

**SCHRIFTEN ZUM RECHT DES LÄNDLICHEN RAUMS**  
**Landwirtschaft · Ernährung · Raum · Umwelt**

**COLLECTION DE DROIT RURAL**  
**Agriculture · Alimentation · Territoire · Environnement**

**Band / Volume 20**

**Larissa Rickenbacher**

# **Die Planung und der Bau von Seeuferwegen**

**DIKE** 

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Literaturverzeichnis .....	XIX
Publikationen der Bundesverwaltung .....	XXV
Materialienverzeichnis .....	XXVII
Allgemeines Abkürzungsverzeichnis .....	XXIX
Verzeichnis der Richtlinien und kantonalen Erlasse .....	XXXIII
<b>Einleitung und zentrale Forschungsfragen .....</b>	<b>1</b>
<b>Teil I: Ausgangspunkt: Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG – Stellenwert, Rechtsnatur und Justiziabilität .....</b>	<b>5</b>
Kapitel 1: Entstehungsgeschichte und historischer Stellenwert von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	7
I. Einleitung und Fragestellungen .....	7
II. Allgemeines zur Einführung der Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG .....	8
1. Ausgangslage: Die verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts ..	8
2. Im Jahr 1979: Erlass des RPG und Einführung der Planungsgrundsätze .....	9
2.1 Neuer Begriff der Planungsgrundsätze .....	9
2.2 Ausgeprägte Diskussionen in den Räten .....	10
2.3 Folgediskussionen in Lehre und Rechtsprechung .....	11
a) Ausgangslage .....	11
b) Konkretisierende und rationalisierende Funktion .....	12
c) Streitentlastende, optimierende und koordinierende Funktion .....	13
III. Gesetzgeberische Motive für die Einführung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	14
1. Forderungen des Gesetzgebers .....	14
1.1 Ausgangslage: bundesrätliche Formulierung .....	14
1.2 Diskussionenpunkte in den Ratsdebatten .....	15
a) Bauverbot an See- und Flussufern .....	15
b) Zusatz der erleichterten Begehung an See- und Flussufern ....	17
2. Historischer Stellenwert von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und offene Fragen .....	18
2.1 Stellenwert von Erholungsräumen an See- und Flussufern .....	18
a) Überlegungen und Aussagen der Räte .....	18
b) These zum historischen Stellenwert .....	19

2.2	Ausgeklammerte Themen in den Ratsdebatten .....	20
a)	Eigentümergebundene Gestaltung und Durchsetzung .....	20
b)	Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie .....	21
IV.	Ergebnis.....	22
Kapitel 2:	Geltungsbereich, Rechtsnatur und Justiziabilität	
	von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	24
I.	Einleitung und Fragestellungen.....	24
II.	Geltungsbereich von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	25
1.	Persönlicher Geltungsbereich.....	25
1.1	Ausgangslage und Umfang der Verbindlichkeit .....	25
1.2	Folgen für den Planungsgrundsatz	
	von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	26
2.	Sachlicher und funktionaler Geltungsbereich .....	27
2.1	Ausgangslage: ursprüngliches und erweitertes Verständnis .....	27
2.2	Praktische Wirkungssphären von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	28
a)	Richtplanung und Nutzungsplanung .....	28
b)	Rechtsetzung und Rechtsanwendung .....	29
III.	Rechtsnatur von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	30
1.	Finale und zielbestimmende Normstruktur .....	30
1.1	Strukturelle Besonderheit .....	30
1.2	Analogie zu kantonalen Richtplänen .....	31
2.	Besonderheiten bei der Geltung und Anwendung.....	32
2.1	Fehlendes widerspruchsfreies System und absolute Geltung .....	32
a)	Allgemeines zu den Planungsgrundsätzen.....	32
b)	Folgen für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	33
2.2	Berücksichtigung im Interessenabwägungsverfahren .....	34
a)	Generelles zur Bindungskraft der Planungsgrundsätze .....	34
b)	Kernelemente des Interessenabwägungsverfahrens .....	35
c)	Stellenwert von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG im Abwägungs-	
	verfahren .....	38
3.	Würdigung der Durchsetzungskraft von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	39
3.1	Ausgangslage.....	39
3.2	Mögliche Massnahmen für die Erhöhung	
	der Durchsetzungskraft.....	39
a)	Einschränkung des Abwägungsfeldes.....	39
b)	Vorstrukturierung des Abwägungsvorgangs .....	40
c)	Einführung einer konditionalen Verhaltensnorm .....	41
d)	Rückblick: jüngst gescheiterte parlamentarische Initiative ....	42
IV.	Justiziabilität von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	43
1.	Typische Anfechtungsobjekte.....	43
1.1	Ausgangslage .....	43
1.2	Verfügungen, Pläne und generell-abstrakte Normen .....	44

2. Legitimation (materielle Beschwer).....	46
2.1 Generelle Anforderungen .....	46
2.2 Allgemeine Beschwerderechte in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	47
a) Adressaten und Drittbetroffene bei Verfügungen .....	47
b) Virtuell Betroffene bei generell-abstrakten Normen .....	48
c) Verbände zur Wahrung von Mitgliederinteressen.....	50
2.3 Ausgewählte besondere Beschwerderechte in Bezug auf Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	52
a) Ausgangslage .....	52
b) Organisationen des Natur- und Heimatschutzes .....	53
c) Fachorganisationen im Bereich Fuss- und Wanderwege .....	54
d) Organisationen des Umweltschutzes .....	55
e) Behindertenorganisationen .....	56
3. Beschwerdegründe und Rügen.....	57
3.1 Fehlerhafte oder unangemessene Interessenabwägung .....	57
a) Allgemeines zu den Rügemöglichkeiten .....	57
b) In Bezug auf Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG insbesondere.....	58
3.2 Selbständige Rüge der Verletzung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG ..	59
a) Zürcher Entscheid als Ausgangspunkt.....	59
b) Tragweite und Ausblick .....	60
V. Ergebnis.....	61

**Teil II: Planung und Bau von Seeuferwegen: Interessenkonflikte,  
Zielvorgaben und kantonale Planungsinstrumente..... 63**

Kapitel 1: Auslegeordnung tangierter Interessen im Uferbereich bei Seeuferwegbauprojekten .....	65
I. Einleitung und Fragestellungen.....	65
II. Übersicht einschlägiger Interessen im Uferbereich und Analyse ihres Konfliktpotentials .....	65
1. Räumlicher Gewässerschutz.....	65
1.1 Schutz des Gewässerraums von Seen.....	65
a) Gewässerraumfestlegung und Rechtswirkungen .....	65
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen im Gewässerraum .....	67
c) Zulässigkeit von Abgrenzungs- und Sichtschutzanlagen .....	69
1.2 Seeuferrevitalisierung.....	70
a) Anforderungen und Koordinationsbedarf .....	70
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen .....	71
1.3 Hochwasserschutz .....	73
a) Allgemeines zum Schutzzweck .....	73
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen in Hochwasser- Gefahrengebieten.....	73

2. Landschafts- und Denkmalschutz .....	74
2.1 Schutz von Landschaften und Naturdenkmälern von nationaler Bedeutung .....	74
a) Bundesinventar und Rechtswirkungen .....	74
b) Vereinbarkeit von Seeuferwegen mit BLN-Schutzziele.....	77
c) Stellenwert von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG bei Schutz- zielwidrigkeit.....	78
2.2 Schutz von Objekten lokaler und regionaler Bedeutung .....	80
a) Allgemeines zu den Schutzinstrumenten .....	80
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen in diesen Schutzobjekten .....	81
3. Biotop- und Artenschutz.....	82
3.1 Schutz des Uferbereiches als Lebensraum für Tiere und Pflanzen.....	82
a) Schutzsystem und Zulässigkeit technischer Eingriffe .....	82
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen in schutzwürdigen Biotopen .....	85
3.2 Schutz von Wasser- und Zugvogelreservaten .....	87
a) Schutzzweck und Zulässigkeit von schutzzielwidrigen Eingriffen .....	87
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen in Wasser- und Zugvogel- reservat.....	88
3.3 Schutz der Ufervegetation .....	91
a) Schutzzweck und Zulässigkeit von Beseitigungen.....	91
b) Beseitigung von Ufervegetation für den Bau von Seeuferwegen.....	92
4. Weitere öffentliche Interessen .....	94
4.1 Waldschutz.....	94
a) Allgemeines zum Schutzzweck .....	94
b) Zulässigkeit von Seeuferwegen auf Waldflächen .....	95
4.2 Behindertengerechtes Bauen .....	96
a) Ausgangslage und Normenwerk.....	96
b) Bedeutung bei der Gestaltung von Seeuferwegen .....	97
5. Private Eigentümerinteressen .....	98
5.1 Schutz des Eigentums und damit verbundener Interessen.....	98
a) Allgemeines zum Inhalt und Schutzzumfang.....	98
b) Stellenwert von Eigentumsinteressen beim Bau von Seeuferwegen .....	99
5.2 Schutz der Privatsphäre .....	101
a) Allgemeines zum Inhalt und Schutzzumfang.....	101
b) Stellenwert beim Bau von Seeuferwegen .....	102
III. Ergebnis.....	104

Kapitel 2: Zielvorgaben für die Erleichterung des Uferzugangs und kantonale Planungs- und Koordinationsinstrumente .....	106
I. Einleitung und Fragestellungen .....	106
II. Zielvorgaben von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und kantonale Besonderheiten .....	107
1. Quantitativ: Anzahl öffentlicher Uferzugänge .....	107
1.1 Ausgangslage: Rückblick und angestrebte Verbesserung .....	107
1.2 Zahlenmässige Vorgaben .....	107
a) Erkenntnisse des Bundesgerichts .....	107
b) Würdigung und Ausblick .....	109
2. Qualitativ: Wegführung .....	110
2.1 Erfordernis der Ufer- und Gewässernähe .....	110
a) Erkenntnisse der Gerichte und der Lehre .....	110
b) Würdigung und Ausblick .....	111
2.2 Beispiel: Grundsätze der Uferwegführung im Kanton Bern .....	112
III. Strategische Planungs- und Koordinationsinstrumente in den Kantonen .....	114
1. Ausgangslage: kantonaler Planungs- und Koordinationsbedarf .....	114
1.1 Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG im planerischen Stufenbau .....	114
1.2 Praktische Bedeutung der kantonalen Planung und Koordination .....	115
2. Kantonale Richtpläne und separate Seeuferrichtpläne .....	117
2.1 Kanton Zürich .....	117
a) Richtplanerische Zielsetzungen am Zürichseeufer .....	117
b) Teilweise Konkretisierung im Strassengesetz .....	119
c) Ergänzende Festlegungen der Gemeinden im Seeuferbereich .....	120
d) Kritische Würdigung und Ausblick .....	121
2.2 Kanton Waadt .....	122
a) Richtplanerische Zielsetzungen und Seeuferrichtpläne .....	122
b) Kantonaler Seeuferrichtplan Lac Léman .....	123
c) Kritische Würdigung und Ausblick .....	125
2.3 Kanton Neuenburg .....	126
a) Kantonaler Seeuferrichtplan Neuenburgersee .....	126
b) Freies Begehungsrecht der Bevölkerung an den Seeufern .....	127
c) Kritische Würdigung und Ausblick .....	128
3. Kantonale Seeufergesetzgebungen und andere Rahmenordnungen .....	129
3.1 Kanton Bern .....	129
a) Ausgangslage .....	129
b) Pflicht der Gemeinden zum Erlass eines Uferschutzplans .....	129
c) Subsidiäres Bauverbot sowie Eingriffs- und Verfügungsbefugnisse .....	131

d) Zielvorgaben für den Bau von Uferwegen .....	133
e) Finanzierung und Kantonsbeiträge .....	134
f) Kritische Würdigung und Ausblick .....	136
3.2 Kanton Thurgau .....	137
a) Erwerb von Rechten an Ufergrundstücken .....	137
b) Gescheiterte Motion zur Einführung eines Vorkaufsrechts ...	139
c) Kritische Würdigung und Ausblick .....	140
3.3 Kanton Genf.....	141
a) Kantonaler Schutzperimeter an den Seeufern.....	141
b) Kürzlich gescheiterte parlamentarische Initiative .....	142
c) Kritische Würdigung und Ausblick .....	143
3.4 Kanton Tessin.....	144
a) Bauliche Einschränkungen im Seeuferbereich .....	144
b) Ausdehnung Begriff «öffentliche Gewässer» auf den Uferbereich .....	145
c) Kritische Würdigung und Ausblick .....	146
4. Kantonale Seeuferplanungen sowie Schutz- und Nutzungskonzepte .....	147
4.1 Kanton St. Gallen.....	147
a) Kantonale Seeuferplanungen .....	147
b) Kritische Würdigung und Ausblick .....	148
4.2 Kantone Luzern, Nidwalden und Thurgau.....	149
a) Kantonale Planungen mit detaillierten Massnahmenblättern .....	149
b) Kritische Würdigung und Ausblick .....	151
IV. Ergebnis.....	152

### **Teil III: Eigentümerverbindliche Planung und Errichtung von Seeuferwegen ... 155**

Kapitel I: Sicherung von Freiflächen sowie Zugangs- und Begehungsrechten im Uferbereich .....	157
I. Einleitung und Fragestellungen.....	157
II. Instrumente für die Sicherung ausreichender Freiflächen im Uferbereich.....	158
1. Rück- und Abzonungen von Ufergrundstücken .....	158
1.1 Bedeutung für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	158
1.2 Festsetzungsebene und Zonenarten für die Zuweisung .....	159
a) Revision des Rahmennutzungsplans .....	159
b) Festsetzung eines überlagernden Sondernutzungsplans .....	161
c) Zonentypen für die Zuweisung von Ufergrundstücken .....	162
1.3 Zweckdienlichkeit .....	164

2.	Festsetzung von Baulinien im Seeuferbereich .....	165
2.1	Bedeutung für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	165
2.2	Anforderungen an die Baulinienfestsetzung .....	167
	a) Landsicherungsbedürfnis und Uferwegbauprojekt .....	167
	b) Ausmass der Flächenbelastung .....	168
2.3	Zweckdienlichkeit .....	170
3.	Freizuhaltende Uferlandstreifen für Reckwege und Leinpfade .....	171
3.1	Historische Funktion und illustrative Rechtslage im Kanton Waadt .....	171
3.2	Tragweite für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	173
	a) Ausgangslage: beschränkter Nutzungsumfang .....	173
	b) Mögliche Umnutzung <i>de lege ferenda</i> und Zweckdienlichkeit.....	174
4.	Erweiterte Grenzlinie von öffentlichen Gewässern .....	175
4.1	Ausgangslage und Rechtsverhältnisse an öffentlichen Gewässern .....	175
	a) Eigentumsverhältnisse an öffentlichen Gewässern .....	175
	b) Eigentumsverhältnisse an angrenzenden Ufern und Grenzkriterien .....	176
4.2	Tragweite der Grenzlinie «jährlicher Hochwasserstand» für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	178
	a) These in der Literatur.....	178
	b) Zweckdienlichkeit für Uferfreihaltung und freier Uferzugang .....	179
III.	Instrumente für die Sicherung freier Zugangs- und Begehungsrechte im Uferbereich.....	181
1.	Ausgangslage und Grundproblematik .....	181
2.	Öffentlich-rechtliche Wegrechtsservitut auf Ufergrundstücken.....	183
2.1	Freiwillige Errichtung im Austausch zu verliehenen Rechten ...	183
	a) Beispiel Kanton Waadt .....	183
	b) Kritische Würdigung und Vorschläge <i>de lege ferenda</i> .....	184
2.2	Zwangswise Errichtung durch den Staat.....	185
	a) Beispiel Kanton Fribourg.....	185
	b) Zweckdienlichkeit .....	186
3.	Verankerung eines freien Zugangs- und Begehungsrechts an Seeufern .....	187
3.1	Gesetzliches freies Zugangs- und Begehungsrecht an Seeufern .....	187
	a) Beispiel: Kanton Neuenburg .....	187
	b) Kritische Würdigung und Vorschläge <i>de lege ferenda</i> .....	187

3.2 Erweiterung anderer Zutritts- und Begehungsrechte	
im Uferbereich .....	188
a) Freies Zutritts- und Verweilrecht auf Wald- und Weideflächen.....	188
b) Kantonale Zutritts- und Begehungsrechte für Fischer .....	190
c) Kritische Würdigung und mögliche Erweiterungen <i>de lege ferenda</i> .....	190
IV. Auswirkungen auf das Eigentum von Seeanstössern	
und verfassungsrechtliche Anforderungen .....	191
1. Schutzbereich der Eigentumsgarantie .....	191
1.1 Rückblick: Instituts-, Bestandes- und Wertgarantie.....	191
1.2 Theorien in Bezug auf die Auswirkungen auf das Eigentum ....	192
a) Traditionelle Schrankentheorie.....	192
b) Konkretisierungstheorie.....	193
1.3 Grundannahme für die nachfolgende Analyse.....	194
2. Zulässigkeit des Eigentumseingriffs und Anforderungen .....	195
2.1 Instrumente für die Sicherung von Freiflächen	
im Uferbereich.....	195
a) Rück- und Abzonungen von Ufergrundstücken.....	195
b) Festsetzung von Baulinien im Seeuferbereich.....	197
c) Umnutzung <i>de lege ferenda</i> von Reckwegen und Leinpfaden .....	198
d) Nachträgliche Grenzfestlegung der öffentlichen Gewässer...	199
2.2 Instrumente für die Sicherung freier Zugangs- und Begehungsrechte .....	200
a) Zwangsweise Errichtung öffentlich-rechtlicher Wegrechtsservituten .....	200
b) Gesetzliches freies Zugangs- und Begehungsrecht an den Ufern .....	202
V. Ergebnis.....	203
Kapitel 2: Staatliche Entschädigungspflicht in ausgewählten Fallkonstellationen	
der formellen und materiellen Enteignung .....	206
I. Einleitung und Fragestellungen .....	206
II. Fallkonstellationen der formellen Enteignung .....	207
1. Generelles zur formellen Enteignung und Tragweite	
für Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG .....	207
2. Fallkonstellation 1: Zwangsweise Errichtung einer öffentlich- rechtlichen Wegrechtsservitut.....	208
2.1 Ausgangslage und Rückblick: Kantone Waadt und Fribourg.....	208
2.2 Bemessung der staatlichen Entschädigung.....	209
a) Rechtliche Teilenteignung und Grundsätze der Bemessung..	209
b) Verkehrswert der belasteten Grundstücksfläche.....	210

c) Minderwert: Verlust faktischer Vorteile .....	212
d) Minderwert: Entzug von Nachbarrechten (Immissionen) .....	214
3. Fallkonstellation 2: Unfreiwillige Abtretung von Land	
im Uferbereich .....	218
3.1 Ausgangslage und Beispiele aus den Kantonen .....	218
a) Allgemeines .....	218
b) Beispiel: Kanton Bern.....	218
c) Beispiel: Kanton Zürich .....	219
d) Beispiel: Kanton Tessin .....	221
3.2 Bemessung der staatlichen Entschädigung .....	222
a) Körperliche Teileentzuegnung und Grundsätze der Bemessung..	222
b) Verkehrswert des entzogenen Grundstücksteils .....	222
c) Minderwert: Verlust bisheriger Rechte und faktischer Vorteile.....	223
III. Denkbare Fallkonstellationen der materiellen Enteignung .....	224
1. Tragweite für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG und Grundsätze der Barret-Formel.....	224
2. Fallkonstellation 1: Rück- und Abzonungen .....	226
2.1 Ausgangslage und Rückblick .....	226
2.2 Grundvoraussetzung: Entzug oder Einschränkung des bisherigen oder künftigen Gebrauchs .....	226
2.3 Intensität des Eigentumseingriffs.....	229
a) Fall 1: besonders schwerer Eingriff .....	229
b) Fall 2: Sonderopfer .....	230
2.4 Beurteilung der Entschädigungsfolgen .....	232
a) Bemessung der staatlichen Entschädigung .....	232
b) Abgrenzung zu entschädigungslosen Nichteinzonungen .....	234
c) Problematik von undifferenzierten Lösungen .....	235
3. Fallkonstellation 2: Festsetzung von Baulinien .....	237
3.1 Ausgangslage.....	237
3.2 Grundvoraussetzung: Entzug oder Einschränkung des bisherigen oder künftigen Gebrauchs.....	238
a) Bisherige Praxis zu Verkehrs- und Uferbaulinien.....	238
b) Daraus resultierendes Dilemma und erhöhtes Konflikt- potential .....	239
3.3 Intensität des Eigentumseingriffs .....	240
3.4 Beurteilung der Entschädigungsfolgen .....	241
IV. Ergebnis .....	242
Zusammenfassung der wesentlichen Forschungsergebnisse .....	245
Schlusswort.....	253
Anhang: Tabelle mit strategischen Planungs- und Koordinationsinstrumenten in den Kantonen für die Verwirklichung von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG.....	255