 Ib 216 ff., nicht publ. Urteil des Bundesgerichts vom 26. März 1991 i.S. G., E. 1a). Bei den drei angefochtenen Entscheiden handelt es sich somit um letztinstanzliche kantonale Entscheide im Sinne von Art. 98 lit. g OG. Ein Ausschlussgrund gemäss Art. 99-102 OG liegt nicht vor. bb) Die Legitimation des WWF ist bereits insoweit gegeben (Art. 103 lit. a OG), als er rügt, die kantonale Rekurskommission für Bodenverbesserungen und das kantonale Verwaltungsgericht seien zu Unrecht nicht auf seine Rechtsmittel eingetreten und hätten

BGE 118 Ib 381 S. 391

dadurch eine Rechtsverweigerung begangen (s. BGE 114 Ib 157 f. E. 1c, 104 Ia 317 E. 3a, BGE 100 Ib 335 E. 1, nicht publizierte E. 3a von BGE 118 Ib 28 ff.), kann doch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde insbesondere auch gegen einen allein auf kantonalem Recht beruhenden Nichteintretensentscheid ergriffen werden, wenn damit - wie der WWF dies im vorliegenden Fall geltend macht (s. nachf. cc) - Bundesverwaltungsrecht zu Unrecht nicht angewendet worden sein soll (vgl. BGE 117 Ib 11, BGE 103 Ib 146 E. 2a, BGE 100 Ib 370 E. 1). cc) Sodann steht dem WWF die Beschwerdebefugnis in allen drei Verfahren, in denen er im wesentlichen dieselben Bundesrechtsverletzungen rügt, aus folgenden Gründen zu: Soweit gegen Verfügungen der kantonalen oder Bundesbehörden über die Planung, Errichtung oder Änderung von Anlagen, für die eine UVP nach Art. 9 USG erforderlich ist, die Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht zulässig ist, steht das Beschwerderecht auch den gesamtschweizerischen Umweltschutzorganisationen zu, sofern sie mindestens zehn Jahre vor Einreichung der Beschwerde gegründet wurden (Art. 55 Abs. 1 USG). Gemäss Art. 55 Abs. 2 USG bezeichnet der Bundesrat die zur Beschwerde berechtigten Organisationen. Diese können auch von den Rechtsmitteln im kantonalen Bereich Gebrauch machen (Art. 55 Abs. 3 USG). Der WWF ist vom Bundesrat in der Verordnung über die Bezeichnung der beschwerdeberechtigten Umweltschutzorganisationen vom 27. Juni 1990 (VBUO, SR 814.016) als solche Organisation anerkannt worden. Deren Beschwerdebefugnis erstreckt sich insbesondere auch auf Verfügungen, in welchen eine UVP-Pflicht verneint wird. Nach der Praxis des Bundesgerichts betrifft die Rüge, Art. 9 USG sei zu Unrecht nicht angewendet worden, eine materielle Rechtsfrage. Der WWF ist somit nach Art. 55 USG legitimiert, die Rüge zu erheben, der Staatsrat habe in bezug auf das in Frage stehende Meliorationsprojekt die UVP-Pflicht zu Unrecht verneint (s. BGE 117 Ib 140 E. 1c, BGE 118 Ib 5 ff.). Im weiteren ist der WWF befugt, geltend zu machen, durch die angefochtenen Entscheide, durch die seine in den kantonalen Verfahren vorgebrachten Bundesrechtsverletzungen ungeprüft geblieben seien, werde das aufgrund von Art. 12 NHG gewährleistete Beschwerderecht der ideellen Vereinigungen verletzt (Art. 104 lit. a OG, Art. 103 lit. c OG in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 NHG; s. BGE 118 Ib 5 ff., 117 Ib 99 f., 116 Ib 121 E. 1, 115 Ib 338 und 479 f., 112 Ib 71 f. E. 2). Im Rahmen von Art. 12 NHG ist der WWF zur Rüge legitimiert, das nach seiner Auffassung überdimensionierte

BGE 118 Ib 381 S. 392

und unzweckmässige Meliorationsprojekt, das die Natur und Landschaft auf unzulässige Weise beeinträchtige, sei zu Unrecht nicht umfassend im Lichte von Art. 24 RPG geprüft worden. Als mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbare Entscheide im Sinne von Art. 24 RPG gelten nicht nur letztinstanzliche Verfügungen, mit denen eine Bewilligung nach Art. 24 RPG erteilt wird, sondern auch Entscheide, mit denen Bauten und Anlagen gestützt auf diese Bestimmung nicht bewilligt werden; weiter unterliegen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde aber auch jene Entscheide über Bauten und Anlagen, die einer raumplanerischen Ausnahmebewilligung be-

dürften und bei deren Beurteilung Art. 24 RPG zu Unrecht nicht angewendet wurde (vgl. BGE 117 Ib 38 E. 2, BGE 115 Ib 400 und 510, BGE 114 Ib 348 f.). Diese Rechtsprechung entspricht dem Grundsatz, dass auch Anordnungen, die sich auf öffentliches Recht des Bundes hätten stützen sollen, als Verfügungen im Sinne von Art. 5 VwVG zu betrachten und daher im verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren zu beurteilen sind (BGE 117 Ib 11 E. 2a). Da der Anwendungsbereich von Art. 24 Abs. 1 RPG von der Beurteilung der Zonenkonformität im Sinne von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG abhängig ist, kann die vom WWF erhobene Rüge der Verletzung von Art. 24 RPG somit im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde geltend gemacht werden. Dieser enge Zusammenhang zwischen den beiden genannten Bestimmungen kommt im Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 RPG deutlich zum Ausdruck. Danach können abweichend von Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG Bewilligungen erteilt werden, Bauten und Anlagen zu errichten oder ihren Zweck zu ändern, wenn dieser einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert (Art. 24 Abs. 1 lit. a RPG) und keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 lit. b RPG). Das Bundesgericht hat denn auch stets das Verhältnis zwischen Bauvorhaben und massgeblicher Nutzungszone im verwaltungsgerichtlichen Verfahren geprüft, wenn sich die Frage einer Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 24 RPG stellte (BGE 112 Ib 259 ff. und 271 E. 1a, BGE 111 Ib 215 E. 2). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist in der Handhabung dieser Bestimmung die Erfüllung einer Bundesaufgabe gemäss Art. 12 NHG zu erblicken, wenn - wie hier vom WWF - geltend gemacht wird, eine auf sie gestützte Baubewilligung verstosse gegen die nach Art. 24sexies BV bzw. nach den Vorschriften des NHG notwendige Rücksichtnahme auf Natur und Heimat. Dies trifft entsprechend auch auf die vom Beschwerdeführer gerügte Verletzung fischereirechtlicher Bestimmungen (Art. 24 f. FG), die auf Art. 24sexies BV beruhen, sowie auf die ebenfalls

gerügte Verletzung von Art. 18 ff. NHG zu. Gestützt auf Art. 12 NHG ist der WWF somit auch insoweit beschwerdebefugt. dd) Im vorliegenden Verfahren ist ebenfalls umstritten, bei welcher Behörde auf welche Weise die erforderliche Koordination der Rechtsanwendung unter weitestmöglicher Beachtung des kantonalen Verfahrensrechts gewährleistet werden kann. Die dabei zu beurteilenden Verfahrensfragen stellen sich im Zusammenhang mit der Überprüfung der angefochtenen Entscheide bzw. Bewilligungen, deren Grundlagen bzw. Voraussetzungen im direkt anwendbaren Bundesrecht geregelt sind bzw. gemäss Auffassung des Beschwerdeführers geregelt sein sollen (USG/UVPV, Art. 24 RPG, Art. 18 ff. NHG, Art. 24 f. FG). Zwischen diesem Bundesrecht, dessen Anwendung nach dem Gesagten im Rahmen des Verwaltungsgerichtsverfahrens zu überprüfen ist (Art. 104 lit. a OG, oben lit. cc), und dem (unselbständigen) kantonalen Recht, das der Verwirklichung des anwendbaren Bundesrechts dienen soll, besteht ein derart enger Sachzusammenhang, dass ebenfalls die Auslegung und Anwendung des kantonalen Rechts mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beanstandet werden kann. Dies ist selbst dann der Fall, wenn in der Beschwerde - wie in der vom WWF gegen den Nichteintretensentscheid der Bodenverbesserungskommission erhobenen Beschwerde - insbesondere auch eine Verletzung des selbständigen, aber in engem Sachzusammenhang mit dem Bundesrecht stehenden kantonalen Verfahrensrechts geltend gemacht wird, da bereits eine solche Rechtsverletzung zu einer Vereitelung von Bundesrecht führen kann (vgl. BGE 118 Ib 329 E. b, BGE 117 Ib 41 und 219, BGE 116 Ib 8 ff. und 169 ff., BGE 103 Ib 314 E. 2b, BGE 99 Ib 326). Soweit im Rahmen der Verwaltungsgerichtsbeschwerde die Auslegung und Anwendung des selbständigen kantonalen Verfahrensrechts zu überprüfen ist, richtet sich die Kognition des Bundesgerichts allerdings nach den für die staatsrechtliche Beschwerde geltenden Grundsätzen (vgl. BGE 118 Ib 199 E. 1c, 329 E. 1b, BGE 117 Ib 139, 116 Ib 10, je mit Hinweisen). ee) Die weiteren Prozessvoraussetzungen sind ebenfalls erfüllt; sie geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Auf die Beschwerden ist somit einzutreten.

3. a) Die kantonale Rekurskommission für Bodenverbesserungen stützte ihren Nichteintretensentscheid auf den Wortlaut von Art. 30 Abs. 3 BVG, wonach Eigentümer, Grundpfandgläubiger oder andere Interessierte Einsprache führen können. Nach der Kommissionspraxis können nur Personen, die in einem besonders engen Verhältnis zur geplanten Bodenverbesserung stehen, als

einspracheberechtigte Dritte im Sinne der genannten Bestimmung betrachtet werden. Dieses Erfordernis erachtete die Kommission in bezug auf den WWF als nicht erfüllt, weshalb sie auf seine gegen das definitive Meliorationsprojekt gerichtete Einsprache, mit welcher namentlich das Fehlen einer UVP beanstandet wurde, nicht eintrat. Dabei wies sie darauf hin, bei ihrem Entscheid handle es sich ohnehin nur um eine (an sich unnötige) "Teilzwischenverfügung", werde doch der Staatsrat in seinem koordinierten Genehmigungsentscheid gemäss Art. 31 BVG umfassend zum Projekt Stellung nehmen. Diese Verfahrenskonstellation ergab sich, weil der Staatsrat im Hinblick auf die Abwicklung der verschiedenen, mit der Verwirklichung des Meliorationsvorhabens zusammenhängenden Bewilligungsverfahren das Meliorationsverfahren als massgebendes bzw. als Leitverfahren im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (s. BGE 117 Ib 42 ff. und 325 ff., BGE 116 Ib 50 ff., je mit Hinweisen) bestimmte, wobei er aber auch in Betracht zog, dass er gemäss dem - allerdings erst am 1. April 1991 und damit erst nach seinem Entscheid vom 20. März 1991 in Kraft getretenen - kantonalen Ausführungsreglement zur UVPV, das vom Bundesrat am 6. März 1991 genehmigt wurde, die zuständige Behörde ist. Auch der Staatsrat behandelte die vom WWF im Bodenverbesserungsverfahren erhobene Einsprache nicht, und auf die gegen den Baubewilligungsentscheid der Baukommission erhobene Einsprache trat er nicht ein; dieser Baubewilligungsentscheid wurde vielmehr in den koordinierten Genehmigungsentscheid des Staatsrates integriert. Dies führte dazu, dass der Staatsrat in bezug auf das definitive Meliorationsprojekt insgesamt, also namentlich auch in bezug auf die Baubewilligung, zur erst- und letztinstanzlichen Entscheidbehörde wurde. Denn das Verwaltungsgericht seinerseits trat auf die gegen die staatsrätlichen Entscheide gerichteten Verwaltungsgerichtsbeschwerde des WWF nicht ein mit der Begründung, dieses Rechtsmittel sei im Lichte von Art. 76 lit. f wie auch gemäss Art. 77 lit. a VVRG unzulässig, da das Meliorationsverfahren das Leitverfahren sei und die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen auf dem Gebiete der Bodenverbesserungen nicht offenstehe. Damit setzte es sich insbesondere über den kantonalen Rechtsmittelweg für Baubewilligungssachen hinweg, der vorsieht, dass Entscheide der kantonalen Baukommission zunächst beim Staatsrat und dessen Entscheide beim Verwaltungsgericht angefochten werden können (s. Art. 36 BauV und Art. 74 ff. VVRG, kein gesetzlicher Ausschlussgrund). - Die Regelung, wonach die

Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht in Bodenverbesserungssachen ausgeschlossen ist (Art. 76 lit. f VVRG), soll geändert werden; da das Verfahren vor der Rekurskommission gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung Art. 6 Ziff. 1 EMRK nicht in allen Belangen zu genügen vermag (s. BGE 117 Ia 378 ff. und nicht publ. Urteil vom 3. April 1992 betr. Baulandumlegungsgenossenschaft Erschmatt), ist zu begrüssen, dass die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht inskünftig auch in Bodenverbesserungssachen offenstehen soll, doch ist diese Regelung im vorliegenden Fall ohne direkte Bedeutung, da sie erst auf den 1. Januar 1993 in Kraft treten soll und da ohnehin die Meliorationsfragen und entsprechend auch "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK jedenfalls unter den am hier in Frage stehenden Vorhaben Beteiligten nicht streitig sind. Demnach ergibt sich, dass dem WWF durch die vor Bundesgericht angefochtenen Entscheide jedenfalls im kantonalen Rechtsmittelverfahren insgesamt verwehrt wurde, seinen Rechtsstandpunkt in bezug auf das definitive Meliorationsprojekt vorzutragen. b) Auch wenn der Staatsrat die Projektgenehmigung in das von ihm zum Leitverfahren ernannte Meliorationsverfahren eingebettet hat, das grundsätzlich dem kantonalen Recht untersteht, müssen die diesbezüglichen kantonalen Bestimmungen bundesrechtskonform angewandt werden, wenn und soweit durch das Vorhaben Bundesrecht betroffen wird.

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung verlangt, dass das kantonale Recht den beschwerdeberechtigten Organisationen dieselben Parteirechte zu gewähren hat wie das Bundesrecht (s. BGE 117 Ib 99 und 270 ff., BGE 116 Ib 122 und 426, BGE 112 Ib 71). Ob die beabsichtigten Meliorationsarbeiten einer UVP unterstehen, wie der Beschwerdeführer und übrigens auch das BUWAL darlegen, und ob sie zudem einer Bewilligung nach Art. 24 RPG, Art. 18 ff. NHG sowie Art. 24 f. FG bedürfen, wie der Beschwerdeführer ebenfalls geltend macht, sind Fragen des Bundesrechts, selbst wenn sie im Rahmen des kantonalen Rechts und in einem nicht zum vornherein zwingend baurechtlichen Verfahren behandelt werden. Mit seiner Einsprache vor der kantonalen Rekurskommission wie auch vor dem Staatsrat und vor dem Verwaltungsgericht verlangte der WWF - wie ausgeführt - in verschiedener Hinsicht die Anwendung von Bundesrecht. Nach Art. 55 USG steht dem WWF auf Bundesebene das Recht zu, Anliegen des Umweltschutzes geltend zu machen, wie er nach Art. 12 NHG auf Bundesebene befugt ist, Anliegen

BGE 118 Ib 381 S. 396

des Natur- und Heimatschutzes und damit zusammenhängend insbesondere auch solche der Raumplanung (Art. 24 RPG) wahrzunehmen (s. oben E. 2b/cc). In diesem Umfange steht dem WWF somit auch die Beschwerdeberechtigung im kantonalen Verfahren zu. Art. 55 Abs. 3 USG schreibt denn auch ausdrücklich vor, dass eine Organisation berechtigt ist, sich am kantonalen Verfahren zu beteiligen. Daraus folgt, dass der Kanton die freiwillig am Verfahren teilnehmenden Umweltvereinigungen nicht ohne Bundesrechtsverletzung ausschliessen darf. Indem der Gesetzgeber die Befugnis der gesamtschweizerischen Vereinigungen zur Ergreifung der Rechtsmittel im Rahmen des kantonalen Rechts einführte, hat er die entsprechende Verpflichtung der Kantone festgeschrieben, diese Organisationen vor ihren Behörden zuzulassen (s. BGE 116 Ib 424 ff.). Zudem verpflichtet das Bundesrecht die Kantone in Art. 33 RPG, gegen Verfügungen und Nutzungspläne, die sich auf das Raumplanungsgesetz und seine kantonalen und eidgenössischen Ausführungsbestimmungen stützen (bzw. stützen sollten), ein Rechtsmittel zu gewähren (Art. 33 Abs. 2 RPG), für welches die Legitimation im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht (Abs. 33 Art. 3 lit. a RPG) und die volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gewährleistet sein muss (Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG; BGE 115 Ib 405 f. E. 4c, BGE 114 Ia 119 E. 4c/ca und 235 E. 2b, s. zudem BGE 118 Ib 29 ff.). Jedenfalls beim Baubewilligungsentscheid der kantonalen Baukommission, welcher dann allerdings nicht selbständig formell eröffnet, sondern in den vom Staatsrat in bezug auf das definitive Meliorationsprojekt gefällten Genehmigungsentscheid integriert wurde, und ohnehin auch bei diesem Entscheid selber (vgl. Art. 20 RPG) handelt es sich um derartige raumwirksame Entscheide im Sinne von Art. 33 RPG (vgl. BGE 118 Ib 29 ff.), sind doch dadurch mit dem Meliorationsvorhaben selber umfangreiche Terrainveränderungen sowie Rebstrassen und Bewässerungsanlagen bewilligt worden.
Entsprechend sind die Nichteintretensentscheide der Rekurskommission für Bodenverbesserungen und des Verwaltungsgerichtes bereits deshalb aufzuheben, weil dem WWF durch diese Entscheide verwehrt wurde, die ihm nach dem Gesagten zustehenden Parteirechte im kantonalen Verfahren auszuüben. Dasselbe trifft an sich auch in bezug auf den vom Staatsrat im Baubewilligungsverfahren gefällten Nichteintretensentscheid zu. Dieser Entscheid bildet allerdings im vorliegenden Verfahren nicht selbständiges Anfechtungsobjekt, was indes nichts daran ändert, dass auch ihm

BGE 118 Ib 381 S. 397

durch die nachfolgenden Erwägungen die Grundlage entzogen wird. c) Das Vorgehen der kantonalen Rekurskommission für Bodenverbesserungen sowie dasjenige des Staatsrates und der Nichteintretensentscheid des

kantonalen Verwaltungsgerichtes führten - wie dargelegt - dazu, dass der Staatsrat in bezug auf das gesamte Meliorationsvorhaben und damit auch in bezug auf die zu erteilende Baubewilligung zur ersten und zugleich letzten kantonalen Instanz wurde. Da es sich - wie ebenfalls schon erwähnt worden ist - beim Genehmigungs- und Baubewilligungsentscheid um einen raumwirksamen Entscheid im Sinne von Art. 33 RPG handelt, wurde durch das genannte Vorgehen nicht nur das Recht des WWF verletzt, am kantonalen Verfahren als Partei teilzunehmen (oben lit. b), sondern insbesondere auch die Bestimmung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG missachtet, wonach das kantonale Recht die volle Überprüfung solcher Verfügungen durch mindestens eine Beschwerdebehörde gewährleistet. Dem Staatsrat steht zwar - sei es als erstinstanzliche Genehmigungsbehörde oder als Beschwerdeinstanz in Baubewilligungssachen - unbestrittenermassen die volle Überprüfungsbefugnis zu (s. Art. 17 ff. und 47 VVRG), doch hat er eben im vorliegenden Fall das Meliorations- bzw. Bauvorhaben nicht im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens genehmigt, sondern als erst- und zugleich letztinstanzliche kantonale Behörde darüber entschieden. Die Rekurskommission für Bodenverbesserungen und das Verwaltungsgericht haben zwar als Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanzen entschieden, allerdings nur über prozessuale Fragen und nicht in der Sache selber. Aus diesem Grunde vermögen daher auch ihre Entscheide dem Erfordernis von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG nicht zu genügen. Abgesehen davon kommt diesen beiden Instanzen nicht die von der letztgenannten Bestimmung verlangte freie Überprüfungsbefugnis zu. Wo das Verfahrensrecht "volle Überprüfung" verlangt, sind dreierlei Rügen erlaubt: (1.) Rechtsverletzungen, einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens, (2.) unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes und (3.) Unangemessenheit (s. EJPD/BRP, Erläuterungen zum RPG, N. 28 ff. zu Art. 33). Die Rekurskommission überprüft eine Melioration bzw. Neuzuteilung lediglich auf Willkür bzw. Rechtsgleichheit hin (s. das bereits zitierte Urteil vom 3. April 1992, E. 3c und 5b), während das Verwaltungsgericht bei Bauvorhaben die Frage der Unangemessenheit nicht prüft (vgl.

Art. 78 VVRG). Beide Instanzen hätten somit Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG auch dann nicht zu genügen vermocht, wenn sie gestützt auf die ihnen zustehende Überprüfungsbefugnis einen Sachentscheid getroffen hätten (vgl. BGE 116 Ib 64 E. c). Somit haben die Entscheide der kantonalen Instanzen gesamthaft betrachtet insbesondere auch zu einer Verletzung von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG geführt. Entsprechend sind die Beschwerden auch aus diesem Grunde gutzuheissen.

4. a) Das Bundesgericht hat bereits wiederholt - so auch schon in dem das vorliegende Meliorationsvorhaben betreffenden Urteil vom 20. Januar 1988 (BGE 114 Ib 224 ff., insb. 227 E. 5b) - ausgeführt, unter welchen Umständen und auf welche Weise die für ein Vorhaben erforderlichen verschiedenen Bewilligungsverfahren zu koordinieren sind, damit die massgebenden Gesetzgebungen gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen (BGE 118 Ib 331 E. 2, BGE 117 Ib 35 ff., 42 ff., 135 ff. und 178 ff., BGE 116 Ib 50 ff., je mit Hinweisen). Wenn für ein Vorhaben in mehreren getrennten kantonalen und kommunalen Verfahren dieselben bundesrechtlichen Vorschriften umfassend anzuwenden sind, so dass aus verfassungsrechtlichen Gründen eine wirksame materielle und verfahrensmässige Koordination erfolgen muss (Art. 22quater Abs. 3 BV), ist in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Grundsatz zu beachten, dass das kantonale Recht nicht so ausgestaltet oder angewendet werden darf, dass dadurch die Verwirklichung des Bundesrechts vereitelt, verunmöglicht oder wesentlich erschwert wird (BGE 116 Ib 56 E. 4a mit Hinweisen). Dies verlangt, dass die Koordination gewährleistet wird. Der Grundsatz gilt insbesondere für das erstinstanzliche, wie aber auch für das Rechtsmittelverfahren. Andernfalls besteht die Gefahr materiell unkoordinierter, mitunter sogar einander widersprechender Entscheide sowie der Vereitelung des Bundesrechts, was dem Prinzip der derogatorischen Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest.BV) widersprüche und zu sachlich unhaltbaren Ergebnissen (Art. 4 BV) führen könnte. So hat das Bundesgericht in einem Fall entschieden, dass ein kantonales Verwaltungsgericht gegen die beiden soeben genannten Verfassungsbestimmungen verstossen hat, weil es sich gestützt auf das kantonale Verfahrensrecht mit der Rüge der Verletzung des Umweltschutzrechts des Bundes nicht befasste, obwohl ein enger Sachzusam-

menhang zwischen materiellem eidgenössischem und kantonalem Recht bestand, der eine Aufteilung der zu beurteilenden Fragen nicht erlaubte. Damit war die Durchsetzung des

BGE 118 Ib 381 S. 399

Bundesrechts ohne sachliche Gründe erschwert worden (BGE 114 Ib 351 ff.). Sind für die Verwirklichung eines Projektes verschiedene materiellrechtliche Vorschriften anzuwenden und besteht zwischen diesen Vorschriften ein derart enger Sachzusammenhang, dass sie nicht getrennt und unabhängig voneinander angewendet werden dürfen, so muss diese Rechtsanwendung materiell koordiniert erfolgen (s. etwa BGE 117 Ib 39 f. E. 3e und 325 ff., BGE 116 Ib 57 E. 4b, 114 Ib 129 f. E. 4). Dies kann auf verschiedene Weise erreicht werden. So kann etwa vorgeschrieben werden, dass dafür eine einzige Instanz zuständig ist. Sind hingegen - wie dies häufig der Fall ist - zur Beurteilung einzelner der materiellen Koordination bedürftiger Rechtsfragen verschiedene Behörden zuständig, so müssen diese die Rechtsanwendung in einer Weise abstimmen, dass qualitativ ein gleichwertiges Koordinationsergebnis erzielt wird, wie wenn eine Instanz über alle der Koordinationspflicht unterworfenen Fragen entscheiden würde. Unterbleibt ein erstinstanzlicher Gesamtentscheid, so kann ein solcher Verfahrensablauf beispielsweise so erfolgen, dass mehrere getrennt getroffene, jedoch zur Sicherstellung der materiellen Koordination mit dem Vorbehalt der Erteilung der weiteren Bewilligungen versehene Entscheide gleichzeitig eröffnet werden, am besten gesamthaft und zusammengefasst durch die erstinstanzliche Behörde, die für dasjenige Verfahren zuständig ist, das eine frühzeitige und umfassende Prüfung ermöglicht (Leitverfahren, massgebliches Verfahren, "procédure décisive", vgl. Art. 5 Abs. 3 UVPV; s. CHARLES-ALBERT MORAND, La coordination matérielle des décisions: Espoir ultime de systématisation du droit des politiques publiques, in: Droit de l'environnement: mise en oeuvre et coordination, Collection Genevoise, Basel und Frankfurt am Main 1992, S. 162, und - im selben Band - JACQUES-HENRI MEYLAN, La coordination formelle, S. 189). Bei einer solchen einheitlichen und gleichzeitigen Eröffnung verschiedener getrennt getroffener kantonaler bzw. kommunaler erstinstanzlicher Entscheide durch eine Behörde sollte zur Vereinfachung des Verfahrens und aus Gründen des Sachzusammenhanges ein gegen alle Entscheide zulässiges Rechtsmittel vorgesehen werden, am zweckmässigsten dasjenige, das für das Leitverfahren gegeben ist. Werden die einzeln getroffenen Entscheide zwar zeitlich und inhaltlich koordiniert, aber getrennt eröffnet (was sich in der Regel als unzweckmässig erweist), so sollte sichergestellt werden, dass dasjenige Rechtsmittel offensteht, welches gegen den Entscheid gegeben ist, der im Leitverfahren

BGE 118 Ib 381 S. 400

getroffen wird. Nur so kann bei bestehendem engem Sachzusammenhang die sachgerechte Anwendung des materiellen Rechts gewährleistet und erreicht werden, dass jedenfalls eine Rechtsmittelinstanz alle Einwendungen in einem Gesamtentscheid umfassend beurteilen kann (s. BGE 118 Ib 331 E. 2, BGE 116 Ib 58; vgl. auch BGE 114 Ib 129 ff. E. 4). Dabei ist darauf zu achten, dass die Überprüfungsbefugnis dieser Rechtsmittelinstanz die Anforderungen von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG erfüllt. Diese Grundsätze gelten bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen sowohl für nicht UVP-pflichtige als auch für UVP-pflichtige Vorhaben, wobei das Leitverfahren bei UVP-pflichtigen Projekten grundsätzlich dem massgeblichen Verfahren im Sinne von Art. 5 UVPV entspricht. Ein von den genannten Darlegungen abweichendes Vorgehen drängt sich auf, wenn die zur Bewilligung eines Vorhabens zu beurteilenden Rechtsfragen mit engem Sachzusammenhang erstinstanzlich durch Bundesbehörden und teils durch kantonale Behörden zu beurteilen sind. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein Projekt, für das mehrere kantonale Bewilligungen erforderlich sind, noch einer in der Zuständigkeit einer Bundesbehörde liegenden Bewilligung bedarf (z.B. Rodungsbewilligung oder Subventionsbewilli-

gung). In solchen Fällen muss die materielle Koordination zwischen den Behörden im kantonalen Verfahren ebenfalls sichergestellt werden. Eine verfahrensrechtlich und zeitlich verbundene Eröffnung der Bewilligungen mit anschliessendem einheitlichem Rechtsmittelverfahren ist indessen hier bei der gegebenen Rechtslage nicht möglich. Wie in solchen Situationen vorzugehen ist, muss ebenfalls im Einzelfall entschieden werden. Je nachdem können sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten ergeben (vgl. etwa BGE 116 Ib 58 f.). Im vorliegenden Fall stellen sich insoweit keine zusätzlichen Fragen, nachdem die vom EDI zunächst erteilte Rodungsbewilligung vom Bundesgericht mit Urteil vom 20. Januar 1988 verweigert wurde (BGE 114 Ib 233 ff.) und nachdem das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) laut seiner vom 14. Januar 1992 erstatteten Vernehmlassung mit Schreiben vom 31. Juli 1991 zuhanden der Rebbergmeliorationsgenossenschaft PTUZ festgestellt hat, mit seinem definitiven Entscheid betreffend Aufnahme der Parzellen in den Rebbaukataster und mit seinem Entscheid betreffend Ausrichtung eines allfälligen Bundesbeitrages bis zum Abschluss der in bezug auf die Projektgenehmigung noch hängigen Verfahren zuzuwarten (s. in diesem Zusammenhang BGE 117 Ib 42 ff. mit Hinweisen).

BGE 118 Ib 381 S. 401

b) In ihrem ausführlich begründeten Entscheid hatte die kantonale Baukommission im vorliegenden Fall erwogen, dass die Meliorationsgesetzgebung nicht darauf angelegt sei, inhaltlich alle rechtsrelevanten Aspekte zu berücksichtigen; dies sei nur im raumplanungsrechtlichen Bewilligungsverfahren möglich. Das Meliorationsverfahren gehe aber allfälligen planungs- und baurechtlichen Fragen voraus. Aus dieser zeitlichen Abfolge und dem Umstand, dass im Meliorationsverfahren planungs- und baurechtliche Aspekte gegenüber dem Grundsatzentscheid über ein gesamtes Meliorationsprojekt von untergeordneter Bedeutung seien, schloss die Baukommission, dass das Meliorationsverfahren das massgebende bzw. das Leitverfahren sei und das Baubewilligungsverfahren daher darin eingebettet werden müsse. Entsprechend bezeichnete auch die Rekurskommission für Bodenverbesserungen ihren Entscheid im Hinblick auf den Genehmigungsentscheid des Staatsrates als blosse "Teilzwischenverfügung". Der Staatsrat seinerseits bezeichnete ebenfalls das Meliorationsverfahren als das massgebende Verfahren. Er führte aus, dass das mit der Bodenverbesserung betraute Departement bei der zuständigen Behörde die Baubewilligung einholen müsse, welche dann in den Genehmigungsentscheid zu integrieren sei. Das Verwaltungsgericht übernahm die Begründungen der Vorinstanzen und folgerte, mit dieser Einbettung seien die Vorschriften des Baubewilligungsverfahrens durch die Vorschriften des Leitverfahrens (Art. 76 lit. f VVRG) konsumiert. Die Baukommission hatte als kantonalrechtlich für die Raumplanung zuständige Stelle einen Entscheid gefällt und ihn als Verfügung bezeichnet; sie erteilte damit die raumplanungsrechtliche Baubewilligung, setzte Auflagen fest und wies gleichzeitig die vom WWF gegen das Bauvorhaben eingereichte Einsprache ab, soweit auf sie einzutreten war. Zum parallel verlaufenden Meliorationsverfahren nahm sie nicht Stellung, doch behielt sie in ihrem Entscheid die Genehmigung des Ausführungsprojektes durch das mit den Bodenverbesserungen betraute Departement vor. Dass der Entscheid der Rebbergmeliorationsgenossenschaft PTUZ vorläufig - im Hinblick auf die durch den Staatsrat geplante Eröffnung - nicht förmlich (sondern nur ausserordentlich) eröffnet wurde, ändert nichts daran, dass die kantonale Baukommission die Baubewilligung selber in Form einer Verfügung erteilte. Dementsprechend hätte diese Bewilligung gemäss Art. 36 BauV zunächst beim Staatsrat angefochten und hernach mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht weitergezogen werden können (kein Ausschlussgrund

BGE 118 Ib 381 S. 402

gemäss Art. 74 ff. VVRG); entsprechend hatte der WWF denn auch Beschwerde an den Staatsrat erhoben, sobald er vom Entscheid der Baukommission Kenntnis erhielt, auch wenn dies nicht durch förmliche Eröffnung erfolgte. Die Auffassung des Staatsrates, den Entscheid der Baukommission wegen damals noch fehlender Ko-

ordination als nicht selbständig zu erachten, überzeugt nicht. Rechtsfolge der mangelnden Koordination hätte - wie das BRP zutreffend ausführt - höchstens sein können, den von der Baukommission getroffenen Entscheid wegen dieses Mangels aufzuheben; dass der Entscheid aber als nicht ergangen bezeichnet wurde, kann sich aus den aufgezeichneten Koordinationsgrundsätzen nicht ergeben. Unabhängig von der Frage, ob das Meliorationsverfahren tatsächlich als Leitverfahren geeignet ist (was das Bundesgericht ebenfalls zu prüfen hat, s. BGE 116 Ib 62 E. 6a), wäre bei den gegebenen Verhältnissen der raumplanungsrechtlichen Bewilligung der Baukommission somit im Rahmen der weiteren Entscheide eine gewisse eigenständige Bedeutung beigekommen. Entsprechend hätten sich der Staatsrat und das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanzen mit den vom WWF hinsichtlich der Baubewilligung erhobenen Beschwerden materiell befassen müssen. Gleichzeitig wäre der Staatsrat dadurch in die Lage versetzt worden, einen den Erfordernissen von Art. 33 RPG wie auch den Koordinationsgrundsätzen genügenden Entscheid zu fällen. Die kantonalen Behörden wären gehalten gewesen, eine solche Lösung von Anfang an anzustreben. Die Verfahrenskoordination im Sinne der aufgezeigten Grundsätze darf nicht dazu führen, für einen Entscheid, für den gemäss kantonaler und bundesrechtlicher Regelung ein Rechtsmittelverfahren vorgesehen ist, dieses Rechtsmittelverfahren gänzlich auszuschalten, wie dies im vorliegenden Fall geschehen ist. Das kantonale Recht ist so auszulegen und anzuwenden, dass es der Verwirklichung des Bundesrechtes zum Durchbruch verhelfen kann; bundesrechtliche Grundsätze gehen allenfalls widersprechendem kantonalem Recht vor (BGE 118 Ib 333 E. 2c). Dem Staatsrat selber ist zwar zugute zu halten, dass er im Rahmen seines Genehmigungsentscheides vom 20. März 1991 bereits umfangreiche Abklärungen veranlasst hatte und versuchte, dem Bundesgerichtsurteil vom 20. Januar 1988 Nachachtung zu verschaffen, soweit dies aus seiner Sicht noch nötig war, und in bezug auf das definitive Meliorationsprojekt einen koordinierten Entscheid zu fällen, wobei er vor allem darauf achtete, alle Teilbewilligungen zusammen in einem einzigen Entscheid gleichzeitig zu eröffnen. Sein

Versuch kommt aber der Vielschichtigkeit einer rechtsstaatlichen Koordination nur ungenügend nach. Insbesondere übergeht er - wie soeben aufgezeigt worden ist - ohne sachlichen Grund geschriebenes kantonales Verfahrensrecht, zusätzlich aber auch Bundesrecht, dessen Verwirklichung er verunmöglicht. Vor allem wirkt sich dabei im vorliegenden Fall negativ aus, dass das für einen ganz bestimmten Sachverhalt geschaffene Meliorationsverfahren und nicht das umfassendere Baubewilligungsverfahren als Leitverfahren bezeichnet wurde, obwohl das Hauptgewicht und die Hauptauswirkung des Vorhabens bei den beabsichtigten Terrainveränderungen liegt. Die von den kantonalen Instanzen gewählte Koordination führte zwar in bezug auf die mit der erstinstanzlichen Projektgenehmigung verbundenen Bewilligungserteilungen zu einem einheitlichen Eröffnungsdatum, doch war sie nicht geeignet, ein einheitliches Rechtsmittel im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Verfahrenskoordination auszulösen. Vielmehr führte der in der Hauptsache gewählte Koordinationsweg dazu, dass die vom WWF erhobenen Rügen im kantonalen Rechtsmittelverfahren übergangen wurden, indem die nach der kantonalen Gesetzgebung vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten ausgeschaltet und dadurch auch die bundesrechtlichen Erfordernisse an ein rechtsstaatliches Verfahren missachtet wurden (oben E. 3). c) Demnach gilt es, im vorliegenden Fall eine verfahrensrechtliche Lösung zu finden, welche die formelle und materielle Koordination der verschiedenen anwendbaren Gesetzgebungen in Berücksichtigung der aufgezeigten Grundsätze ermöglicht. Dabei ist den besonderen Verhältnissen der vorliegenden Streitsache angemessen Rechnung zu tragen. Insbesondere ist auch zu berücksichtigen, dass das Verfahren bereits weit fortgeschritten ist und dass der Staatsrat schon umfangreiche Abklärungen getroffen hat. Sodann ist festzustellen, dass die vom Beschwerdeführer - wie aufgezeigt zulässigerweise - gerügten materiellen Bundesrechtsverletzungen mittlerweile umfassend bekannt sind. Bei den gegebenen Verhältnissen drängt es sich zunächst auf, das Baubewilligungsverfahren zum Leitverfahren zu bestimmen (vgl. MORAND, a.a.O., S. 163), denn dieses Verfahren vermag den Koordinationsgrundsätzen im vorliegenden Fall am besten nachzukommen, dies sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht. Wie das Bundesamt für Raumplanung (BRP) zutreffend festgestellt hat, ist das Meliorationsverfahren nur auf einen ganz bestimmten Sachverhalt - die Neuzuteilung der betroffe-

nen Parzellen -

BGE 118 Ib 381 S. 404

zugeschnitten, während das raumplanungsrechtliche Bewilligungsverfahren eine viel umfassendere Prüfung des in erster Linie raumwirksamen Vorhabens ermöglicht; dessen Realisierung erfordert umfangreiche Terrainveränderungen sowie das Erstellen von Rebwegen und Bewässerungsanlagen, wozu nicht nur nach der Auffassung des WWF, sondern auch gemäss den Ausführungen des BRP jedenfalls teilweise eine Ausnahmebewilligung nach Art. 24 RPG erforderlich ist. Werden insbesondere die bereits erfolgten Abklärungen und der Umstand berücksichtigt, dass die vom Beschwerdeführer gerügten materiellen Bundesrechtsverletzungen umfassend bekannt sind, so erscheint es - nicht zuletzt auch aus prozessökonomischen Gründen - als sinnvoll, die Sache zur weiteren Behandlung und zu neuem Entscheid direkt an den Staatsrat zurückzuweisen, wodurch sich zusätzliche Verfahrensverzögerungen vermeiden lassen. Derart hat der Staatsrat zunächst über die vom WWF mit seiner Beschwerde vom 23. November 1990 gerügte Verletzung des Akteneinsichtsrechts zu befinden, ihm allenfalls bisher vorenthaltene entscheidrelevante Aktenstücke vorzulegen und diesbezüglich das rechtliche Gehör zu gewähren (vgl. BGE 115 Ia 95 f., 112 Ia 99 und 201 f.). Sodann wird der Staatsrat angehalten, einerseits die vom WWF erhobenen Beschwerden im raumplanungsrechtlichen Bereich als erste Rechtsmittelinstanz (gemäss Art. 36 BauV) frei zu prüfen (Art. 47 VVRG), dies in Berücksichtigung der vom WWF bereits im kantonalen und nunmehr vor Bundesgericht insgesamt vorgetragenen Rügen; dadurch lässt sich den dem WWF zustehenden Parteirechten und insbesondere auch den verfahrensmässigen Grundsätzen von Art. 33 RPG Nachachtung verschaffen. Zugleich hat der Staatsrat andererseits auch als Bewilligungs- bzw. Genehmigungsinstanz die weiteren bundesrechtlichen Erfordernisse in Beurteilung der vom WWF vorgetragenen Rügen umfassend und in gegenseitiger Abstimmung zu prüfen. Dabei hat er die bereits vorhandenen Fachstellenberichte zu würdigen, zudem aber soweit nötig zusätzliche Abklärungen vorzunehmen: So hat er - wie dies in anderen Fällen im raumplanungsrechtlichen Bewilligungsverfahren zu geschehen hat (vgl. ZWR 1989 S. 175 ff.) - ebenfalls darüber zu entscheiden, ob eine naturschutzrechtliche Bewilligung erforderlich ist, wie vom WWF unter Berufung auf Art. 18 ff. NHG behauptet wird; und je nachdem hat er diesbezüglich einen negativen oder einen positiven Bewilligungsentscheid zu fällen. Dasselbe gilt in bezug auf die laut WWF ebenfalls erforderliche fischereirechtliche Bewilligung

BGE 118 Ib 381 S. 405

(gemäss Art. 24 f. FG), zu deren Erteilung der Staatsrat zuständig ist (s. ZWR 1991 S. 44 ff.). Zudem hat dieser im Lichte der Ausführungen des WWF und des BUWAL darüber neu zu entscheiden, ob das Vorhaben der UVP-Pflicht untersteht, wie dies der WWF und aber auch das BUWAL annehmen. Ist die UVP-Pflicht zu bejahen, hat er auch diesbezüglich die noch nötigen Berichte einholen zu lassen, bevor er seinen Genehmigungsentscheid fällt. Derart hat der Staatsrat in bezug auf das Meliorationsprojekt in einem koordinierten, einheitlichen Entscheid darüber zu befinden, ob die Voraussetzungen zur Genehmigung des Vorhabens erfüllt sind. Gegen den Staatsratsentscheid steht ebenso einheitlich die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht offen, da nach dem Gesagten das Baubewilligungsverfahren zum Leitverfahren zu bestimmen ist und gegen den Koordinationsentscheid das Rechtsmittel offensteht, das für das Leitverfahren gegeben ist (vorstehende lit. a und b). Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht im Weiterzugsfall sämtliche gerügten, in engem Zusammenhang stehenden Rechtsverletzungen prüfen müsste und nicht die Möglichkeit hätte, auf einzelne Bereiche, die allenfalls für sich alleine gemäss VVRG nicht weiterziehbar wären, nicht einzutreten. Mit der Weiterzugsmöglichkeit des Staatsratsentscheides an das Verwaltungsgericht werden übrigens

auch die Erfordernisse von Art. 6 Ziff. 1 EMRK an eine gerichtliche Überprüfung erfüllt (vgl. BGE 118 Ib 334 E. d, BGE 115 Ia 191), was allerdings im vorliegenden Fall ohne direkte Bedeutung ist, da - wie ausgeführt - die Meliorationsfragen und entsprechend auch "civil rights" im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK jedenfalls unter den am Meliorationsvorhaben Beteiligten nicht streitig sind. Im übrigen sieht Ziff. 1 Abs. 1 der Ausführungsbestimmungen der OG-Änderung vom 4. Oktober 1991 vor, dass die Kantone innert fünf Jahren seit Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung (am 15. Februar 1992, AS 1992 S. 337) Ausführungsbestimmungen über Zuständigkeit, Organisation und Verfahren letzter kantonaler Instanzen im Sinne von Art. 98a OG zu erlassen haben. Namentlich haben sie richterliche Behörden als letzte kantonale Instanzen zu bestellen, soweit gegen deren Entscheide unmittelbar die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist (Art. 98a Abs. 1 OG), wobei deren Zuständigkeit, Organisation und Verfahren im Rahmen des Bundesrechts zu regeln (Abs. 2) und Beschwerdelegitimation sowie Beschwerdegründe mindestens im gleichen Umfang wie für die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zu gewährleisten sind (Abs. 3).

Bei den gegebenen Verhältnissen hat das BLW mit Schreiben vom 31. Juli 1991 zuhanden der Rebbergmeliorationsgenossenschaft PTUZ zu Recht festgestellt, mit seinem definitiven Entscheid betreffend Aufnahme der Parzellen in den Rebbaukataster und mit seinem Entscheid betreffend Ausrichtung eines allfälligen Bundesbeitrages bis zum Abschluss der in bezug auf die Projektgenehmigung noch hängigen Verfahren zuzuwarten (vgl. BGE 117 Ib 42 ff. mit Hinweisen). Auf dieselbe Weise hat auch der Staatsrat in bezug auf die allfällige kantonale Subventionierung des Meliorationsvorhabens (Art. 31 BVG) vorzugehen. Integriert er einen diesbezüglichen Vorbescheid in den in bezug auf das Projekt zu fällenden koordinierten Genehmigungsentscheid, so hat er mindestens den Vorbehalt anzubringen, der kantonale Subventionsentscheid werde erst rechtskräftig, wenn feststeht, dass das Vorhaben allen einschlägigen Anforderungen genügt und daher genehmigt werden kann (vgl. BGE 117 Ib 42 ff. mit Hinweisen). Auch das kantonale Recht sieht nichts anderes vor (s. Art. 31 BVG).

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Verwaltungsgerichtsbeschwerden werden gutgeheissen; der Nichteintretensentscheid der kantonalen Rekurskommission für Bodenverbesserungen vom 14. August 1990, der Genehmigungsentscheid des Staatsrates des Kantons Wallis vom 20. März 1991 und der Nichteintretensentscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Wallis vom 13. Juni 1991 werden aufgehoben, und die Sache wird zur weiteren Behandlung im Sinne der Erwägungen an den Staatsrat des Kantons Wallis zurückgewiesen.