

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 Richtpläne und kantonalen Erlasse	XXXIII
Einleitung und zentrale Forschungsfragen	1
Teil I: Ausgangspunkt: Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG – Stellenwert, Rechtsnatur und Justiziabilität	5
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 Diskussionpunkte 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