

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

1C 539/2017, 1C 551/2017, 1C 553/2017,

1C 554/2017, 1C 555/2017, 1C 556/2017,

1C 567/2017

Urteil vom 12. November 2018

I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Chaix, präsidierendes Mitglied,  
Bundesrichter Karlen, Fonjallaz, Eusebio, Kneubühler,  
Gerichtsschreiber Stohner.

Verfahrensbeteiligte

1C 539/2017

A.a.\_\_\_\_\_ und A.b.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Rechtsanwalt Urs Pfister,

1C 551/2017

1. B.a.\_\_\_\_\_,  
2. B.b.\_\_\_\_\_ und B.c.\_\_\_\_\_,  
3. B.d.\_\_\_\_\_ und B.e.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Ulrich Keusen und Rechtsanwältin Kathrin Lanz,

1C 553/2017

1. C.a.\_\_\_\_\_ und C.b.\_\_\_\_\_,  
2. C.c.\_\_\_\_\_ und C.d.\_\_\_\_\_,  
3. C.e.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Samuel Lemann,

1C 554/2017

Verein D.\_\_\_\_\_, handelnd durch die statutarischen Organe,  
Beschwerdeführer,  
vertreten durch Rechtsanwalt Gerhard Schnidrig,

1C 555/2017

1. E.a.\_\_\_\_\_,  
2. Erbengemeinschaft E.\_\_\_\_\_, bestehend aus:

2.1. E.b.\_\_\_\_\_,  
2.2. E.c.\_\_\_\_\_,  
2.3. E.d.\_\_\_\_\_,  
2.4. E.e.\_\_\_\_\_,  
2.5. E.f.\_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Gerhard Schnidrig,

1C 556/2017

1. F.a.\_\_\_\_\_ und F.b.\_\_\_\_\_,  
2. F.c.\_\_\_\_\_ und F.d.\_\_\_\_\_,  
3. Erben des F.\_\_\_\_\_,  
4. F.e.\_\_\_\_\_,

5. F.f. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Güngerich und Rechtsanwältin Anita Miescher,

1C 567/2017

1. G.a. \_\_\_\_\_,  
2. Erbgemeinschaft G. \_\_\_\_\_, bestehend aus:

2.1. G.b. \_\_\_\_\_,  
2.2. G.c. \_\_\_\_\_,  
2.3. G.d. \_\_\_\_\_,  
2.4. G.e. \_\_\_\_\_,  
Beschwerdeführer,  
alle vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Andreas Güngerich und Rechtsanwältin Anita Miescher,

gegen

Einwohnergemeinde Wohlen, 3033 Wohlen b. Bern,  
handelnd durch den Gemeinderat Wohlen, Hauptstrasse 26, 3033 Wohlen b. Bern,  
Regierungsrat des Kantons Bern, vertreten durch die Justiz-, Gemeinde- und, Kirchendirektion,  
Münstergasse 2, 3011 Bern.

Gegenstand

See- und Flussufer; ersatzweiser Erlass der Uferschutzplanung Wohlensee-Inselrainbucht;  
Überbauungsordnung mit Baubewilligung  
(RRB Nr. 1293 vom 5. September 2012),

Beschwerde gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche  
Abteilung,  
vom 4. September 2017 (100.212.371U und 100.212.362-366/368/370/372-379U).

Sachverhalt:

A.

Die Gemeindeversammlung der Einwohnergemeinde (EG) Wohlen beschloss am 17. September 1991 den Uferschutzplan Wohlensee und gab im Uferabschnitt B (Inselrain-Thalmatt) der Variante "ufernahe Wegführung" den Vorzug vor der Variante "Hofenstrasse". Die damalige Baudirektion des Kantons Bern genehmigte den Uferschutzplan am 13. August 1993 mit gewissen Ergänzungen. Die dagegen erhobenen Beschwerden hiess der Regierungsrat des Kantons Bern am 9. August 1995 teilweise gut. Er hob die Genehmigungsverfügung auf, soweit sie den Uferweg im Abschnitt B (Inselrain-Thalmatt) betraf, und wies die Sache an die EG Wohlen zurück mit dem Auftrag, eine detaillierte Planung des grundsätzlich dem Wasser entlang führenden Uferwegs auszuarbeiten (Regierungsratsbeschluss [RRB] 1990). Mit Urteil vom 28. April 1997 stützte das Verwaltungsgericht des Kantons Bern diesen Entscheid grundsätzlich, behielt aber eine umfassende Interessenabwägung aufgrund des noch auszuarbeitenden Detailprojekts vor; sollten insgesamt überwiegende Interessen (Naturschutzinteressen, private Interessen der Grundeigentümer) gegen eine ufernahe Wegführung sprechen, müsste allenfalls doch darauf verzichtet werden (Urteil S. 23). Ergänzend führte das Verwaltungsgericht aus, mit der Zweckbestimmung des Uferwegs nicht vereinbar wäre das durchgehende Bepflanzen mit einer Busch- bzw. Baumreihe, welche die Sicht auf das Wasser vollständig versperren würde (Urteil S. 24). Zusammenfassend hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerden verschiedener Grundeigentümer sowie mehrerer Vereinigungen teilweise gut und wies die Akten an die EG Wohlen zurück, mit dem Auftrag, die Uferwegplanung in diesem Sinn neu an die Hand zu nehmen (Verfahren 19596-19601).

B.

Die EG Wohlen nahm die Arbeiten in der Folge wieder auf, führte sie aber nicht erfolgreich zu Ende. Nachdem der Gemeinderat von Wohlen dem Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern (AGR) am 18. Januar 2006 mitgeteilt hatte, er sehe sich ausser Stand, innerhalb der von der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern (JGK) gesetzten Frist (15. März 2006) eine eigene Lösung für die Uferwegführung im Abschnitt Inselrain-Thalmatt zu erarbeiten, sprach der Regierungsrat mit Beschluss vom 23. August 2006 den für den ersatzweisen Erlass der Uferschutzplanung erforderlichen Kredit und legte die Aufgabenteilung unter den involvierten

kantonalen Amtsstellen fest (RRB 1572). Der Regierungsrat beschränkte sich dabei nicht auf die Detailplanung des Uferwegs im engeren Sinn, sondern ordnete zusätzlich eine Reihe begleitender Massnahmen an.

Vom 17. November bis 17. Dezember 2008 fand die erste öffentliche Auflage der vom Kanton erarbeiteten Uferschutzplanung statt. Es gingen diverse Einsprachen ein. Nach zusätzlichen Variantenstudien und Kostenabklärungen änderte das federführende AGR die Wegführung leicht ab, sodass insbesondere keine Stufen und Treppen mehr notwendig sind. Im Anschluss an die zweite öffentliche Auflage vom 17. November bis 17. Dezember 2010, in deren Rahmen wiederum zahlreiche Einsprachen eingingen, wurde der Uferschutzplan nochmals geringfügig angepasst.

Mit Beschluss vom 5. September 2012 erliess der Regierungsrat ersatzweise für die EG Wohlen eine Ergänzung der kommunalen Uferschutzplanung Wohlensee im Bereich der Inselrainbucht. Die Einsprachen wies er ab (RRB 1293).

Gegen diesen Beschluss vom 5. September 2012 führten diverse Personen und der Verein D.\_\_\_\_\_ Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht. Dieses holte bei der Schweizerischen Vogelwarte Sempach ein Gutachten ein (Gutachten "Uferschutzplanung Wohlensee-Inselrainbucht" vom 18. Dezember 2014) und führte mehrere Augenscheins- und Instruktionsverhandlungen sowie öffentliche mündliche Schlussverhandlungen mit Parteivorträgen gemäss Art. 6 EMRK (SR 0.101) durch.

Mit Urteil 100.212.371U vom 4. September 2017 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerde von A.a.\_\_\_\_\_ und A.b.\_\_\_\_\_ dahin gut, dass der Beschluss Nr. 1293 des Regierungsrats vom 5. September 2012 aufgehoben wird, soweit die Ergänzung der Uferschutzplanung "Inselrain-Thalmatt" für die Parzelle der Beschwerdeführer als Baubewilligung gilt. Das Verwaltungsgericht wies die Sache insoweit im Sinn der Erwägungen an den Regierungsrat zurück; im Übrigen wies es die Beschwerde ab.

Mit Urteil 100.212.362-366/368/370/372-379U vom 4. September 2017 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerden der übrigen Beschwerdeführer in der Hauptsache ab und auferlegte diesen die Verfahrenskosten.

#### C.

Mit Eingabe vom 10. Oktober 2017 führen A.a.\_\_\_\_\_ und A.b.\_\_\_\_\_ gegen das Urteil 100.212.371U vom 4. September 2017 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Verfahren 1C 539/2017). Sie beantragen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben, soweit die Beschwerde abgewiesen worden sei und der Uferschutzplanung sei betreffend der in ihrem Eigentum stehenden Parzelle definitiv die Genehmigung zu verweigern. Das Verwaltungsgericht und die JGK beantragen die Beschwerdeabweisung. Die EG Wohlen verzichtet auf eine Stellungnahme. Die Beschwerdeführer halten an ihrem Standpunkt und an ihren Anträgen fest.

Gegen das Urteil 100.212.362-366/368/370/372-379U des Verwaltungsgerichts vom 4. September 2017 führen die übrigen im Rubrum genannten (natürlichen und juristischen) Personen Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht (Verfahren 1C 551, 553, 554, 555, 556 und 567/2017). Sie beantragen im Wesentlichen, das angefochtene Urteil sei aufzuheben und die Überbauungsordnung "Wohlensee-Inselrainbucht" sei nicht zu genehmigen sowie die Baubewilligungen seien zu verweigern. Das Verwaltungsgericht und die JGK beantragen die Abweisung der Beschwerden (mit Ausnahme des Verfahrens 1C 553/2017, in welchem das Verwaltungsgericht beantragt, die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei). Mit Verfügungen vom 7. November 2017 hat der Präsident der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung den Beschwerden die aufschiebende Wirkung zuerkannt. Das Bundesamt für Umwelt BAFU hat Stellungnahmen zu den Beschwerden eingereicht, ohne Anträge zu stellen. Es kommt zum Schluss, das Vorhaben stehe nicht im Einklang mit den Vorschriften des Bundesumweltrechts. Die Vorinstanzen und die Verfahrensbeteiligten konnten sich hierzu äussern. Die Beschwerdeführer halten an ihren Rechtsauffassungen und an ihren Anträgen fest.

#### Erwägungen:

##### 1.

1.1. Angefochten sind kantonale letztinstanzliche Entscheide betreffend eine Überbauungsordnung. Dagegen steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht grundsätzlich offen.

Die Beschwerden betreffen dieselbe Streitsache (Uferweg im Abschnitt B Inselrain-Thalmatt am Wohlensee) und stehen in einem engen sachlichen Zusammenhang. Es werden im Wesentlichen dieselben Rügen erhoben, und es sind dieselben Rechtsfragen zu prüfen. Es rechtfertigt sich daher, die Beschwerdeverfahren zu vereinigen und mit einem einzigen Urteil darüber zu befinden (vgl. etwa

Urteil 1C 176/2013 vom 7. Januar 2014 E. 1, nicht publ. in: BGE 140 I 2).

In den Verfahren 1C 551, 553, 555 und 567/2017 sind die Sachurteilsvoraussetzungen klarerweise erfüllt. Auf die Beschwerden ist daher einzutreten.

1.2. Mit Urteil 100.212.371U vom 4. September 2017, welches im Verfahren 1C 539/2017 angefochten ist, wies die Vorinstanz die Sache im Sinne der Erwägungen an den Regierungsrat zurück (vgl. Sachverhalt lit. B. hiervor). Die Vorinstanz nahm im angefochtenen Urteil auf der Grundlage der detaillierten Planung bereits eine umfassende Interessenabwägung vor; sowohl die genaue Wegführung (Linienführung) als auch die für den Wegbau erforderliche Wegfläche auf der Parzelle der Beschwerdeführer im Verfahren 1C 539/2017 stehen bereits fest. Aufgrund des Rückweisungsentscheids ist vom Regierungsrat - nach allfälliger Rechtskraft der Überbauungsordnung - im Baubewilligungsverfahren einzig noch der genaue Wegtypus zu bestimmen. Diese Frage lässt sich unabhängig von den kantonale bereits abschliessend behandelten Aspekten beurteilen. Es erscheint deshalb gerechtfertigt, vorliegend von einem Endentscheid auszugehen (vgl. auch Urteil 1C 391/2014 vom 3. März 2016 E. 1.4, in: URP 2016 S. 579).

Auf die Beschwerde im Verfahren 1C 539/2017 ist somit ebenfalls einzutreten.

1.3. Beschwerdeführer im Verfahren 1C 554/2017 ist ein Verein. Ein solcher kann insbesondere zur Wahrung der eigenen Interessen Beschwerde führen. Er kann aber auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre (sogenannte "egoistische Verbandsbeschwerde"). Diese Voraussetzungen müssen kumulativ erfüllt sein; sie sollen die Popularbeschwerde ausschliessen. Wer keine eigenen, sondern einzig allgemeine oder öffentliche Interessen geltend machen kann, ist nicht befugt, Beschwerde zu führen (BGE 136 II 539 E. 1.1 S. 542 mit Hinweisen; vgl. etwa auch Urteil 1C 462/2016 vom 24. Juli 2017 E. 1.1).

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C 554/2017 legt in seiner Beschwerdeschrift nicht dar, dass bzw. inwiefern die gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen gegeben sind; insoweit kommt er seiner Begründungspflicht nicht nach (Art. 42 Abs. 2 BGG; vgl. BGE 133 II 249 E. 1.1 S. 251; siehe auch Urteil 1C 250/2015 vom 2. November 2015 E. 1). Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Mehrheit oder doch eine Grosszahl der Vereinsmitglieder zur Beschwerde befugt wäre.

Die sogenannte "ideelle Verbandsbeschwerde" fällt bereits deshalb ausser Betracht, weil der Beschwerdeführer im Verfahren 1C 554/2017 nicht zu den gesamtschweizerischen Organisationen gehört, die nach Art. 12 des Bundesgesetzes vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz (NHG; SR 451) oder nach Art. 55 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG; SR 814.01) zur Erhebung von Beschwerden ans Bundesgericht berechtigt sind (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG; vgl. Anhang der Verordnung vom 27. Juni 1990 über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO; SR 814.076]).

Auf die Beschwerde 1C 554/2017 ist deshalb nicht einzutreten.

1.4.

1.4.1. Der Beschwerdeführer 3 im Verfahren 1C 556/2017 ist am 23. Juni 2018 verstorben. Die Erben treten als Gesamtrechtsnachfolger - unter Vorbehalt der Ausschlagung (Art. 566 ff. ZGB) - kraft Gesetzes in die Position des Erblassers ein (Art. 560 ZGB). Da noch nicht bekannt ist, wer die Erbengemeinschaft bildet, werden die Erben des Beschwerdeführers 3 als Partei aufgeführt.

1.4.2. Die Beschwerdeführerin 5 im Verfahren 1C 556/2017 hat ihr Grundstück nach Angaben ihres Rechtsvertreters in der Zwischenzeit veräussert.

Das Bundesgerichtsgesetz enthält keine Vorschriften zum Parteiwechsel, weshalb nach Art. 71 BGG die Bestimmungen des Bundeszivilprozesses (BZP; SR 273) sinngemäss anwendbar sind. Nach Art. 21 Abs. 1 BZP bleibt die Veräusserung der im Streite liegenden Sache während der Rechtshängigkeit ohne Einfluss auf die Legitimation zur Sache. Die Partei, welche den Streitgegenstand veräussert hat, ist daher auch vor Bundesgericht legitimiert, das Verfahren in ihrem Namen in Prozessstandschaft für fremdes Recht fortzuführen, wenn - wie vorliegend - kein Parteiwechsel beantragt wurde (Urteile 1C 285/2017 vom 27. Oktober 2017 E. 1.2 und 1C 142/2014 vom 13. März 2015 E. 2.4). Die Beschwerdeführerin 5 im Verfahren 1C 556/2017 ist somit (weiterhin) beschwerdelegitimiert.

2.

Die Ausgangslage nach kantonalem Recht, auf welche sich die Uferschutzplanung stützt, stellt sich wie folgt dar:

2.1. Nach Art. 1 des kantonalen Gesetzes über See- und Flussufer vom 6. Juni 1982 (SFG; BSG 704.1) schützen Kanton und Gemeinden die Uferlandschaft und sorgen für öffentlichen Zugang zu See- und Flussufern (vgl. auch Art. 54 Abs. 2 lit. c und d des kantonalen Baugesetzes vom 9. Juni 1985 [BauG; BSG 721.0]). Zu diesem Zweck verlangt das SFG den Erlass von Uferschutzplänen für die vom Gesetz erfassten Gewässer, so unter anderem für den Wohlensee (Art. 2 Abs. 1 lit. a SFG). Ein Kernstück des SFG ist die Anlage eines Uferwegs (Art. 3 Abs. 1 lit. b SFG). Das Gesetz folgt damit dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG (SR 700), wonach der öffentliche Zugang und die Begehung der See- und Flussufer erleichtert werden sollen. Gemäss Art. 3 Abs. 1 SFG legt der Uferschutzplan nebst dem Uferweg namentlich eine Uferschutzzone im unüberbauten Gebiet und Baubeschränkungen im überbauten Gebiet, allgemein benützbare Freiflächen für Erholung und Sport sowie Massnahmen zur Erhaltung naturnaher Uferlandschaften und zu ihrer Wiederherstellung fest.

2.2. Gemäss Art. 4 SFG muss der Uferweg durchgehend sein und in der Regel unmittelbar dem Ufer entlang führen (Abs. 2). 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 (Abs. 3). Wo der Weg ufernah geführt wird, sind mit Stichwegen öffentliche Bereiche am Ufer zu erschliessen und bestehende Durchblicke auf das Wasser zu erhalten (Abs. 4). 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 (Abs. 5). Gemäss Art. 2a Abs. 1 der kantonalen See- und Flussuferverordnung vom 29. Juni 1983 (SFV; BSG 704.111) gilt ein Bereich von etwa 50 m vom Ufer als ufernah.

2.3. Nach Art. 5 Abs. 1 SFG erlässt der Regierungsrat einen Richtplan, der für die Ausarbeitung und Koordination der Uferschutzpläne wegleitend ist, wobei er die Gemeinden sowie die Natur- und Uferschutzorganisationen anhört.

Der Regierungsrat hat am 26. Februar 1986 den See- und Flussuferrichtplan für das Teilgebiet der Region Bern von November 1985 genehmigt. Er sieht im hier interessierenden Bereich der Inselrainbucht einen grundsätzlich dem Wasser entlang führenden Uferweg vor, wobei die detaillierte Wegführung unter Berücksichtigung der Abrutschgefahr, der Laichgebiete, des Naturschutzes, der Bootshäuser usw. festzulegen ist. Ob ein Uferweg beispielsweise aufgrund überwiegender Interessen des Naturschutzes (teilweise) anstatt unmittelbar dem Ufer entlang ufernah oder sogar uferfern geführt werden kann (vgl. Art. 4 SFG), ist im Rahmen der Uferschutzplanung (Erlass des Nutzungsplans) zu prüfen; der Richtplan wäre dazu vom Detaillierungsgrad wie auch vom Inhalt her nicht das geeignete Planungsinstrument.

Eine umfassende Interessenabwägung (vgl. E. 3.2 hiernach) kann ein Abweichen vom Richtplan gebieten. Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt Abweichungen vom Richtplan zu, wenn sie sachlich gerechtfertigt sowie von untergeordneter Bedeutung sind, und wenn es nach den Umständen unzumutbar erscheint, vorher den Richtplan förmlich zu ändern. Grössere Abweichungen erfordern demgegenüber eine Anpassung des Richtplans; dies betrifft hauptsächlich Vorhaben, die sich verantwortlich in den Raum nur dadurch einfügen lassen, dass sie die Richtplanung durchlaufen (BGE 119 Ia 362 E. 4a S. 367 f.; vgl. auch Art. 7 Abs. 1 SFV).

2.4. Gemäss Art. 8 Abs. 1 SFG in der ursprünglichen, bis zum 31. Dezember 2008 geltenden und vorliegend anwendbaren Fassung (GS 1982 S. 182 ff., nachfolgend: aArt. 8 SFG) ist der Regierungsrat zum ersatzweisen Erlass von Uferschutzplänen zuständig, wenn eine Gemeinde ihrer Verpflichtung nicht innert fünf Jahren seit Inkrafttreten des SFG nachgekommen ist. Der Regierungsrat erlässt den Uferschutzplan ersatzweise im Verfahren der kantonalen Überbauungsordnung (vgl. aArt. 8 Abs. 1 SFG und Art. 9 Abs. 1 SFG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 SFV). Gemäss Art. 88 Abs. 6 BauG gilt die Überbauungsordnung als Baubewilligung, soweit sie das Bauvorhaben mit der Genauigkeit der Baubewilligung festlegt. Eine kantonale Überbauungsordnung hat dieselben Rechtswirkungen wie eine kommunale Überbauungsordnung (Art. 102 Abs. 2 BauG); sie gilt unter den vorgenannten Voraussetzungen somit ebenfalls als Baubewilligung. Das Vorgehen des Regierungsrats verletzt damit entgegen der Auffassung einiger Beschwerdeführer die Gemeindeautonomie nicht (vgl. zum Ganzen auch Urteil 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014 E. 2 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen).

Gegenstand der vom Regierungsrat anstelle der Gemeinde vorzunehmenden Ergänzung der Uferschutzplanung bildete der im Detail und unter Abklärung sowie Abwägung aller Interessen festzulegende Uferweg im Abschnitt B (Inselrain-Thalmatt). Dabei regelt, wie von der Vorinstanz dargelegt, Art. 3 Abs. 1 SFG (vgl. E. 2.1 hiervor) den Inhalt der Uferschutzpläne nicht abschliessend;

diese können vielmehr alles enthalten, was Gegenstand einer Überbauungsordnung sein kann. Da die konkrete Wegführung einer umfassenden Interessenabwägung standhalten muss (vgl. insbesondere E. 3.2 hiernach), ist eine schonende Planung erforderlich, die so weit möglich Rücksicht auf entgegenstehende öffentliche und private Interessen nimmt (Interessenausgleich) oder allenfalls Ersatz bietet. Flankierende Massnahmen (vgl. hierzu E. 2.5), die in direktem Zusammenhang mit Beeinträchtigungen durch den Weg stehen, können helfen, diesen Ausgleich zu realisieren und sind deshalb - ebenfalls entgegen der Ansicht mehrerer Beschwerdeführer - grundsätzlich zulässig.

2.5. Der geplante Uferweg verläuft entweder direkt am Wasser oder zumindest ufernah, d.h. innerhalb eines Bereichs von 50 m vom Ufer (vgl. E. 2.2 hiervor).

Um die Auswirkungen auf Fauna und Flora zu minimieren, sind im hier umstrittenen, besonders empfindlichen Abschnitt des Uferwegs verschiedene Schutz- und Aufwertungsmassnahmen geplant. Vorgesehen sind Massnahmen für die Besucherinformation und -lenkung (Eingangstore mit Informationstafeln, Weggebot und Fahrverbot, Leinenpflicht für Hunde), eine vom Ufer zurückgesetzte Wegführung möglichst auf bestehenden Wegen oder Trampelpfaden und temporäre Störungsschutzmassnahmen (Sichtschutzzäune aus Schilfmatten, Weideflechtzäune). Damit - abgesehen von den Lahnungen (Uferschutzanlagen) für den Sedimentrückhalt im Wasser - an Land keine permanenten künstlichen Bauten erforderlich sind, sind umfassende Uferaufwertungen vorgesehen. Namentlich soll in den ufernahen Flachwasserzonen eine naturnahe Zonation erreicht werden, indem Ufergehölz, Grossseggen und Röhricht gezielt gefördert werden. Landseitig sollen verbaute Uferbereiche renaturiert und "entprivatisiert" werden. Das Land zwischen Weg und Ufer wird der Uferschutzzone "Aufwertung" zugewiesen; dort gilt ein grundsätzliches Betretungsverbot. Im Ergebnis sollen diese Massnahmen einen natürlichen Störungsschutz (Sichtschutz) bilden und wertvollen Lebensraum für Fauna und Flora schaffen. Teil

der Planung bildet weiter eine Schifffahrtsverbotszone (vgl. hierzu Signalisationsplan Situation 1:2000 der öffentlichen Auflage). Zusätzlich sollen Schiffsliègeplätze aufgehoben, Störobjekte entfernt, Hecken gepflanzt sowie Grünflächen aufgewertet und Kleinstrukturen gefördert werden.

### 3.

3.1. In der Sache rügen die Beschwerdeführer, der projektierte Uferweg beeinträchtige ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler und internationaler Bedeutung und verletze das Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz, JSG; SR 922.0), Art. 6 Abs. 1 der Verordnung vom 21. Januar 1991 über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung (WZVV; SR 922.32) und Art. 18 ff. NHG. Zudem habe die Vorinstanz die gebotene umfassende Interessenabwägung rechtsfehlerhaft vorgenommen (vgl. hierzu und zum Folgenden auch Urteil 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014 E. 4 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen). Der geplante Weg verlaufe zwischen Sichtschutzvorrichtungen zugunsten der Vögel in Richtung See und solchen zum Schutz der Privatsphäre, was das Erleben der Uferlandschaft nur in sehr beschränktem Mass zulasse. Das öffentliche Interesse an der ufernahen Wegführung sei deshalb von der Vorinstanz überbewertet worden. Hinzu komme, dass der Weg nicht behindertengerecht ausgestaltet sei. Wie von der Vorinstanz festgestellt, weise der Weg an mehreren Stellen ein Längsgefälle von über 10 % auf (zwei Mal zwischen 10 und 12 %, drei Mal zwischen 13 und 15 %). Schliesslich sei den entgegenstehenden Eigentumsinteressen der betroffenen Grundeigentümer zu wenig Rechnung getragen worden.

3.2. Gestützt auf Art. 3 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) nehmen die Behörden bei der Genehmigung der Nutzungsplanung und entsprechend auch bei einer Sondernutzungsplanung eine umfassende Interessenabwägung vor (eingehend hierzu und zum Folgenden: Heinz Aemisegger / Samuel Kissling, in: Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, 2016, N. 10 ff. Vorbemerkungen zur Nutzungsplanung; vgl. etwa Urteil 1C 346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 2.10, E. 4.4 und E. 6 i.S. Windparkzone Schwyberg). Abzuwägen sind sämtliche relevanten für und wider den Uferweg sprechenden öffentlichen (vgl. hierzu allgemein E. 3.3 und 3.4) und privaten Interessen (vgl. E. 3.5).

Das Bundesgericht überprüft Interessenabwägungen als Rechtsfrage grundsätzlich frei. Rechtsfehlerhaft ist ein Entscheid namentlich, wenn die Behörde die Bedeutung der Interessen im konkreten Fall verkennt.

3.3. Nach Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG sollen die Uferlandschaften zum einen geschützt, zum andern aber auch der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, wo dies sinnvoll und möglich ist. Das Gewicht, das der Bundesgesetzgeber der öffentlichen Zugänglichkeit der Ufer zubilligt, gebietet gemäss der

Rechtsprechung eine ufernahe Wegführung, wo immer eine solche sinnvoll, möglich und zumutbar ist (BGE 118 Ia 394 E. 3a S. 398 f.). Ein unmittelbar dem Ufer entlang führender öffentlicher Weg verschafft der Öffentlichkeit den bestmöglichen Seezugang. Durch blosser Stichwege lässt sich ein solcher nicht gewährleisten. Der Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG fordert mithin die Kantone dazu auf, durch ihre Nutzungsplanungen dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit die Gewässer erreichen und sich längs ihrer Ufer bewegen kann.

Wenn das RPG lediglich von einer Erleichterung des Zugangs zu den Seeufern spricht, so ist damit gesamthaft betrachtet eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Lage gemeint, die nur erreicht werden kann, wenn überall dort, wo dies mit verhältnismässigen Eingriffen ins Privateigentum möglich ist, der Zugang und das Begehen von See- und Flussufern in optimaler Form sichergestellt wird. Die für die Verwirklichung des Uferwegs notwendigen Rechte sollen nötigenfalls auf dem Wege der formellen Enteignung erworben werden.

Die den Kantonen in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG übertragene Aufgabe verlangt indessen nicht, dass der freie Zugang der Öffentlichkeit an allen oder an bestimmten Stellen eines Seeufers zu gewährleisten wäre (Urteil 1C 157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.4, in: ZBI 117/2016 S. 444). Den Kantonen verbleibt vielmehr ein erheblicher Gestaltungsspielraum. Der Kanton Bern hat diesen durch Erlass des SFG im Sinne einer weitgehenden Zugänglichkeit der See- und Flussufer genutzt, wobei gewichtige andere Interessen es auch nach der Berner Regelung rechtfertigen können, auf eine Wegführung direkt dem Gewässer entlang zu verzichten (vgl. dazu eingehend oben E. 2).

3.4. Für die Beurteilung der dem Uferweg entgegenstehenden Naturschutzinteressen sind folgende Bestimmungen einschlägig:

3.4.1. Art. 1 Abs. 1 lit. a JSG sieht vor, dass die Artenvielfalt und die Lebensräume der einheimischen und ziehenden wildlebenden Säugetiere und Vögel erhalten bleiben sollen. Zu diesem Zweck scheidet der Bundesrat gemäss Art. 11 Abs. 1 und 2 JSG nach Anhören der Kantone Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler Bedeutung und im Einvernehmen mit den Kantonen Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler Bedeutung aus. Diesen Auftrag hat der Bundesrat mit dem Erlass der WZVV umgesetzt.

Gemäss Art. 1 WZVV dienen Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung dem Schutz und der Erhaltung der Zugvögel und der ganzjährig in der Schweiz lebenden Wasservögel. Die Schweiz hat zehn Wasser- und Zugvogelschutzgebiete von internationaler und 25 von nationaler Bedeutung ausgeschieden (vgl. BAFU [Hrsg.], Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung, 1991 [Revisionen: 2001, 2009 und 2015]). Die Inselrainbucht ist Teil des im Jahr 2001 ins Inventar aufgenommenen Wasser- und Zugvogelreservats von nationaler Bedeutung Nr. 109 Wohlensee (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Anhang 1 WZVV). Das Schutzgebiet umfasst den oberen Teil des Wohlensees, von der Halenbrücke bis zur Wohleibrücke. Es ist ein wichtiger Rastplatz für Watvögel, Schwimm- und Tauchenten. Ausserdem bietet es einen geeigneten Überwinterungsort für gewisse Wasservögel und zeichnet sich durch eine überdurchschnittlich hohe Artenvielfalt aus. Als Schutzziel wird das Erhalten des Gebiets als Rastplatz für Watvögel und als Überwinterungsort für Schwimm- und Tauchenten definiert (BAFU [Hrsg.], a.a.O., S. 61).

In Wasser- und Zugvogelreservaten gilt unter anderem, dass die Tiere nicht gestört, vertrieben oder aus dem Gebiet herausgelockt werden dürfen (Art. 5 Abs. 1 lit. b WZVV). Nach Art. 6 Abs. 1 WZVV sorgen Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass den Schutzzielen der Wasser- und Zugvogelreservate Rechnung getragen wird. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden. Gemäss Art. 6 Abs. 2 WZVV sind die Wasser- und Zugvogelreservate bei der Richt- und Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Der Richtplan von November 1985 ist indes, wie von der Vorinstanz festgestellt, nach der Aufnahme des Wohlensees (Halenbrücke bis Wohleibrücke) in das Bundesinventar der Wasser- und Zugvogelreservate von nationaler Bedeutung nicht überarbeitet worden; er trägt damit dem daraus fliessenden verstärkten Schutz der Vögel noch nicht Rechnung (zum Richtplan vgl. E. 2.3 hiervor). Nach Art. 6 Abs. 3 WZVV bleiben die allgemeinen Biotopschutzbestimmungen nach den Art. 18 ff. NHG vorbehalten.

3.4.2. Gemäss Art. 18 Abs. 1 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. Besonders zu schützen sind nach Art. 18 Abs. 1bis NHG Uferbereiche, Riedgebiete und Moore, seltene Waldgesellschaften, Hecken, Feldgehölze, Trockenrasen und weitere Standorte, die eine ausgleichende Funktion im Naturhaushalt erfüllen oder besonders günstige Voraussetzungen für Lebensgemeinschaften aufweisen. Mit dem Bau des Uferwegs wird unbestrittenermassen in schutzwürdige Lebensräume eingegriffen; es müssen einzelne Hecken beseitigt werden und der Uferweg verläuft teilweise im geschützten Uferbereich. Lässt sich nach Art.

18 Abs. 1ter NHG eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden, so hat der Verursacher für besondere Massnahmen zu deren bestmöglichen Schutz, Wiederherstellung oder ansonst für angemessenen Ersatz zu sorgen.

Gemäss Art. 14 Abs. 6 der Verordnung vom 16. Januar 1991 über den Natur- und Heimatschutz (NHV; SR 451.1) darf ein technischer Eingriff, der schützenswerte Biotop beeinträchtigen kann, nur bewilligt werden, sofern er standortgebunden ist und einem überwiegenden Bedürfnis entspricht. Für die Bewertung des Biotops in der Interessenabwägung sind neben seiner Schutzwürdigkeit (nach Art. 14 Abs. 3 NHV) insbesondere die in Art. 14 Abs. 6 lit. a-d NHV genannten Aspekte zu berücksichtigen. Sodann enthalten die Art. 21 f. NHG besondere Bestimmungen zum Schutz der Ufervegetation.

3.5. Als private, dem geplanten Uferweg entgegenstehende Interessen sind die Eigentumsinteressen der Beschwerdeführer anzuführen.

Ein Uferweg, der über Privatgrundstücke führt und mit dem Enteignungsrecht zugunsten des Gemeinwesens verbunden ist, stellt eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung dar. Eine solche ist mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) nur vereinbar, wenn sie auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, im öffentlichen Interesse liegt und sich unter den gegebenen Umständen als verhältnismässig erweist (Art. 36 BV). Die Realisierung eines Uferwegs ist in einem formellgesetzlichen kantonalen Erlass (Art. 4 SFG) vorgeschrieben und entspricht auch dem in Art. 3 Abs. 2 lit. c RPG verankerten Planungsgrundsatz (vgl. E. 2.1 hiervor). Es besteht daher ein ausgewiesenes öffentliches Interesse an einem direkt dem Ufer entlang führenden Weg respektive an einer zumindest ufernahen Wegführung. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt im Allgemeinen, dass eine in das Eigentum eingreifende Massnahme geeignet ist, das angestrebte Ergebnis herbeizuführen, und dass dieses nicht durch eine mildere Massnahme erreicht werden kann. Er verbietet alle Einschränkungen, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, und erfordert ein vernünftiges Verhältnis zwischen diesem und den betroffenen öffentlichen und privaten Interessen (vgl. BGE 140 I 176

E. 9.3 S. 198).

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; 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. Vorliegend müssen die Beschwerdeführer Land für den Uferweg abtreten. Unter diesen Umständen ist auch die Auslegung kantonalen Rechts, insbesondere von Art. 4 Abs. 5 SFG (vgl. E. 2.2 hiervor) mit freier Kognition zu prüfen (siehe auch Urteil 1C 831 und 833/2013 vom 1. Mai 2014 E. 3.3 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen).

4.

Näher einzugehen ist auf die Erwägungen der Vorinstanz im angefochtenen Urteil:

4.1. Die Vorinstanz erwog einleitend, mit Blick auf mögliche Kosteneinsparungen seien zwei Wegvarianten genauer geprüft worden, nämlich eine Wegführung über den Inselrain und die Hofenstrasse (Variante 1) und eine solche über den Eyweg, den Kappelenring und die Hofenstrasse (Variante 2). Bei beiden Varianten handle es sich indes um uferferne Wegführungen im Sinne von Art. 4 Abs. 5 SFG, welche (zum Teil) mit einem Abstand von über 50 m vom Ufer verliefen. Andere ufernahe Varianten als die gewählte Wegführung seien nicht ersichtlich. Bei diesem Ergebnis müsse nicht mehr geprüft werden, ob besondere Verhältnisse im Sinn von Art. 4 Abs. 3 SFG, wie die Möglichkeit einer wesentlichen Kosteneinsparung, bestünden; es müsse vielmehr (einzig) geklärt werden, ob die Voraussetzungen für eine uferferne Wegführung gemäss Art. 4 Abs. 5 SFG vorliegen würden (unter Bezugnahme auf das Urteil 1C 831 und 833/2013 vom 1. Mai 2014 E. 5 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen).

Die Vorinstanz hielt weiter fest, die beiden alternativen Wegführungen seien nicht attraktiver, da die Sicht auf den See angesichts der dichten Bebauung nur sehr beschränkt möglich sei; auch seien die alternativen Wege geteert und nicht verkehrsfrei. Ebenso wenig würden die topografischen Verhältnisse eine ufernahe Wegführung ausschliessen. Detaillierter zu prüfen sei, ob die Rücksichtnahme auf Natur und Landschaft eine uferferne Wegführung erfordere (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 5 SFG; siehe hierzu E. 2.2 hiervor).

4.2. Die Vorinstanz holte, wie erwähnt, zur Beurteilung der öffentlichen Interessen am Vogelschutz ein Gutachten der Vogelwarte Sempach ein, welches am 18. Dezember 2014 erstattet wurde. Weiter berücksichtigte sie insoweit auch den Bericht Ökologie des AGR von November 2010 der zweiten



öffentlichen Auflage (vgl. Sachverhalt lit. B.).

Die Vorinstanz führte aus, es sei unbestritten, dass der Uferweg zu einer erhöhten Besucherfrequenz und damit zu einem grösseren Störungspotenzial führe. Die Planung sehe jedoch dort, wo vom Uferweg her Störungen der Vögel zu erwarten seien, verschiedene Schutzmassnahmen vor (vgl. E. 2.5 hiervor). Dadurch könne der Schutz der Vögel vor Störungen gewährleistet werden und bleibe der Seebezug gewahrt, zumal die Sicht auf das Wasser nicht vollständig versperrt werde. Durchgehende permanente Sichtschutzzäune seien nicht notwendig. Dass sich aufgrund der geplanten Anpflanzungen von Grossegggen und Wasserröhricht die Wasservogelgemeinschaft verändern werde, sei möglich, schade dem Reservat jedoch nicht. Nach Auffassung der Gutachterinnen der Vogelwarte sollte gerade in einem so dynamischen Gebiet wie dem Wohlensee nicht der Schutz einzelner Arten, sondern der Erhalt des Potenzials des Gebiets für Wasser- und Zugvögel im Vordergrund stehen. Ohnehin sei für die Mehrheit der Wasser- und Zugvögel im Reservat nicht in erster Linie das Nordufer wichtig, sondern das Südufer (für Brutvögel) und die Verlandungszone nördlich der Flussrinne (für Durchzügler), welche sich in beträchtlicher Distanz zum Uferweg befänden.

Zwar könnte - so folgerte die Vorinstanz weiter - die Situation für die Vögel im Reservat mit den von den Gutachterinnen der Vogelwarte zusätzlich vorgeschlagenen Massnahmen (Erweiterung der Schifffahrtsverbotszone, Betretungsverbot für die Inseln und Verlandungsflächen) noch weiter verbessert werden. Es sei jedoch nicht Aufgabe des Regierungsrats gewesen, im Rahmen der Ersatzvornahme für die Vögel auf dem Wohlensee einen optimalen oder auch nur besseren Zustand als den bestehenden zu schaffen bzw. bis anhin fehlende Ruhezone einzurichten. Entscheidend sei, dass mit der geplanten Schifffahrtsverbotszone die seeseitige Situation, verglichen mit dem heutigen Zustand, klar verbessert werde. Ferner sei auch nicht anzunehmen, dass die Vögel beim Bau des Uferwegs durch den entstehenden Lärm übermässig gestört oder vertrieben würden; es sei mit keinen grösseren Lärmimmissionen zu rechnen. Durch die Wahl eines günstigen Bauzeitpunkts liessen sich die Störungen weiter reduzieren.

Zusammenfassend sei aufgrund der geplanten Massnahmen jedenfalls eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutzziele des Wasser- und Zugvogelreservats zu verneinen. Es bestehe ein schwerwiegendes öffentliches Interesse an einem direkt dem Ufer entlang führenden Weg respektive an einer ufernahen Wegführung. Der geplante Weg werde es den Benutzern ermöglichen, den See und die vielfältige Uferlandschaft zu erleben. Dieses Interesse sei im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 1 WZVV höher zu gewichten als jenes an der Vermeidung einer höchstens geringfügigen Beeinträchtigung der Schutzziele des Reservats. Eine Verletzung von Art. 6 WZVV sei zu verneinen.

4.3. Die Vorinstanz befasse sich im Rahmen der Beurteilung der Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes weiter mit dem Biotopschutz (zu den gesetzlichen Bestimmungen vgl. E. 3.4.2 hiervor).

Sie führte aus, mit dem Bau des Uferwegs werde unbestrittenermassen in schutzwürdige Lebensräume (Biotope) eingegriffen (Art. 18 Abs. 1bis NHG). Eine Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume durch technische Eingriffe sei zulässig, wenn sie sich unter Abwägung aller Interessen nicht vermeiden lasse (Art. 18 Abs. 1ter NHG). Es stehe das schwerwiegende Interesse an einem möglichst direkt dem Ufer entlang führenden Weg dem Interesse am Erhalt aller Hecken, des ganzen Uferbereichs und der Kleinstrukturen gegenüber. Dabei gelte es zu beachten, dass gemäss dem Bericht Ökologie von November 2010 die verschiedenen Pflanzengesellschaften der Ufervegetation und die Heckenstrukturen oft nur noch als Relikte vorhanden oder mit einem hohen Anteil an standortuntypischen Pflanzenarten durchmischt seien und es keine grösseren Flächen gebe, die sich zu einer natürlichen Uferlandschaft ohne menschliche Störungen hätten entwickeln können. Der ökologische Wert der noch vorhandenen Biotope dürfe deshalb nicht überbewertet werden. Vor diesem Hintergrund sei das Interesse an der Erstellung des Uferwegs höher zu gewichten als das Interesse am ungeschmäleren Erhalt der nicht besonders wertvollen Biotope.

Für die unvermeidliche Beeinträchtigung schutzwürdiger Lebensräume werde angemessener Ersatz geleistet. Durch den Bau des Uferwegs gingen 1'115 m<sup>2</sup> schutzwürdige Lebensräume verloren. Als Aufwertungs- und Ersatzflächen seien 6'340 m<sup>2</sup> ausgewiesen. Sie dienten der Förderung von Grossegggen (2'240 m<sup>2</sup>), von ufernahem Röhricht (3'490 m<sup>2</sup>) und von Ufergehölz (345 m<sup>2</sup>) sowie der Aufwertung von Grünflächen (265 m<sup>2</sup>). Die durch unvermeidbare Heckenquerungen entstehenden Verlustflächen würden durch Neuanpflanzungen verschiedener Hecken als Ersatzmassnahme und zum Schutz der Privatsphäre kompensiert. Die Aufwertungs- und Ersatzflächen überstiegen die Verlustflächen somit bei Weitem; diesbezüglich könne durchaus von einer positiven Ökobilanz gesprochen werden. Die Massnahmen genügten sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht den Anforderungen von Art. 18 Abs. 1ter NHG.

4.4. Zusammenfassend - so schloss die Vorinstanz - bestehe am geplanten Uferweg ein grosses öffentliches Interesse. Diesem stünden keine anderen überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen. Insbesondere würden dank der umfangreichen Schutzmassnahmen zugunsten der Wasser- und Zugvögel in der Inselrainbucht die Schutzziele des Wasser- und Zugvogelreservats von nationaler Bedeutung Nr. 109 Wohlensee durch den Uferweg höchstens geringfügig beeinträchtigt, sodass Art. 6 Abs. 1 WZVV nicht verletzt werde (vgl. E. 4.2 hiavor). Der mit dem Bau des Wegs verbundene Eingriff in schutzwürdige Lebensräume (Biotope) sei klein und für die unvermeidlichen Beeinträchtigungen schutzwürdiger Lebensräume werde angemessener Ersatz geleistet (vgl. E. 4.3 hiavor).

4.5. In einem weiteren Schritt prüfte die Vorinstanz die dem Uferweg entgegenstehenden privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümer. Sie setzte sich dabei eingehend mit den parzellenspezifischen Beeinträchtigungen auseinander.

Sie führte aus, soweit der Weg unmittelbar am Ufer verlaufe, gehe der exklusive Seeanstoss verloren. Soweit der Weg ufernah geführt werde, würden die Grundstücke zerschnitten. Dies sei indes vom Gesetzgeber so gewollt bzw. in Kauf genommen und stelle für sich genommen keinen unverhältnismässigen Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundeigentümer dar. Dies gelte insbesondere dort, wo der Grundstücksteil mit Seeanstoss weiterhin zur ausschliesslichen Nutzung zur Verfügung stehe. Der Weg verlaufe zudem an keiner Stelle derart nahe an Wohn- und Nebenbauten sowie privaten Aussenbereichen vorbei, dass die Privatsphäre der betroffenen Grundeigentümer unzumutbar beeinträchtigt würde. Diese Eigentumsbeschränkungen wögen nicht besonders schwer, liessen sich nicht vermeiden und erwiesen sich aufgrund des gewichtigen öffentlichen Interesses am projektierten Uferweg als verhältnismässig.

Grösser seien die Eigentumsbeschränkungen dort, wo durch den Weg abgetrennte Grundstücksteile mit Seeanstoss der Uferschutzzone Gebiet "Aufwertung" mit einem grundsätzlichen Betretungsverbot zugeteilt würden (Parzellen Gbbl. Nrn. 3417, 3424, 2977, 3816, 3815 und 3428). Die Entprivatisierung des Gebiets zwischen Weg und Ufer sei jedoch erforderlich, damit möglichst rasch dichtes Ufergehölz heranwachse, das als landseitiger Störungsschutz gegenüber dem Vogelschutzreservat im besonders empfindlichen Bereich der Inselrainbucht unabdingbar sei. Im Übrigen gehöre dieses Gebiet bereits bisher zur Uferschutzzone, in welcher die Ufervegetation in ihrem Bestand zu erhalten sei; die zulässigen Nutzungsmöglichkeiten seien folglich bereits heute eingeschränkt. Dazu komme, dass sich der Uferbereich aufgrund der fortschreitenden Verlandung auch ohne die geplanten Massnahmen zu einer Auenlandschaft entwickeln würde, sodass der direkte Zugang von den Parzellen zum Wasser in absehbarer Zeit ohnehin verloren ginge. Insgesamt erwiesen sich die Eigentumsbeschränkungen als verhältnismässig. Das Gleiche gelte für die temporären Sichtschutzzäune, selbst wenn sie über längere Zeit bestehen bleiben sollten. Auf allen betroffenen Parzellen lägen die

Wohnhäuser wesentlich höher als der Uferweg und bleibe die Sicht auf den See auch mit den Sichtschutzzäunen gewahrt. Auf drei der vier betroffenen Parzellen sei der Sichtschutzzaun zudem nur über höchstens die Hälfte der Parzellenbreite geplant, die andere Hälfte bleibe offen und die ungestörte Sicht auf den See erhalten.

Das Schifffahrtsverbot schliesslich, welches dazu diene, Störungen der Vögel innerhalb dieses Bereichs des Reservats von der Seeseite her zu verringern, sei für die Realisierung des Uferwegs ebenfalls erforderlich. Damit in direkter Verbindung stehe die Anordnung des Regierungsrats, nach Rechtskraft des Entscheids sämtliche Bewilligungen für die in den Überbauungsplänen als aufzuhebend bezeichneten Schiffliegeplätze auf den nächstmöglichen Termin zu widerrufen. Diese Massnahmen hätten zur Folge, dass die vom Schifffahrtsverbot betroffenen Grundeigentümer (Parzellen Gbbl. Nrn. 3417, 3424, 2977, 3816, 3815, 3428, 3419 und 3236) ihre Grundstücke nicht mehr auf dem Seeweg erreichen und verlassen könnten. Aufgrund des bereits weit fortgeschrittenen Verhandlungsprozesses würden die Grundstücke jedoch voraussichtlich in absehbarer Zeit vom Wasser aus ohnehin nicht mehr zugänglich sein. Insgesamt wögen die faktischen Beeinträchtigungen, welche aus dem Schifffahrtsverbot resultierten, nicht besonders schwer, zumal sämtliche Grundstücke auch über eine landseitige Erschliessung verfügten.

Im Ergebnis sei zwar nicht zu verkennen, dass die erforderlichen Begleitmassnahmen - namentlich die Aufwertungsflächen und das Schifffahrtsverbot - Einschränkungen für die Grundeigentümer mit sich brächten, die über das mit dem Anlegen eines Uferwegs Übliche hinausgingen. Die Eigentumseingriffe seien indes nicht unverhältnismässig und deshalb zulässig.

4.6. Zusammenfassend schloss die Vorinstanz, am geplanten Uferweg bestehe ein grosses öffentliches Interesse und diesem stünden weder überwiegende öffentliche Interessen noch überwiegende private Interessen entgegen. Die vom Regierungsrat beschlossene Planung sei weder rechtswidrig noch unangemessen.

## 5.

5.1. Die Ausführungen der Vorinstanz zu Art. 4 SFG (vgl. E. 4.1 hiervor) sind nicht zu beanstanden (zur Attraktivität der ufernahen Wegführung vgl. aber E. 6.5 hiernach). Gleiches gilt grundsätzlich für die Feststellungen zum Biotopschutz (vgl. E. 4.3 hiervor). Näher zu überprüfen sind die vorinstanzlichen Erwägungen zu den Interessen des Vogelschutzes (vgl. E. 4.2 hiervor).

5.2. Die Inselrainbucht ist, wie erwähnt (E. 3.4.1 hiervor), Teil des im Jahr 2001 ins Inventar aufgenommenen Wasser- und Zugvogelreservats von nationaler Bedeutung Nr. 109 Wohlensee, welches den oberen Teil des Wohlensees erfasst. In der Inselrainbucht reicht der Perimeter des Schutzobjekts bis an das Nordufer des Sees.

Im umstrittenen Teilabschnitt liegt der geplante, eine Gesamtlänge von 1'275 m aufweisende Uferweg als solcher mit Ausnahme eines kurzen, auf einem Steg über das Wasser geführten Teilstücks ausserhalb des Perimeters des Schutzobjekts; er kommt aber mit einer Distanz von teilweise rund fünf Metern nahe an das Schutzobjekt heran. Zudem befinden sich die für den Uferweg geplanten Begleitmassnahmen wie die Bepflanzung des Flachwasserbereichs mit Schilf und die Lahnungen (Uferschutzanlagen) für den Sedimentrückhalt im Wasser und somit innerhalb des Objektperimeters. Folglich wendete die Vorinstanz zu Recht die Bestimmungen der WZVV an. Die in Art. 6 Abs. 1 WZVV vorgesehene Interessenabwägung verlangt, dass an der Realisierung des Uferwegs ein im Vergleich zum Schutzinteresse überwiegendes Interesse bestehen muss.

5.3. Die Vorinstanz stellte für die Beurteilung der Vogelschutzinteressen zur Hauptsache auf das Gutachten der Vogelwarte Sempach vom 18. Dezember 2014 ab.

Die beiden Gutachterinnen der Vogelwarte Sempach führten am 30. Oktober 2014 in Begleitung der Seepolizei Wohlensee einen Augenschein durch, an dem sie mit dem Polizeiboot die Ufer der Inselrainbucht vom See her besichtigten.

In ihrem Gutachten hielten die Expertinnen fest, der Uferweg werde zu einer erhöhten Besucherfrequenz führen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Spaziergänger Störungen der Vögel auslösten, steige damit an. Ohne Schutzmassnahmen wäre damit ein Streifen von rund 50 m entlang des Ufers zu gewissen Zeiten für die Vögel nicht nutzbar. Die Uferschutzplanung sehe verschiedene Schutz- und Aufwertungsmassnahmen vor. Insbesondere sei vorgesehen, den Schilfgürtel mit Pflanzungen zu fördern. Wenn das bisher geringe Wachstum des Schilfröhrichs in der Inselrainbucht darauf hindeute, dass die Wachstumsbedingungen entlang des Ufers nicht ideal seien, bestehe die Gefahr, dass die Schilfpflanzungen über lange Zeit einen ungenügenden Schutz bieten würden. Deshalb seien Sichtschutzmassnahmen in der Form von Wänden, dort wo der Weg direkt am Ufer entlang führe, über längere Zeit notwendig. Es frage sich, ob diese Sichtschutzwände nicht stärker auch als permanente Massnahme in Betracht gezogen werden sollten. Zudem seien die von Spaziergängern ausgehenden Beeinträchtigungen im Zusammenspiel mit anderen Störungen zu betrachten. Bei Booten und Wasserfahrzeugen sei von einer Fluchtdistanz der Vögel von 100 m auszugehen. Der Störungsschutz sei zwingend mit einer Schifffahrtsverbotszone zu verbinden. Gegenüber der heutigen Situation ergäbe sich mit der geplanten Schifffahrtsverbotszone seeseitig eine Verbesserung und die zu erwartenden Störungen vom Ufer her würden damit teilweise kompensiert. Die Schifffahrtsverbotszone könne jedoch in der geplanten Grösse und Form den hinteren (nordwestlichen) Teil der Inselrainbucht zu wenig beruhigen, um effektiv von einer positiven Gesamtbilanz zu sprechen. Der in die Schifffahrtsverbotszone hineinragende 50 m breite Korridor, welcher mit Wasserfahrzeugen weiterhin befahren werden dürfe, beeinträchtige die Wasservögel in der Inselrainbucht in mehrfacher Weise. Konkret werde empfohlen, die Schifffahrtsverbotszone auf die ganze Inselrainbucht auszudehnen und ein Betretungsverbot für die Inseln und Verlandungsflächen zu erlassen.

5.4. Das BAFU nahm im bundesgerichtlichen Verfahren mit Eingaben vom 5. Februar 2018 Stellung. Es führte aus, die Nutzungsintensität des Uferbereichs der Inselrainbucht sei heute insbesondere in den sensiblen Winter- und Frühlingsmonaten im Vergleich zum Rest des Wohlensees um einiges geringer, da die Bucht landseitig einzig durch die Anwohner betreten werden könne. Die für die im Gebiet vorkommenden Vogelarten (Avifauna) wichtigen Rast- und Nahrungsplätze seien dadurch relativ ungestört. Durch die steile Topographie vieler Parzellen im östlichen Bereich werde dieser Umstand zusätzlich verstärkt. Durch den Bau des geplanten Uferwegs und der damit verbundenen ganzjährig hohen Besucherfrequenz sei mit einer nicht zu vernachlässigenden Zunahme der Störung der Avifauna sowohl zu Tages- als auch zu Nachtzeiten und damit mit einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebiets zu rechnen. Berücksichtige man den Umstand, dass der Wohlensee im Bereich der Inselrainbucht stellenweise nur rund 150 m breit sei und dass von einer Fluchtdistanz der

Vögel von bis zu 100 m gegenüber Booten ausgegangen werden müsse, sei zu erwarten, dass die erhöhte Besucherfrequenz des Uferwegs zu einem zusätzlich grossen Verlust des für die Wat- und Wasservögel

nutzbaren Lebensraums führe. In Übereinstimmung mit der Auffassung der Gutachterinnen der Vogelwarte Sempach im Gutachten vom 18. Dezember 2014 sei davon auszugehen, dass mit der Schifffahrtsverbotszone in der geplanten Grösse und Form die Inselrainbucht zu wenig beruhigt werden könne, sei doch der Wirkungsbereich der Störungen zwischen Strömungslinie und Ufer zu gross.

Ob in der Fliesszone des Wassers die mit Stecklingen vorgesehene Bepflanzung durch Schilfröhricht als Sichtschutz an den vorgesehenen Stellen rasch genug aufkomme, sei nicht sicher. Am Nordufer fänden sich nur kleine Schilfflächen, welche sich bisher nur wenig vergrössert hätten. Dies weise darauf hin, dass aufgrund des Untergrunds, der Wassertiefe oder der Topographie die Wachstumsbedingungen für den Schilfröhricht nicht optimal seien. Die geplanten Schilfpflanzungen würden vermutlich über viele Jahre nur ungenügenden Sichtschutz bieten. Ein durchgehend unpassierbarer Sichtschutz als Abschränkung zwischen Weg und Ufer sei jedoch nötig. Auch treffe es zwar zu, dass mit der Bepflanzung und den Lahnungen für bestimmte Vögel neue Rückzugsmöglichkeiten geschaffen würden. Für diejenigen Vögel, welche auf verlandete Flächen angewiesen seien, gingen jedoch wichtige Rückzugsgebiete verloren. Diese Massnahmen, deren Erfolg ungewiss sei, seien daher weniger als "Aufwertung", sondern vielmehr als Beeinträchtigung des Gebiets anzusehen.

Zusammenfassend sei davon auszugehen, dass mit dem geplanten Projekt die Schutzziele des betroffenen WZVV-Gebiets wesentlich beeinträchtigt würden. Was das Interesse an einer ufernahen Wegführung betreffe, sei zu berücksichtigen, dass hier nur ein kurzer Teilabschnitt nicht am Ufer geführt werden solle (Gesamtlänge von 1'275 m). Die Interessen an einem Verzicht auf die wesentliche Beeinträchtigung der Schutzziele im Schutzgebiet von nationaler Bedeutung seien höher zu gewichten als die Interessen an einer Wegführung am Ufer. Das Vorhaben stehe aus Sicht des BAFU nicht im Einklang mit den Vorschriften des Bundesumweltrechts.

Selbst wenn das Gericht entgegen der Ansicht des BAFU zum Ergebnis kommen sollte, dass das Interesse am Uferweg das Interesse am Schutz des WZVV-Gebiets überwiege, sei überall dort, wo der Weg ufernah geführt werde, ein permanenter, durchgehend undurchlässiger Sichtschutz aus Schilf, Weidegeflecht oder Holz, wie dies in anderen wichtigen Vogelschutzgebieten gemacht worden sei, einzurichten. Die Spaziergänger müssten durch den Sichtschutz von der Wasserfläche aus gesehen optisch abgeschirmt werden.

5.5. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen (BGE 132 II 257 E. 4.4.1 S. 269; 130 I 337 E. 5.4.2 S. 345 f. mit Hinweis). Es hat zu prüfen, ob sich aufgrund der übrigen Beweismittel und der Vorbringen der Parteien ernsthafte Einwände gegen die Schlüssigkeit eines Gutachtens aufdrängen. Erscheint dem Gericht die Schlüssigkeit eines Gutachtens in wesentlichen Punkten zweifelhaft, hat es nötigenfalls ergänzende Beweise zur Klärung dieser Zweifel zu erheben (BGE 136 II 539 E. 3.2 S. 548 mit Hinweisen).

Für die Beurteilung von Gutachten im Bereich des Umweltrechts stützt sich das Bundesgericht massgeblich auf die Stellungnahmen des BAFU. Diesen kommt aufgrund der besonderen Sachkunde des BAFU als Umweltschutzfachinstanz des Bundes (Art. 42 Abs. 2 USG) erhebliches Gewicht zu. Dies gilt insbesondere für methodische Fragen in Bereichen, in denen das BAFU Messempfehlungen, Berechnungsprogramme oder andere Vollzugshilfen erlässt. Überzeugende Kritik des BAFU stellt daher einen Grund dar, vom Ergebnis eines in den Akten liegenden Fachgutachtens abzuweichen oder weitere Abklärungen zu verlangen (Urteile 1C 101/2016 vom 21. November 2016 E. 3.6.2 und 1C 589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 4.2, in: URP 2016 S. 319).

6.

Die kantonalen Behörden kritisieren die Haltung des BAFU in mehrerlei Hinsicht (vgl. E. 6.1 und 6.2 hiernach).

6.1.

6.1.1. In ihrer Stellungnahme im bundesgerichtlichen Verfahren vom 10. April 2018 vertritt die JGK die Auffassung, das BAFU verhalte sich treuwidrig. Sie macht geltend, aus Sicht der planenden Behörden habe davon ausgegangen werden dürfen, dass das BAFU den Uferweg als zulässig erachte. So habe das Bundesamt mit Stellungnahme vom 4. Dezember 2006 erklärt, es unterstütze die Haltung des kantonalen Jagdinspektorats im Amtsbericht Wildschutz vom 28. November 2006. Zudem seien dem BAFU die angepassten Amtsberichte des Jagdinspektorats vom 3. Juli 2008 und 30. Oktober 2010 zur Kenntnisnahme zugestellt worden, ohne dass seitens des BAFU eine

Rückmeldung erfolgt wäre.

6.1.2. Im Amtsbericht Wildschutz des kantonalen Jagdinspektorats vom 28. November 2006 hielt dieses fest, es stehe aus wildtierschützerischen Überlegungen einem unmittelbar dem Ufer entlang führenden Weg skeptisch gegenüber. Namentlich in den Winter- und Frühlingsmonaten seien die durch die Betriebsamkeit eines solchen Wegs verursachten Störungen für die betroffene aquatische Avifauna beachtlich und stünden im Widerspruch zu den geltenden Bestimmungen zum Schutz der wildlebenden Vögel und Säugetiere. Die im Bericht Ökologie vorgeschlagenen Massnahmen könnten die von Wegbenützern ausgehenden Störungen nicht oder zumindest nur teilweise aus der Welt schaffen. Lediglich eine vollständige Sperrung des Wegs in der Zeit von November bis Mai könne dieses Problem lösen. Als Fazit forderte das Jagdinspektorat, dass sämtliche im ökologischen Bericht vorgeschlagenen Massnahmen realisiert und weitergehende Massnahmen wie eine zeitlich begrenzte Schliessung des Wegs geprüft werden müssten. Unter diesem Vorbehalt könne die Zustimmung zum Uferwegprojekt in Aussicht gestellt werden.

Das BAFU nahm am 4. Dezember 2006 mit zwei Sätzen zu diesem Amtsbericht Wildschutz Stellung und erklärte, der Bericht sei sehr gut, fachlich fundiert und geniesse die volle Unterstützung des BAFU. Zu begrüssen sei insbesondere die Prüfung der Wegschliessung im Winter.

6.1.3. Vor diesem Hintergrund ist die Kritik der JGK, das BAFU habe eine Kehrtwende vorgenommen und verhalte sich widersprüchlich, nicht nachvollziehbar. In seiner einzigen aktenkundigen Stellungnahme zum Uferwegprojekt vom 4. Dezember 2006 teilte es vielmehr die wildtierschützerischen Bedenken des kantonalen Jagdinspektorats und unterstützte insbesondere dessen Forderung, die temporäre Schliessung des Uferwegs im Winter zu prüfen. Die Tatsache, dass das BAFU auf ihm 2008 und 2010 zur Kenntnis gebrachte Anpassungen des Amtsberichts des Jagdinspektorats nicht reagierte, kann nicht als stillschweigende Zustimmung zu den Änderungen ausgelegt werden.

Erstellt ist weiter, dass im laufenden Verfahren weder der Regierungsrat noch das Verwaltungsgericht beim BAFU eine Stellungnahme eingeholt haben. Ob hierzu in Anwendung von Art. 7 Abs. 6 JSG eine Pflicht bestanden hätte, kann vorliegend offenbleiben (vgl. insoweit bereits Urteil 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014 E. 4.5 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen). Festzuhalten ist jedenfalls, dass sich das BAFU erstmals im bundesgerichtlichen Verfahren mit dem aktuellen Projekt bzw. der zu beurteilenden Planung befasst hat. Ein treuwidriges Verhalten kann dem Bundesamt nicht angelastet werden.

6.2. Die Vorinstanz bringt in ihrer Vernehmlassung im bundesgerichtlichen Verfahren vom 9. März 2018 namentlich vor, die Stellungnahme des BAFU im vorliegenden Verfahren stehe in Widerspruch zu dessen Haltung im Verfahren i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen (Urteil 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014).

In dessen Stellungnahme im bundesgerichtlichen Verfahren 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen hob das BAFU hervor, es handle sich beim in Frage stehenden Wegabschnitt in Hilterfingen um ein verbautes Steilufer, an welchem weder Menschen noch Tiere ins Wasser steigen könnten. In anderen Wasser- und Zugvogelreservaten (bspw. Seebecken Genfersee) habe sich gezeigt, dass Wege, welche entlang des hart verbauten Seeufers führten, keinen wesentlichen Einfluss auf die sich dort aufhaltenden Vögel ausübten. Das durch eine Ufermauer begrenzte Gebiet in Hilterfingen biete weder geschützten Pflanzen- und Tierarten einen Lebensraum, noch existiere im hart verbauten Uferbereich eine eigentliche Ufervegetation aus Schilf- und Binsenbeständen, Auenvvegetation oder anderen natürlichen Pflanzengesellschaften von Bedeutung (Stellungnahme des BAFU vom 5. Februar 2014 im Verfahren 1C 829/2013 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen). Das Bundesgericht folgte dieser Einschätzung (vgl. Urteil 1C 829/2013 vom 1. Mai 2014 E. 4.3 und 4.4 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen).

Das Ufer in der Inselrainbucht am Wohlensee ist demgegenüber nicht hart verbaut, weist Vegetation auf und stellt insbesondere einen wichtigen Rastplatz für Wasservögel dar. Die tatsächlichen Gegebenheiten unterscheiden sich mithin ganz wesentlich von jenen in Hilterfingen. Es bestehen daher sachliche Gründe für eine unterschiedliche Einschätzung des BAFU. Ein widersprüchliches Verhalten kann diesem auch insoweit nicht vorgeworfen werden.

6.3. In materieller Hinsicht ist Folgendes festzuhalten:

Im Gutachten der Vogelwarte Sempach vom 18. Dezember 2014 und in den Stellungnahmen des BAFU vom 5. Februar 2018 wird bei der Beurteilung der Interessen des Vogelschutzes und der Würdigung des Stellenwerts des Wasser- und Zugvogelreservats von nationaler Bedeutung Nr. 109 Wohlensee der Fokus zwar zum Teil auf andere Aspekte gelegt und es werden unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen. In den entscheidenden Punkten liegen indes keine sich

widersprechenden Einschätzungen vor. Vielmehr wird übereinstimmend davon ausgegangen, dass die geplanten flankierenden Massnahmen für einen wirksamen Schutz der Wasser- und Zugvögel vor Störungen in der Inselrainbucht nicht genügen. Im Gutachten der Vogelwarte wird die Auffassung vertreten, dass die vorgesehene Schifffahrtsverbotszone unzureichend ist und sie die landseitigen Störungen als Folge des geplanten Uferwegs nicht vollständig, sondern eben nur teilweise zu kompensieren vermag. Entgegen den Ausführungen der Vorinstanz im angefochtenen Urteil geht es aus Sicht der Expertinnen der Vogelwarte nicht darum, mit einer Ausdehnung der Schifffahrtsverbotszone für die Vögel auf dem Wohlensee einen optimalen oder auch nur besseren Zustand als den bestehenden zu schaffen, sondern die durch den Uferweg hervorgerufenen landseitigen Beeinträchtigungen aufzuwiegen (vgl. Gutachten der Vogelwarte Sempach vom 18. Dezember 2014, S. 10 und 12). Das BAFU zieht unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das Gutachten der Vogelwarte Sempach den gleichen Schluss, indem es festhält, mit der geplanten Schifffahrtsverbotszone könne der hintere (nordwestliche) Teil der Inselrainbucht zu wenig beruhigt werden. Das BAFU erachtet zudem, wie dargelegt, einen permanenten, durchgehend undurchlässigen Sichtschutz als zwingend, sollte an der geplanten Wegführung festgehalten werden. Im Gutachten der Vogelwarte wird ebenfalls davon ausgegangen, dass Sichtschutzmassnahmen in der Form von Wänden über längere Zeit notwendig sein dürften. Die Gutachterinnen werfen daher ausdrücklich die Frage auf, ob Sichtschutzwände nicht stärker auch als permanente Massnahme in Betracht gezogen werden sollten (vgl. Gutachten der Vogelwarte Sempach vom 18. Dezember 2014, S. 10). Die Haltung des BAFU und diejenige der Expertinnen der Vogelwarte unterscheiden sich somit auch in diesem Punkt nicht.

6.4. Wie ausgeführt, darf das Gericht in Fachfragen nicht ohne triftige Gründe von Sachverständigengutachten abweichen (vgl. hierzu und zum Nachfolgenden E. 5.5 hiavor). Vorliegend bestehen aufgrund der übrigen Beweismittel und der Vorbringen der Parteien keine ernsthaften Einwände gegen die Schlüssigkeit des Gutachtens der Vogelwarte Sempach vom 18. Dezember 2014. Vielmehr werden die Schlussfolgerungen der Expertinnen durch das BAFU in den wesentlichen Punkten bestätigt. So wird sowohl im Gutachten der Vogelwarte als auch in den Stellungnahmen des BAFU gefolgert, es seien zwingend zumindest weitergehende Schutzmassnahmen zugunsten der Avifauna erforderlich.

Die Vorinstanz legt im angefochtenen Urteil nicht dar, weshalb die Schlüssigkeit des Gutachtens der Vogelwarte in wesentlichen Punkten zweifelhaft sein sollte; sie hat insoweit auch keine ergänzenden Beweise erhoben. Vielmehr verwarf die Vorinstanz die im Gutachten geforderte Ausdehnung der Schifffahrtsverbotszone und verneinte auch die Notwendigkeit permanenter Sichtschutzwände, ohne diese Abweichungen vom Gutachten indes nachvollziehbar zu begründen. Damit ist der Vorinstanz insoweit eine willkürliche Beweiswürdigung anzulasten.

Für das Bundesgericht seinerseits besteht keine Veranlassung von den in den entscheidenden Aspekten übereinstimmenden Einschätzungen im Gutachten der Vogelwarte Sempach und in den Stellungnahmen des BAFU als Umweltfachbehörde des Bundes abzuweichen. Es sprechen damit gewichtige Interessen des Vogelschutzes gegen die ufernahe Wegführung in der geplanten Form.

6.5. 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 (vgl. Urteile 1C 829/2013 und 1C 831 und 833/2013 vom 1. Mai 2014 E. 6.3 i.S. Uferschutzplanung Seegarten Hilterfingen; eingehend hierzu E. 3.3 hiavor).

Wie von den Beschwerdeführern zu Recht vorgebracht und sich aus dem eben Ausgeführten (E. 6.3 und 6.4 hiavor) ergibt, ist dieses öffentliche Interesse im zu beurteilenden Fall jedoch zu relativieren. Der Weg wird im fraglichen Abschnitt durchgehend ufernah geführt. Wie vom BAFU nachvollziehbar dargelegt, ist entgegen der nicht näher begründeten Auffassung der Vorinstanz davon auszugehen, dass ein permanenter, durchgehend undurchlässiger Sichtschutz aus Schilf, Weidegeflecht oder Holz zum Schutz der Avifauna erforderlich ist. Verläuft der Weg aber zwischen Sichtschutzvorkehrungen zugunsten der Vögel in Richtung See und solchen zum Schutz der Privatsphäre in Richtung Hang, so ist das Erleben der Uferlandschaft für Spaziergänger nur in sehr beschränktem Mass möglich. Das Verwaltungsgericht des Kantons Bern kam in seinem Urteil vom 28. April 1997 sogar zum Schluss, das durchgehende Bepflanzen mit einer Busch- bzw. Baumreihe, welche die Sicht auf das Wasser vollständig versperren würde, wäre mit der Zweckbestimmung des Uferwegs nicht vereinbar (vgl. Sachverhalt lit. B. hiavor).

Das öffentliche Interesse an der ufernahen Wegführung ist daher verglichen mit der Bewertung der Vorinstanz im angefochtenen Urteil zu relativieren. Hinzu kommt, dass der Weg aufgrund mehrerer Steigungen von 10-15 % unstreitig nicht behindertengerecht ausgestaltet und auch für betagte Personen oder Personen mit Kinderwagen nur schwer begehbar ist.

6.6. Wie ausgeführt (vgl. E. 3.4.1 hiervor), stellt das Gebiet des Wohlensees eines von insgesamt 25 Wasser- und Zugvogelreservaten von nationaler Bedeutung dar, wobei es sich - auch im Vergleich mit anderen Inventargebieten - durch eine überdurchschnittlich hohe Artenvielfalt auszeichnet. Wie vom BAFU schlüssig dargelegt (vgl. E. 5.4 hiervor), befinden sich in der nicht hart verbauten Inselrainbucht wichtige, relativ ungestörte Rast- und Nahrungsplätze für die Avifauna, da die Bucht landseitig einzig durch die Anwohner betreten werden kann. Die Nutzungsintensität des Uferbereichs der Inselrainbucht ist damit um einiges geringer als in anderen Bereichen des Wohlensees. Nach Einschätzung des BAFU dürfte die erhöhte Besucherfrequenz des Uferwegs zu einem (zusätzlich) grossen Verlust des für die Wat- und Wasservögel nutzbaren Lebensraums führen, zumal bereits wasserseitig Beeinträchtigungen bestehen (Fluchtdistanz der Vögel von bis zu 100 m gegenüber Booten, dies bei einer Wasserbreite von stellenweise nur rund 150 m). Aufgrund dieser besonderen Umstände kommt dem Vogelschutz vorliegend eine grosse Bedeutung zu.

Vor diesem Hintergrund erscheint zumindest sehr zweifelhaft, ob bei einer Gegenüberstellung der für und gegen das Projekt sprechenden öffentlichen Interessen (E. 6.3-6.5 hiervor) das Interesse an einer ufernahen Wegführung das entgegenstehende Interesse des Naturschutzes (Vogelschutzes) zu überwiegen vermag. Diese Frage kann aber letztlich offenbleiben, denn in die Gesamtinteressenabwägung miteinzubeziehen sind auch die privaten Eigentumsinteressen (siehe sogleich E. 6.7 und 6.8).

6.7. Die Eigentumsinteressen wurden von der Vorinstanz zutreffend dargestellt und gewürdigt (vgl. auch E. 4.5 hiervor). Sie schloss zu Recht, dass die vorgesehenen flankierenden Massnahmen (insbesondere Betretungs- und Schifffahrtsverbot) Einschränkungen mit sich bringen, die über das bei der Planung von Fluss- und Seeuferwegen Übliche hinausgehen. Aufgrund der Zuteilung gewisser Grundstücksteile zur Uferschutzzone Aufwertung und dem damit verbundenen Betretungsverbot verlieren verschiedene Beschwerdeführer den Seeanstoss. Dies betrifft nach den Feststellungen der Vorinstanz die Grundstücke von Beschwerdeführern in den Verfahren 1C 553/2017 (Beschwerdeführer 1 und 3), 1C 555/2017, 1C 556/2017 (Beschwerdeführer 1) und 1C 567/2017, d.h. die Parzellen Gbbl. Nrn. 3417, 3424, 2977, 3816, 3815 und 3428. Damit verbunden ist ein Schifffahrtsverbot, sodass diese Grundeigentümer ihre Grundstücke nicht mehr auf dem Seeweg erreichen und verlassen können. Vom Schifffahrtsverbot betroffen (trotz gewährleistetem Seeanstoss) sind zusätzlich die Beschwerdeführer im Verfahren 1C 551/2017 und die Beschwerdeführer 2 im Verfahren 1C 553/2017, d.h. die Parzellen Gbbl. Nrn. 3419 und 3236. Damit liegen zumindest insoweit erhebliche Eigentumsbeschränkungen vor. Daran ändert nichts, dass die betroffenen Grundeigentümer aufgrund des Verhandlungsprozesses den direkten Zugang zum See künftig verlieren könnten, zumal unklar ist, wie schnell die Verhandlung fortschreitet.

6.8. Zusammenfassend mass die Vorinstanz dem Interesse des Vogelschutzes deutlich zu wenig Gewicht bei, handelt es sich beim Wohlensee doch um eines von 25 nationalen Inventargebieten, welches sich überdies durch eine überdurchschnittlich hohe Artenvielfalt auszeichnet. Demgegenüber wurde das Interesse an einer ufernahen Wegführung angesichts der erforderlichen, sehr weitreichenden Begleitmassnahmen von der Vorinstanz überbewertet. Zu Recht als erheblich und über das Übliche hinausgehend eingestuft wurden die entgegenstehenden Eigentumsinteressen (vgl. zum Ganzen E. 6.3-6.7 hiervor).

Wägt man die einzelnen Interessen im Rahmen der vorzunehmenden Gesamtinteressenabwägung gegeneinander ab, ergibt sich, dass das zu relativierende öffentliche Interesse an einer ufernahen Wegführung das gewichtige öffentliche Interesse des Naturschutzes (Vogelschutzes) und die erheblichen Eigentumsinteressen der betroffenen Grundeigentümer in diesem speziell gelagerten Einzelfall gesamthaft betrachtet nicht aufzuwiegen vermag. Im Ergebnis ist die Interessenabwägung der Vorinstanz deshalb als bundesrechtswidrig zu qualifizieren (vgl. insoweit auch BGE 134 II 97 E. 3.7 S. 107; siehe zudem E. 3.2 hiervor).

7.

Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde im Verfahren 1C 554/2017 mangels Beschwerdeberechtigung des beschwerdeführenden Vereins nicht einzutreten. Die Beschwerden in den Verfahren 1C 539, 551, 553, 555, 556 und 567/2017 sind gutzuheissen und die angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts 100.212.371U und 100.212.362-366/368/370/372-379U vom 4. September 2017 aufzuheben. Die Überbauungsordnung "Wohlensee-Inselrainbucht" ist nicht zu genehmigen und die Baubewilligungen sind zu verweigern.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Hingegen hat der Kanton Bern die Beschwerdeführer in den Verfahren 1C 539, 551, 553, 555, 556 und 567/2017 zu entschädigen (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG). Gemäss Art. 6 des Reglements vom 31.

März 2006 über die Parteientschädigung und die Entschädigung für die amtliche Vertretung im Verfahren vor dem Bundesgericht (SR 173.110.210.3) beträgt das Honorar in Streitsachen ohne Vermögensinteresse, je nach Wichtigkeit und Schwierigkeit der Sache sowie nach Arbeitsaufwand, Fr. 600.-- bis Fr. 18'000.--. Während im Verfahren 1C 539/2017 nur eine Grundeigentümerschaft beteiligt ist, sind im Verfahren 1C 556/2017 fünf Beschwerdeführer involviert, deren Eigentumsinteressen differenziert zu würdigen waren (vgl. auch E. 6.7 hiervor). Entsprechend war der Arbeitsaufwand für den Rechtsvertreter im Verfahren 1C 556/2017 deutlich höher als im Verfahren 1C 539/2017; dazwischen liegt der Arbeitsaufwand in den übrigen vier Verfahren 1C 551, 553, 555 und 567/2017 mit zwei respektive drei beschwerdeführenden Grundeigentümern je Verfahren. Im Weiteren ist die Angelegenheit zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen für das kantonale Verfahren an die Vorinstanz zurückzuweisen (Art. 68 Abs. 5 BGG). Mit dem Entscheid in der Sache werden die Gesuche um Akteneinsicht, um Durchführung eines Augenscheins, um Verfahrensassistierung und um Einladung des BAFU zu einer weiteren Stellungnahme gegenstandslos.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.  
Die Verfahren 1C 539, 551, 553, 554, 555, 556 und 567/2017 werden vereinigt.
2.  
Auf die Beschwerde im Verfahren 1C 554/2017 wird nicht eingetreten.
3.  
Die Beschwerden in den Verfahren 1C 539, 551, 553, 555, 556 und 567/2017 werden gutgeheissen und die angefochtenen Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern 100.212.371U und 100.212.362-366/368/370/372-379U vom 4. September 2017 aufgehoben. Die Überbauungsordnung "Wohlensee-Inselrainbucht" wird nicht genehmigt und die Baubewilligungen werden verweigert. Die Sache wird zur Neuregelung der Kosten- und Entschädigungsfolgen für das kantonale Verfahren an die Vorinstanz zurückgewiesen.
4.  
Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
5.  
Der Kanton Bern wird verpflichtet, den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 539/2017 eine Entschädigung von Fr. 6'000.--, den Beschwerdeführern in den Verfahren 1C 551, 553, 555 und 567/2017 eine Entschädigung von je Fr. 9'000.-- und den Beschwerdeführern im Verfahren 1C 556/2017 eine Entschädigung von Fr. 12'000.-- zu bezahlen.
6.  
Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, der Einwohnergemeinde Wohlen, dem Regierungsrat des Kantons Bern, dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern, Verwaltungsrechtliche Abteilung, und dem Bundesamt für Umwelt schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. November 2018

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

Das präsidierende Mitglied: Chaix

Der Gerichtsschreiber: Stohner