

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

1C_831/2013

1C_833/2013

Urteil vom 1. Mai 2014

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Fonjallaz, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Verfahrensbeteiligte

1C_831/2013

A. _____,

Verfahrensbeteiligte

Beschwerdeführer 1,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Res Nyffenegger,

1C_833/2013

B. _____,

Beschwerdeführer 2,

vertreten durch Fürsprecher Franz Müller,

gegen

Regierungsrat des Kantons Bern,
handelnd durch die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Münstergasse 2,
3011 Bern,

Einwohnergemeinde Hilterfingen, handelnd durch den Gemeinderat, Staatsstrasse 18, 3652
Hilterfingen,

Gegenstand

Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen,

Beschwerden gegen das Urteil vom 18. September 2013 des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern.

Sachverhalt:

A.

Das Berner Gesetz vom 6. Juni 1982 über See- und Flusssufer (SFG; BSG 704.1) verpflichtet die Gemeinden, u.a. für den Thunersee Uferschutzpläne zu erstellen (Art. 2 Abs. 1 lit. a SFG) und darin neben einer Uferschutzzone einen Uferweg vorzusehen (Art. 3 Abs. 1 lit. b SFG).

Die Einwohnergemeinde Hilterfingen legte verschiedene Varianten eines Uferschutzplans "Seegarten" vor, die jedoch entweder von der Stimmbevölkerung verworfen oder vom kantonalen Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) nicht genehmigt wurden. Am 27. Februar 2006 teilte die Gemeinde dem AGR mit, dass sie keine weiteren Planungsschritte unternehmen werde.

Der Regierungsrat des Kantons Bern erarbeitete daraufhin ersatzweise einen Uferschutzplan. Nach Durchführung eines Mitwirkungs- und Einspracheverfahrens erliess er am 15. September 2010 die Uferschutzplanung Seegarten. Diese sieht u.a. einen Fussweg am Ufer des Thunersees vor, der auf einer Strecke von 730 m von der Ländte Hünibach bis zum Hafen Eichbühl verlaufen soll.

B.

Dagegen erhoben B._____ (Eigentümer der Parzellen Nrn. zzz und yyy) und A._____ (Eigentümer der Parzelle Nr. xxx) am 19. und 20. Oktober 2010 Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Sie beantragten, der Uferweg sei im Bereich ihrer Parzellen über die Alpenstrasse zu führen.

Der Instruktionsrichter forderte die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) auf, Zusatzabklärungen zur beantragten Wegführung vorzunehmen. Am 14. November 2012 führte das Verwaltungsgericht einen Augenschein durch. Mit Urteil vom 18. September 2013 wies es die Beschwerden ab.

C.

Dagegen haben A._____ und B._____ am 7. November 2013 in gesonderten Eingaben Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht erhoben.

A._____ (1C_831/2013) beantragt, das verwaltungsgerichtliche Urteil sei aufzuheben und die Akten seien an das Verwaltungsgericht zu neuem Entscheid zurückzuweisen.

B._____ (1C_833/2013) beantragt, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und der geplante Uferweg sei im Bereich der Parzellen Nrn. zzz, yyy und xxx rückwärtig zu führen. Eventualiter sei die Sache zur ergänzenden Sachverhaltsfeststellung und zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurückzuweisen.

D.

Die JGK und das Verwaltungsgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerden.

In ihren Repliken halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

E.

Mit Verfügungen vom 16. Dezember 2013 wurde den Beschwerden die aufschiebende Wirkung erteilt.

Erwägungen:

1.

Da beide Beschwerden dasselbe Urteil und denselben Abschnitt des Uferwegs betreffen, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen.

1.1. Zwar hat das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid (in einem anderen Verfahren) teilweise aufgehoben und zur Neuurteilung an den Regierungsrat zurückgewiesen. Dies betrifft jedoch einen weiter östlich, in der Nähe des Hafens Eichbühl liegenden Abschnitt des Seeuferwegs, der die Linienführung im hier streitigen Bereich (unmittelbar östlich der Ländte Hünibach) nicht beeinflusst. Der angefochtene Entscheid ist daher als Endentscheid i.S.v Art. 90 BGG zu qualifizieren.

Da alle anderen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerden einzutreten.

1.2. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht - einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens - gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht wendet das Bundesrecht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Die Verletzung von Grundrechten (einschliesslich die willkürliche Anwendung von kantonalem Recht) prüft es dagegen nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und genügend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254 mit Hinweisen).

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat, sofern dieser nicht offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 und Art. 97 Abs. 1 BGG). Neue Tatsachen und Beweismittel können nur so

weit vorgebracht werden, als erst der Entscheid der Vorinstanz dazu Anlass gibt (Art. 99 Abs. 1 BGG).

2.

Die Parzellen der Beschwerdeführer liegen östlich der Ländte Hünibach und der im Eigentum der Gemeinde stehenden, als Badewiese dienenden Parzelle Nr. www am Ufer des Thunersees. Sie werden westlich durch die Zufahrtsstrasse zur Ländte, nördlich durch die Alpenstrasse und östlich durch den zum Ufer führenden Platanenweg umschlossen. Auf den Parzellen Nrn. zzz und xxx stehen Wohnhäuser; die dazwischenliegende Parzelle Nr. yyy ist unbebaut (aber überbaubar). Im südwestlichen Teil der Parzelle Nr. zzz befindet sich am Ufer ein Boots- und Ferienhaus.

Gemäss Uferschutzplan verläuft der Weg, von der Ländte Hünibach kommend, landseitig hinter dem Boots- und Ferienhaus; anschliessend führt eine Rampe zum Seeufer hinunter. Ab der Parzellengrenze (zzz/yyy) folgt der Weg unmittelbar dem Ufer. Die Beschwerdeführer verlangen, dass der Weg über die Zufahrtsstrasse zur Ländte Hünibach, die Alpenstrasse und den Platanenweg um ihre Parzellen herum geführt werde.

3.

Streitig ist in erster Linie, ob die von den Beschwerdeführern favorisierte Variante die besonderen Anforderungen an einen Uferweg i.S.v. Art. 4 SFG i.V.m. Art. 2a der Verordnung vom 29. Juni 1983 über See- und Flussufer (SFV; BSG 704.111) erfüllt. Diese Bestimmungen lauten:

Art. 4 SFG Besondere Anforderungen

1 [...]

2 Der Uferweg muss durchgehend sein und in der Regel unmittelbar dem Ufer entlang führen.

3 Wo besondere Verhältnisse, wie die Möglichkeit einer wesentlichen Kosteneinsparung, andere wichtige öffentliche Interessen oder überwiegende private Interessen es rechtfertigen, kann der Weg ufernah geführt werden.

4 Wo der Weg ufernah geführt wird, sind mit Stichwegen öffentliche Bereiche am Ufer zu erschliessen und bestehende Durchblicke auf das Wasser zu erhalten.

5 Auf einen ufernahen Weg nach Absatz 3 kann für Streckenabschnitte verzichtet werden, wenn eine attraktivere Wegführung möglich ist, wenn dies aus topographischen Gründen nötig ist oder wenn die Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft es erfordert. Am Ende dieser Wegführung ist die Verbindung zu den Uferwegen nach den Absätzen 2 und 3 sicherzustellen.

6 [...]

Art. 2a SFV Definitionen

1 Als ufernah gilt ein Bereich von etwa 50 Metern vom Ufer.

2 [...]

3 Als wesentliche Kosteneinsparung gelten wenigstens 500 000 Franken pro Kilometer Uferweg. Auf kostspielige Kunstbauten und Steganlagen mit sehr hohen Unterhaltskosten, die ganze Uferpartien und Buchten beeinträchtigen, ist zu verzichten.

4 Als andere öffentliche Interessen gelten insbesondere diejenigen des Natur- oder Landschaftsschutzes oder der Gesetzgebung über die Fuss- und Wanderwege.

5 Überwiegende private Interessen können sich namentlich aus der Eigentumsgarantie oder der Wirtschaftsfreiheit ableiten.

3.1. Das Verwaltungsgericht stellte fest, dass die Distanz von der Ufermauer bis zum Trottoir der Alpenstrasse im Bereich der Parzelle Nr. zzz ca. 58 - 59 m betrage und im Bereich der Parzellen Nrn. yyy und 696 (vom Ufer bis zum neu anzulegenden Trottoir) rund 59 - 63 m. Der von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Weg verlaufe somit auf einer Strecke von 130 m (von der Einmündung der Zufahrt zur Ländte Hünibach bis zum Platanenweg) bzw. 100 m (ohne die entlang der Badewiese verlaufende Strecke) durchgehend etwa 60 m vom Ufer entfernt und damit ausserhalb des Richtwerts von Art. 2a Abs. 1 SFV. Es handle sich somit nicht um eine ufernahe Wegführung i.S.v. Art. 4 Abs. 3 SFG i.V.m. Art. 2a Abs. 1 SFV.

Bei dieser Ausgangslage sei nicht zu prüfen, ob besondere Verhältnisse i.S.v. Art. 4 Abs. 3 SFG gegeben seien, sondern lediglich, ob der projektierte Uferweg aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen i.S.v. Art. 4 Abs. 5 SFG unzulässig sei (E. 5 S. 14-19 des angefochtenen Entscheids) oder einen unverhältnismässigen Eingriff in das Eigentum der Beschwerdeführer bewirken würde und

deshalb auf der Alpenstrasse zu führen sei (E. 6 S. 20-29 des angefochtenen Entscheids). Dies wurde vom Verwaltungsgericht verneint.

3.2. Beide Beschwerdeführer rügen, das Verwaltungsgericht habe Art. 4 SFG und Art. 2a SFV falsch ausgelegt und sei deshalb zu Unrecht davon ausgegangen, dass es sich bei der von ihnen vorgeschlagenen Variante um eine uferferne Wegführung handeln würde. Der Beschwerdeführer 1 macht geltend, es handle sich um einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie, weshalb das Bundesgericht die gesetzliche Grundlage frei prüfen müsse. Der Beschwerdeführer 2 rügt Willkür bei der Anwendung des kantonalen Rechts.

3.3. Praxisgemäss prüft das Bundesgericht die Auslegung von kantonalem Gesetzes- und Verordnungsrecht nur auf Willkür hin, es sei denn, es handle sich um einen schwerwiegenden Grundrechtseingriff (BGE 126 I 213 E. 3a S. 218, 219 E. 2c S. 221 f.; 124 II 538 E. 2a S. 540 f. mit Hinweisen).

Als schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie hat das Bundesgericht insbesondere die formelle Enteignung von Land eingestuft (vgl. BGE 98 Ia 43 ff.: Enteignung von 120 m² bzw. 90 m² zum Bau einer Erschliessungsstrasse). Ob dies auch bei der Inanspruchnahme von (absolut oder relativ zur Grundstücksgrösse) sehr kleinen Flächen gilt, kann offen bleiben: Vorliegend müssen die Beschwerdeführer 75 m² bzw. 113 m² Land für den Uferweg abtreten; hinzu kommt, dass ihre Grundstücke durch den öffentlich zugänglichen Uferweg den direkten Seeanstoss (ganz oder teilweise) verlieren und die Parzelle Nr. zzz des Beschwerdeführers 2 zerteilt wird. Unter diesen Umständen ist die Auslegung von Art. 4 Abs. 3 SFG mit freier Kognition zu prüfen.

4.

Das SFG verlangte ursprünglich, in der vom Berner Volk 1982 angenommenen Fassung (Gesetzesinitiative für ein Gesetz über freie See- und Flussufer), eine unmittelbare Wegführung am Ufer entlang. Von diesem Grundsatz liess aArt. 4 Abs. 2 SFG nur wenige Ausnahmen zu:

"Der Uferweg muss durchgehend sein und unmittelbar dem Ufer entlang führen, soweit nicht die Topographie oder bestehende Bauten es verunmöglichen, überwiegende Interessen des Natur- und Heimatschutzes entgegenstehen oder eine andere Linienführung attraktiver ist. [...]"

Am 29. Juni 1999 überwies der Grosse Rat die Motion Buchs, mit der eine Flexibilisierung der Uferwegführung verlangt wurde (Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 1999 S. 751 ff.). Der Entwurf zur Änderung des SFG sah ursprünglich vor, den Begriff "ufernah" im Gesetz in Art. 4a lit. a selbst wie folgt zu umschreiben:

"Als ufernah gilt in der Regel der Bereich bis zu 50 Meter vom Ufer mit Ausnahme der Streckenabschnitte, in denen der Uferweg um ein gewerbliches Grundstück herum geführt werden muss oder der Anschluss an das Wanderwegnetz sichergestellt werden soll."

Dieser Artikel wurde aus dem Gesetz herausgenommen mit der Massgabe, dass die Definitionen von Art. 4a "sinngemäss" auf Stufe Verordnung zu übernehmen seien (Voten Bichsel, Amstutz und Luginbühl, Tagblatt des Grossen Rates vom 6. September 2000).

In Art. 2a Abs. 1 SFV wurde festgelegt, dass als ufernah ein Bereich von "etwa 50 m vom Ufer" gilt. Im Vortrag der JGK vom 21. Februar 2001 betreffend Änderung der See- und Flussuferverordnung vom 29. Juni 1983 (im Folgenden: Vortrag SFV) finden sich hierzu folgende Erläuterungen:

"Falls unter gewissen Voraussetzungen (Art. 4 Abs. 3 SFG) eine Wegführung unmittelbar am Ufer nicht möglich ist, so kann ein Weg ufernah angelegt werden. Die Umschreibung der Ufernähe als Bereich, der etwa 50 Meter vom Ufer entfernt ist, erlaubt es, in solchen Situationen rückwärtige Wegführungen vorzunehmen. Die Distanz von 50 Meter gilt als Richtschnur: Den örtlichen Verhältnissen entsprechend kann sie geringer oder auch grösser sein. Der Perimeter von 50 Meter lehnt sich dabei an das allgemeine Bauverbot an, welches zum Erlass der Uferschutzpläne definiert worden ist (Art. 8 Abs. 2 SFG) und erlaubt somit auch eine sinnvolle Übereinstimmung mit den baurechtlichen Festlegungen der bereits genehmigten Uferschutzplanungen." (Ziff. 3.1)

"[...] Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellte den Antrag, die ursprüngliche Formulierung von Art. 2a Abs. 1 SFV [wohl: Art. 4a des regierungsrätlichen Entwurfs zur Änderung des SFG] "als ufernah gilt in der Regel der Bereich bis zu 50 Meter vom Ufer" wieder zu übernehmen. Diese

Umschreibung wurde jedoch geändert, da der Zusatz "in der Regel" die Möglichkeit von Ausnahmen assoziierte. Die vorliegende Fassung "ein Bereich von etwa 50 Meter vom Ufer" ist diesbezüglich klarer. Im Vollzug dürfte zwischen den beiden Definitionen kein Unterschied bestehen. Deshalb wurde an der vorgeschlagenen Formulierung festgehalten." (Ziff. 5.1)

4.1. Das Verwaltungsgericht führte aus, dass sich die Realisierung von Uferwegen wegen des Widerstands von Grundeigentümern und den hohen Kostenfolgen als schwierig erwiesen habe. Um die blockierten Planungen zu beschleunigen, habe der Gesetzgeber den Gemeinden bei der Wegführung einen grösseren Verhandlungsspielraum zugestehen wollen. Zwar müsse der Uferweg im Regelfall weiterhin unmittelbar dem Ufer entlang führen (Art. 4 Abs. 2 SFG); wenn besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 4 Abs. 3 SFG gegeben seien, hätten die Gemeinden jedoch die Möglichkeit, die Linienführung innerhalb eines als "ufernah" geltenden Abstands zum See freier zu bestimmen. Dabei dürften sie beim Entscheid über die Wegführung auch die Realisierungskosten berücksichtigen. Zudem könne den Interessen der Grundeigentümer höheres Gewicht als unter dem Regime vom aArt. 4 Abs. 2 SFG beigemessen werden. Innerhalb des ufernahen Bereichs werde den Gemeinden somit ein Planungsermessen eingeräumt; ob ein Weg noch innerhalb des ufernahen Bereichs i.S.v. Art. 4 Abs. 3 SFG liege, sei dagegen eine Rechtsfrage.

Zwar stelle die in Art. 2a SFV genannte Distanz von 50 Metern einen Richtwert dar, von dem Abweichungen nach oben und unten je nach den konkreten örtlichen Verhältnissen zulässig seien. Zu denken sei an die bereits in Art. 4a lit. a der regierungsrätlichen Gesetzesvorlage genannten Umstände (Wegführung um ein gewerbliches Grundstück herum, Anschluss an ein Wanderwegnetz) oder an Gebäudeteile, Bäume, Felsen, Brunnen, usw., die einen ansonsten im ufernahen Bereich verlaufenden Weg verunmöglichen würden. Der Zusatz "etwa" lege jedoch nahe, dass eine Überschreitung des Richtwertes lediglich in beschränktem Umfang zulässig sei, wobei von einigen Metern auszugehen sei. Dem Vortrag SFV Ziff. 5 sei zudem zu entnehmen, dass Ausnahmen im Rahmen der ufernahen Wegführung gerade nicht erlaubt sein sollten.

Hinzu komme, dass die ufernahe Wegführung nach Art. 4 Abs. 3 SFG besondere Verhältnisse voraussetze und der Weg im Regelfall unmittelbar dem Ufer entlang führen solle (Art. 4 Abs. 2 SFG). Das Interesse an einem direkt am Ufer verlaufenden Weg wiege demnach auch nach der Revision des SFG schwer. Diese Interessenlage sei bei der Auslegung der Formulierung "etwa 50 Meter" zu berücksichtigen. Wie der unmittelbar dem Ufer entlang verlaufende Weg solle auch der ufernahe Weg die Zielsetzung des SFG erfüllen, See- und Flussufer der Allgemeinheit zugänglich zu machen.

Vorliegend übersteige die Distanz vom Ufer bis zur Alpenstrasse den Richtwert von 50 m auf einer Strecke von 130 m bzw. 100 m um rund 10 m, mithin einen Fünftel des Richtwerts. Von einem Überschreiten in beschränktem Mass könne deshalb insbesondere auch mit Blick auf die Länge der Strecke nicht mehr gesprochen werden.

4.2. Die Beschwerdeführer betonen, es sei Intention des Gesetz- und Verordnungsgebers gewesen, den Planungsbehörden grössere Spielräume einzuräumen. Der Gesetzgeber habe selbst keine Distanz festgelegt; in der Verordnung sei ebenfalls kein absoluter Wert definiert worden, sondern lediglich eine Richtschnur ("etwa 50 m"). Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, wonach eine Distanz von 60 m eine ufernahe Wegführung von vornherein ausschliesse, sei willkürlich. Die Auslegung von Art. 2a Abs. 1 SFV müsse vielmehr im Lichte der Voraussetzungen gemäss Art. 4 Abs. 3 SFG vorgenommen werden:

Uferschutzpläne seien Sondernutzungspläne, für deren Erlass stets eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen sei. Die Distanz des Weges zum Ufer dürfe nicht das einzige Kriterium sein, sondern es müssten alle konkreten Umstände und örtliche Verhältnisse berücksichtigt werden (z.B. die Länge des Wegstücks, die Qualität der Durchblicke auf das Wasser, die Nähe zu Rast- und Badeplätzen und Aussichtspunkten). Die 50-Meter-Regel in Art. 2a Abs. 1 SFV sei lediglich ein Richtwert, der auch überschritten werden könne. Er diene als Massstab für die Intensität der Interessen: Je stärker vom Grundsatz "unmittelbar dem Ufer entlang" abgewichen werde, desto intensiver müssten die entgegenstehenden privaten oder öffentlichen Interessen sein. Die maximal zulässige Distanz zum Ufer dürfe daher nicht abstrakt, ohne Bezug zu den örtlichen Verhältnissen festgelegt werden.

Vorliegend lägen besondere Verhältnisse vor, die eine rückwärtige Wegführung ermöglichen: Die beantragte alternative Wegführung erstrecke sich lediglich über eine Distanz von 130 m bzw. 100m und könne isoliert von der weiteren Uferwegplanung betrachtet werden. Es bestünden bereits zwei

Stichstrassen zum Ufer (Ländtestrasse und Platanenweg). Zudem würde eine rückwärtige Wegführung zu einer erheblichen Kosteneinsparung führen. Der Beschwerdeführer 2 betont, dass er sich zu flankierenden Massnahmen bereit erklärt habe, um Durchblicke vom Weg auf das Wasser gemäss Art. 4 Abs. 4 SFG sicherzustellen, und sogar angeboten habe, der Gemeinde das Land gratis zu überlassen. All dies sei vom Verwaltungsgericht aufgrund seiner fehlerhaften Auslegung von Art. 4 Abs. 3 SFG nicht berücksichtigt worden.

Beide Beschwerdeführer rügen, aufgrund der fehlerhaften Auslegung des SFG habe das Verwaltungsgericht die ihm von Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG aufgetragene Zweckmässigkeitsprüfung nicht durchgeführt. Überdies habe es die Verletzung der Gemeindeautonomie nicht geprüft und die Verhältnismässigkeit der Eigentumsbeschränkung zu Unrecht bejaht.

4.3. Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Auslegung, wonach die zulässige Distanz von den jeweiligen örtlichen Verhältnissen abhängt und nur eine von mehreren Umständen sei, die bei der Interessenabwägung zu berücksichtigen seien, besticht auf den ersten Blick: Sie entspricht dem raumplanerischen Gebot der umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 Abs. 1 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 [RPV; SR 700.1]) und würde es den Gemeinden erlauben, eine im Einzelfall optimale Lösung zu finden, ohne an feste Distanzvorgaben gebunden zu sein.

Sie widerspricht jedoch Wortlaut und Systematik des Gesetzes, das zwischen der Wegführung unmittelbar dem Ufer entlang (Abs. 2), der ufernahen Wegführung (Abs. 3 und 4) und einer weiter entfernten Wegführung (Abs. 5) unterscheidet (vgl. RETO CAMENZIND, Zur Änderung des See- und Flussufergesetzes, KPG-Bulletin 1/2002 S. 2 ff., insbes. S. 4), und für jede dieser Varianten unterschiedliche Voraussetzungen aufstellt: Insbesondere darf die Möglichkeit einer wesentlichen Kosteneinsparung nur bei einer ufernahen Wegführung berücksichtigt werden (Art. 4 Abs. 3 und Abs. 5 e contrario).

Überwiegende private Interessen werden nur in Art. 4 Abs. 3 SFG (für die ufernahe Wegführung) ausdrücklich erwähnt. Allerdings hat das Verwaltungsgericht zutreffend festgehalten, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in die Eigentumsgarantie, stets geprüft werden müssen (vgl. unten E. 6). Dies ergibt sich aus der Eigentumsgarantie der Bundesverfassung (Art. 26 und 36 BV) und der Kantonsverfassung (Art. 24 und 28 KV). Daraus lässt sich folgern, dass die in Art. 4 Abs. 3 SFG genannten überwiegenden privaten Interessen weiter zu verstehen sind als die Eingriffsvoraussetzungen gemäss Art. 36 BV und Art. 28 KV: Im ufernahen Bereich (und nur hier) soll der Planungsbehörde die Möglichkeit gegeben werden, die Interessen der Grundeigentümer stärker zu gewichten, d.h. u.U. auf eine unmittelbare Wegführung am Ufer entlang zu verzichten, auch wenn diese verfassungsrechtlich (gerade noch) zulässig wäre.

4.4. Aufgrund dieser gesetzlichen Regelung kann das Vorliegen besonderer Verhältnisse i.S.v. Art. 4 Abs. 3 SFG nicht zur Folge haben, dass eine ufernahe Wegführung zu bejahen ist; vielmehr muss umgekehrt feststehen, dass die vorgeschlagene Variante eine ufernahe Wegführung ist, damit besondere Verhältnisse gemäss Art. 4 Abs. 3 SFG berücksichtigt werden dürfen. Dies hat das Verwaltungsgericht zutreffend dargelegt.

Auch die Entstehungsgeschichte zeigt, dass dem Planungsermessen der Gemeinden Grenzen gezogen werden sollten, insbesondere aus Gründen der Rechtsgleichheit (Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat betreffend einer Änderung des Gesetzes über die See- und Flussufer, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2000, Beilage 39 [im Folgenden: Vortrag SFG], Ziff. 3.6 S. 5). Dementsprechend sah Art. 4a lit. a des Revisionsentwurfs vor, dass in der Regel ein "Bereich bis zu 50 Meter vom Ufer" als ufernah gelte, wovon ausdrücklich nur zwei Ausnahmen vorgesehen waren (für gewerbliche Grundstücke und Wanderweganschlüsse). Der Regierungsrat hielt fest, dass die Gemeinden die Linienführung von Uferwegen in einem Abstand von 50 m frei bestimmen könnten, sofern besondere Umstände vorliegen (Vortrag SFG Ziff. 3.2 S. 4; vgl. auch Ziff. 3.6 S. 5). Beide Kriterien müssen somit kumulativ vorliegen.

Diese Einschränkung des Planungsermessens durch den Gesetzgeber erscheint aufgrund der Zielsetzung des Gesetzes gerechtfertigt: Dieses dient der Zugänglichmachung des Ufers (und nicht nur der Aussicht auf den See) und geht vom Grundsatz der Wegführung unmittelbar am Ufer aus. Dieser Grundsatz könnte ausgehöhlt werden, wenn es den Gemeinden ohne Distanzbeschränkung freistünde, aus Gründen der Kostenersparnis und zur Schonung der betroffenen Grundeigentümer rückwärtige Wegführungen zu bevorzugen.

4.5. Näher zu prüfen ist, ob das Verwaltungsgericht das in Art. 2a Abs. 1 SFV vorgesehene Kriterium

"etwa 50 Meter vom Ufer" zu eng ausgelegt hat, indem es eine durchschnittliche Distanz von 60 m auf einer Strecke von 100 bis 130 m nicht mehr als "ufernah" betrachtete.

Dies ist zu verneinen. Zwar lässt sich der Formulierung "etwa" und dem Vortrag SFV entnehmen, dass es sich um einen Richtwert handelt, der aufgrund der örtlichen Verhältnisse überschritten werden kann. Nach dem eben Gesagten darf das Ausmass der Überschreitung jedoch nicht von einer umfassenden Abwägung aller Umstände des Einzelfalls (einschliesslich der Möglichkeit von wesentlichen Kostenersparnissen) abhängen. Die ursprünglich im Gesetz gewählte Formulierung von "bis zu 50 Meter" spricht für eine restriktive Handhabung. Ob damit lediglich Abweichungen im tiefen einstelligen Prozentbereich zulässig sind, wie die JGK in ihrer Vernehmlassung geltend macht, kann offen bleiben. Jedenfalls lässt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass auf einer längeren Strecke eine durchschnittliche Abweichung von 10 m und damit von 20 % zu gross sei, keinen Rechtsfehler erkennen.

4.6. Nach dem Gesagten ist die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Wegführung nicht ufernah wäre, auch bei freier Prüfung nicht zu beanstanden.

5.

Bei diesem Ergebnis musste das Verwaltungsgericht nicht mehr prüfen, ob besondere Verhältnisse i.S.v. Art. 4 Abs. 3 SFG vorliegen, insbesondere ob die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene Wegführung zu einer wesentlichen Kosteneinsparung führen würde. Es musste vielmehr prüfen, ob die Voraussetzungen für eine uferferne Wegführung gemäss Art. 4 Abs. 5 SFG vorliegen. Dies wurde vom Verwaltungsgericht verneint, was von den Beschwerdeführern nicht beanstandet wird.

5.1. Unter diesen Umständen ist dem Verwaltungsgericht keine unvollständige Abklärung des Sachverhalts vorzuwerfen. Es kann daher auch auf den beantragten bundesgerichtlichen Augenschein verzichtet werden.

Die vom Beschwerdeführer 2 - soweit ersichtlich erstmals vor Bundesgericht - vorgeschlagene rückwärtige Wegführung über eigenes Terrain, in einer Distanz von ca. 53 m zum Ufer, wurde im vorinstanzlichen Verfahren nicht beantragt und drängte sich auch nicht auf. Sie musste daher vom Verwaltungsgericht nicht geprüft werden.

5.2. Ist die - ursprünglich auch von der Gemeinde favorisierte - rückwärtige Wegführung nach Art. 4 Abs. 5 SFG unzulässig, so besteht insoweit kein Ermessen und damit keine Gemeindeautonomie. Es kann daher offen bleiben, ob die Gemeindeautonomie bei einer Ersatzplanung des Kantons zu beachten ist, wenn die Gemeinde (wie hier) auf eine eigene Planung verzichtet hat.

War die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene rückwärtige Wegführung unzulässig, musste auch deren Zweckmässigkeit nicht mehr geprüft werden. Die nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG gebotene Prüfung bezieht sich nur auf die Angemessenheit verschiedener rechtmässiger Varianten.

5.3. Als unbegründet erweist sich auch die Rüge der Verletzung des Differenzierungsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV) : Die vom Beschwerdeführer 2 geltend gemachten besonderen Verhältnisse im Bereich der Parzellen Nrn. zzz, yyy und xxx gegenüber anderen Parzellen im Planungsperimeter wären nach Art. 4 Abs. 3 SFG nur zu berücksichtigen gewesen, wenn es sich um eine ufernahe Wegführung gehandelt hätte.

6.

Zu prüfen ist noch die Verhältnismässigkeit des Eingriffs in das Eigentum (Art. 26 und 36 BV; Art. 24 und 28 KV).

6.1. Der Beschwerdeführer 2 macht geltend, der geplante Uferweg bewirke einen unverhältnismässigen Eingriff in sein Grundeigentum. Der Uferweg zerschneide sein Grundstück in zwei Teile. Um zum Uferstreifen mit Bootshaus zu gelangen, müsse er den öffentlichen Weg überqueren; dies schränke seine Privatsphäre in nicht zumutbarer Weise ein. Die Möglichkeit, seeseitig Sträucher in Höhe von 1.4 m zu pflanzen, gebe keinen wirklichen Sichtschutz, weshalb das Boots- und Ferienhaus und dessen Umgebung durch den Uferweg an Intimität verlieren. Unter diesen Umständen überwögen die privaten Interessen das öffentliche Interesse an der geplanten Wegführung, zumal eine mögliche - und für das Gemeinwesen kostengünstigere - Alternative zur

Verfügung stehe.

6.2. Das Verwaltungsgericht räumt ein, dass der Weg das Boots- und Ferienhaus sowie einen rund 25 m langen und ca. 12 - 16 m breiten Uferstreifen vom restlichen Grundstück abtrenne. Zudem müsse dem Weg zumindest ein Teil der umfangreichen Gartenanlage weichen. Der Uferweg stelle insoweit einen nicht unerheblichen Eingriff in das Eigentum des Beschwerdeführers dar. Das Boots- und Ferienhaus verfüge jedoch mit dem Uferstreifen nach wie vor über einen genügend grossen Umschwung, um bestimmungsgemäss genutzt werden zu können, und dem Beschwerdeführer 2 bleibe der private Zugang zum Wasser erhalten. Durch die zwei Tore, die das Ufergrundstück mit dem nördlich des Uferwegs gelegenen Grundstücksteil verbinden, bleibe auch ein genügender Zugang sichergestellt. Der Umschwung des Wohnhauses bleibe auch nach der Realisierung des Uferwegs beträchtlich, wobei es insbesondere möglich sein werde, die Gartenanlage neu zu gestalten. Zwar sei der (seeseitige) Sichtschutz generell auf 1.4 m begrenzt; dagegen bestehe im Bereich des Boots- und Ferienhauses die Möglichkeit, auf einer Länge von etwa 18 m einen 1.8 m hohen Sichtschutz aus heimischen Sträuchern seeseitig des Uferwegs zu errichten (im Uferschutzplan 1:500 eingetragene blaue Linie). Damit

sei zumindest der besonders sensible Aufenthaltsbereich bei diesem Gebäude ausreichend vor Einblicken geschützt. Im Übrigen seien gewisse Beeinträchtigungen der Privatsphäre angesichts des erheblichen Interesses am Uferweg hinzunehmen; dies müsse hier umso mehr gelten, als es sich beim Boots- und Ferienhaus nicht um ein ständig bewohntes Gebäude handle.

6.3. Diese Erwägungen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.

Das öffentliche Interesse an der Erstellung des Uferwegs ist gesetzlich ausgewiesen (Art. 1 ff. SFG) und entspricht dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG, den öffentlichen Zugang und die Begehung von See- und Flussufern zu erleichtern. Es ist daher als erheblich einzustufen.

Die von den Beschwerdeführern vorgeschlagene alternative Wegführung verläuft in grösserer Entfernung zum See und ist daher nicht in gleicher Weise geeignet, den gesetzlichen Zweck der Zugänglichkeit des Seeufers zu erfüllen. Im Übrigen entspricht sie nicht den Anforderungen des SFG (vgl. oben E. 4).

Im vorliegenden Fall besteht zwar die Besonderheit, dass der Weg die Parzelle Nr. zzz zerschneidet. Diese Wegführung wurde jedoch zur Schonung des Boots- und Ferienhauses gewählt, das bei einer Wegführung unmittelbar am Ufer vom See abgeschnitten worden wäre. Aus dem Erläuterungsbericht des AGR vom 21. Juni 2010 (S. 16) geht hervor, dass die Linienführung vom Beschwerdeführer 2 selbst skizziert wurde.

Die angefochtene Uferschutzplanung trägt dem Schutz der Privatsphäre Rechnung, indem im Bereich des Boots- und Ferienhauses ein erhöhter Sichtschutz (1.8 m statt 1.4 m seeseitig des Uferwegs) zulässig ist. Das Wohnhaus steht leicht erhöht und in rund 25 m Abstand zum Uferweg und wird daher durch den Uferweg nicht erheblich tangiert. Haupthaus und Uferstreifen sind durch zwei Tore miteinander verbunden. Die Notwendigkeit, den öffentlichen Weg zu überqueren, kann nicht als unzumutbare Einschränkung des Eigentums und der Privatsphäre qualifiziert werden.

Unter diesen Umständen ist der Eingriff als verhältnismässig zu qualifizieren.

7.

Nach dem Gesagten sind die Beschwerden abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdeführer die Gerichtskosten (Art. 66 BGG) und haben keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 1C_831/2013 und 1C_833/2013 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 8'000.-- werden den Beschwerdeführern je zur Hälfte (Fr. 4'000.--) auferlegt.

4.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

5.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Hilterfingen, dem Regierungsrat und dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 1. Mai 2014

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Fonjallaz

Die Gerichtsschreiberin: Gerber