

Zeitschrift: Jahrbuch vom Thuner- und Brienzersee
Herausgeber: Uferschutzverband Thuner- und Brienzersee
Band: - (1978)

Artikel: Probleme der Eigentumsgarantie im Zusammenhang mit der Erhaltung der Landschaft an unseren Seen
Autor: Aemisegger, H.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1096709>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 24.03.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

H. Aemisegger

Probleme der Eigentumsgarantie im Zusammenhang mit der Erhaltung der Landschaft an unseren Seen

*Referat anlässlich der Generalversammlung des Uferschutzverbandes
vom 4. Februar 1978 in Interlaken*

I. Einleitung

Natürliche und zugängliche Seeufer sind für uns Menschen von grosser Bedeutung. Sie zählen zu den beliebtesten Erholungsgebieten der Schweiz und bilden wichtige, ja unersetzliche Anziehungspunkte für den Tourismus. Aber auch in ökologischer Hinsicht tragen die Seeufer zum Wohl des Menschen bei. Sie erfüllen zentrale Funktionen für den Gewässerschutz, für die Fischvermehrung und das ökologische Gleichgewicht des Sees und seiner Umgebung überhaupt. Eine gut durchdachte, geordnete Nutzung der Seeufer entspricht daher einem grossen Interesse der Öffentlichkeit.

Ihrer grossen Bedeutung entsprechend sind die meisten Schweizer Seen öffentliche Gewässer, die der Allgemeinheit in grossem Umfang zur Benutzung offen stehen. Dieses Recht zur freien Benutzung ist in der Praxis jedoch stark eingeschränkt. Von der gesamten Uferlänge der Schweizer Seen von 1157 km sind nämlich lediglich 34 Prozent öffentlich zugänglich. Die meisten Seeufer sind zudem durch teilweise massive künstliche Eingriffe verändert worden. Nur noch kleinere Seen verfügen heute über mehr als 50 Prozent natürliche Ufer. Die gesamte Uferlänge der Schweizer Seen weist zu 48 Prozent starke künstliche Veränderungen auf. Lediglich 37 Prozent der Seeufer befinden sich in einem naturnahen und 15 Prozent in einem wenig veränderten Zustand. Im weiteren ist ein Trend feststellbar, der dahin geht, dass weitere Seeufer unzugänglich gemacht und durch Eingriffe des Menschen stark verändert werden sollen. Zahlreiche Massnahmen der öffentlichen Hand sowie privater Organisationen wirken schon heute diesem Trend entgegen. Weitere Vorkehren sind indessen nötig.

Aufgrund der heutigen Verhältnisse kommt eine vom Delegierten des

Bundesrates für Raumplanung eingesetzte Arbeitsgruppe Seeufer zum Schluss, dass alle noch naturnahen Seeufer auch in Zukunft als solche zu erhalten seien. Dem Naturschutz sowie der herkömmlichen Land- und Forstwirtschaft komme hier Priorität zu gegenüber allen anderen Nutzungsarten. Bei den schon veränderten, überbauten und künstlich verbauten Ufern sei dagegen zu prüfen, in welchem Umfang und mit welchen Vorkehrungen diese heute nur teilweise zugänglichen Ufer mittelfristig für die Erholung der Allgemeinheit nutzbar gemacht werden könnten. Historische Ortsbilder und Kulturdenkmäler bereicherten die Seeuferlandschaft. Entsprechende Schutzbestimmungen seien auch hier sehr wichtig.

Um diese Zielsetzung zu erreichen, sind die verschiedensten Massnahmen nötig. Da Seeufer Gebiete sind, wo vielschichtige Interessen aufeinander prallen, ist die Planung in ihrem Einzugsbereich besonders schwierig. Ihre Realisierung kann unter Umständen sehr kostspielig sein.

Wer ist nun für die Seeuferplanung zuständig? Welche Planungsmittel und rechtliche Möglichkeiten gibt es in der Seeuferplanung? Welches sind die Voraussetzungen für Massnahmen der öffentlichen Hand zugunsten der Zugänglichkeit und Natürlichkeit unserer Ufer? Wann stellen solche Vorkehrungen eine materielle Enteignung dar, und wie können materielle Enteignungen verhindert oder Entschädigungen reduziert werden? Dies sind die Fragen, auf welche ich im folgenden näher eingehen möchte, wobei eine abschliessende Behandlung natürlich nicht möglich ist.

II. Planungsträger

Wer sorgt für eine gute Seeuferplanung? Als Planungsträger kommen vor allem die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Nutzungsplanung in Frage. Aber auch die Kantone sowie kommunale und kantonale Zweckverbände bilden wichtige Planungsträger, währenddem der Bund in dieser Frage keinen breiten Handlungsspielraum besitzt. Neben der öffentlichen Hand spielen aber auch private Organisationen für die Seeuferplanung eine bedeutende Rolle. Durch eine geschickte Bodenpolitik, durch die Beratung und unter Umständen finanzielle

Unterstützung von Gemeinden sowie durch andere Massnahmen können sie viel zur Erhaltung und Förderung natürlicher zugänglicher Ufer beitragen.

III. Planungsmittel

Welches sind heute die Mittel der Seeuferplanung? Es gibt die verschiedensten Planungsmittel: öffentlichrechtliche und privatrechtliche (z. B. Personaldienstbarkeiten), bundes-, kantonal- und kommunalrechtliche, solche, die unmittelbar auf den Seeuferschutz ausgerichtet sind und solche, die primär andere Ziele verfolgen (z. B. polizeiliche), aber mittelbar auch Seeuferschutz sicherstellen.

Bei den besonders bedeutenden öffentlichrechtlichen Mitteln der Seeuferplanung kommen generell abstrakte Bestimmungen in Erlassen, Schutzpläne mit zugehörigen Vorschriften sowie Schutzverfügungen in Betracht. In Erlassen befinden sich die unerlässlichen gesetzlichen Grundlagen für die Seeuferplanung. Sie ermächtigen und verpflichten z. T. die öffentliche Hand etwa zur Ausscheidung von speziellen Freiflächen in Zonen- und Schutzplänen sowie zur Vornahme bestimmter Schutzverfügungen. Ferner legen sie wichtige Grundsätze der Seeuferplanung fest.

Ein paar Beispiele aus dem Bundesrecht

Nach Art. 20 des neuen Entwurfes Juni 1977 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung werden Gewässer und ihre Ufer Schutzzonen zugeteilt. Daneben erstrecken sich diese Schutzzonen unter anderem auch auf regional und national bedeutende Ortsbilder und Naturdenkmäler. Der Wald soll seine Aufgaben ungeschmälert erfüllen können. Vermögen diese Bestimmungen sämtliche Hürden des bevorstehenden Gesetzgebungsverfahrens zu überstehen, so werden sie sich nachhaltig zugunsten des Seeuferschutzes auswirken.

Einzelne Bundesgesetze enthalten aber schon heute wichtige Grundpfeiler der Seeuferplanung. Ohne den Schutz des fortschrittlichen Bundesgesetzes betreffend die eidgenössische Obergerichtsbarkeit über die Forstpolizei vom 11. Oktober 1902 wären manches Ufergehölz und mancher Uferwald der Überbauung zum Opfer gefallen. Art. 20 des Eidg.

Gewässerschutzgesetzes hat vielen Gemeinden geholfen, grössere unüberbaute und unerschlossene Gebiete im Seeuferbereich ohne Entschädigung dauernd von Überbauung freizuhalten. Schliesslich ist noch der für die Seeuferplanung wichtige Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung zu erwähnen. Durch den Einbezug von Fluss- und Seeufern in provisorische Schutzgebiete hat er massgeblich zu den Bestrebungen des Seeuferschutzes beigetragen.

Kantonales und kommunales Recht

Im kantonalen Recht sind es vor allem Vorschriften in Bau- und Planungs- sowie Natur- und Heimatschutzgesetzen, im kommunalen Bereich Bestimmungen in Bauordnungen oder Baureglementen, welche die Seeuferplanung sicherzustellen haben. Sie bedienen sich dabei der verschiedensten Mittel. Zu erwähnen sind etwa:

- Die Schaffung spezieller Nutzungszonen. Im Kanton Bern kommen vor allem Frei- und Grünflächen sowie das übrige Gemeindegebiet in Frage.
- Mit Hilfe von Spezialplänen, wie Überbauungs- und Gestaltungspläne mit zugehörigen Sonderbauvorschriften, kann in Einzelfällen ein wirksamer differenzierter Seeuferschutz erreicht oder doch massgeblich verbessert werden.
- Gestützt auf Art. 29 des kantonalen Baugesetzes können die bernischen Gemeinden bestimmt umgrenzte Gebiete ausscheiden zum Schutze von Landschaften und Landschaftsteilen von besonderer Schönheit und Eigenart, geschichtlichem Wert oder gesundheitlicher Bedeutung, insbesondere von See- und Flussufern. Die zur Sicherung dieser Schutzgebiete nötigen Baubeschränkungen und Bauverbote hat die Gemeinde entweder in allgemeiner Form in ihren Zonenvorschriften oder auf die Verhältnisse eines einzelnen Schutzobjektes bezogen in den Sonderbauvorschriften zu einem Überbauungsplan zu erlassen.
- Mit vorsorglichen Massnahmen können unmittelbar von einer Überbauung bedrohte Grüngebiete provisorisch, ganz oder teilweise geschützt werden. Dies geschieht durch Ausscheidung von Planungszonen oder Verhängung von Bausperren entweder generell oder für einzelne Parzellen.

- Auch Grenz-, Gewässer- und Waldabstandsvorschriften sowie Bestimmungen über Landumlegungen können der Seeuferplanung wichtige Dienste leisten. In Gebieten mit niedriger Ausnützungsziffer können durch Ausnützungstransport, verbunden mit einer Vorschrift, die Überbauung zu konzentrieren, respektable Freiflächen geschaffen werden.

Schutzverfügungen

Grünschutzmassnahmen, die ein grösseres Gebiet betreffen und für viele Grundstücke gelten, werden in der Regel am zweckmässigsten durch generell abstrakte Normen, das sind z. B. Verordnungen, verbunden mit einem Plan, erlassen. Beziehen sich die Massnahmen der Grünplanung dagegen auf einzelne oder wenige Grundstücke, so werden die notwendigen Anordnungen durch Verfügung getroffen. Schutzverfügungen haben den Nachteil, dass sie leicht in Vergessenheit geraten können, da sie nicht in ausreichendem Masse kundbar zu machen sind. Möglich ist zwar nach Art. 962 Abs. 1 ZGB grundsätzlich die Anmerkung der mit ihnen verbundenen öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch. Ob eine Anmerkung jedoch im Einzelfall fakultativ zulässig oder gar obligatorisch vorzunehmen ist, richtet sich nach dem jeweiligen kantonalen Recht.

Mittel des Privatrechts

Seeuferschutz kann auch durch Mittel des Privatrechts gesichert werden. Im Vordergrund steht dabei die Dienstbarkeit, speziell die Personaldienstbarkeit. Lautet diese zugunsten des Gemeinwesens, so kann es die ihm zum Zwecke der Seeuferplanung eingeräumten Unterlassungs- und Duldungsansprüche mit den Mitteln des Privatrechts durchsetzen. Gegenüber Schutzverfügungen haben die Dienstbarkeiten den Vorzug, dass sie ins Grundbuch eingetragen werden müssen und daher für jedermann offenkundig sind.

Die Tendenz der öffentlichen Hand, Eigentumsbeschränkungen für Grünschutzmassnahmen mit Personaldienstbarkeiten abzusichern, lässt auf einen Mangel an Vertrauen in die öffentlichrechtlichen Planungsmittel schliessen, der seinerseits teilweise auf die mangelnde Publizität dieser Mittel zurückzuführen ist. Soweit der Schutzzweck mit öffentlichrechtlichen Mitteln erreicht werden kann, sollten diese benützt

werden. Der Umweg über das Privatrecht birgt Gefahren in sich. Ob er grundbuchlich überhaupt in allen Fällen zulässig ist, ist zudem kontrovers. Zu beachten ist jedenfalls, dass es dem Gemeinwesen nicht erlaubt ist, ausserhalb der Verwaltung seines Finanzvermögens beliebig auf privatrechtliche Mittel zu greifen, um Forderungen des Grünschlutzes durchzusetzen, für die es im öffentlichen Recht keine gesetzliche Grundlage gibt. Entsprechende Vertragsklauseln können im Anfechtungsfalle vom Richter wegen mangelnder gesetzlicher Grundlage aufgehoben werden. Betreibt ein Gemeinwesen indessen eine aktive Landpolitik, kann es Grundstücke kaufen, mit den gewünschten Eigentümerdienstbarkeiten belasten und danach weiterverkaufen. In einem solchen Fall ist niemand beschwert, und man hat keine Anfechtung der Servitute zu befürchten. Im weiteren können auch Grundstückkaufverträge sowie Miet-, Pacht- und Arbeitsleistungsverträge dem Seeuferschutz dienen.

Die privaten Organisationen, welche sich dem Seeuferschutz widmen, werden sich in erster Linie dieser Mittel des Privatrechts bedienen. Ihnen fehlt in aller Regel die Möglichkeit, öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen zu erlassen.

IV. Seeuferschutz und Eigentumsgarantie

1. Allgemeines

Viele Massnahmen der Seeuferplanung schliessen öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen in sich und greifen mitunter tief in das Privateigentum ein. Die öffentliche Hand hat daher bei ihrer Anordnung die Grundsätze zu beachten, die sich aus der in Art. 22ter der Bundesverfassung enthaltenen Eigentumsgarantie ergeben. Da sich bei der Erhaltung und Förderung natürlicher Seeufer häufig die Frage der materiellen Enteignung stellt, soll auch sie im vorliegenden Zusammenhang nicht ausser acht gelassen werden.

2. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen für Seeuferschutzmassnahmen

Öffentlichrechtliche Eigentumsbeschränkungen bewirkende Massnahmen des Seeuferschutzes sind mit der Eigentumsgarantie in ihrer Er-

- scheinungsform als Bestandesgarantie nur vereinbar, wenn sie
- auf einer gesetzlichen Grundlage, d. h. auf einer generell abstrakten Norm beruhen,
 - im öffentlichen Interesse liegen,
 - und, sofern sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen, gegen volle Entschädigung erfolgen.

Die Entschädigung stellt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts lediglich eine Folge des Eingriffs dar und berührt seine grundsätzliche Zulässigkeit nicht.

A) Öffentliches Interesse

Damit eine Seeuferschutzmassnahme verfassungsrechtlich zulässig ist, müssen bei der Abwägung von sämtlichen im konkreten Fall vorhandenen privaten und öffentlichen Interessen die letzteren überwiegen. Das öffentliche Interesse an der Nutzung der Seeufer im Sinne des Natur- und Gewässerschutzes, der Erholung, des Landschafts- und Ortsbildschutzes vermag nach Ansicht der Arbeitsgruppe Seeufer des Delegierten für Raumplanung die entgegenstehenden privaten Interessen in den meisten Fällen zu überwiegen. In Anbetracht des heutigen Zustandes und der besonderen Bedeutung der natürlichen Seeufer für den Naturhaushalt sollten grundsätzlich alle noch naturnahen Seeufer in diesem Zustande erhalten bleiben.

B) Entschädigung

Bei formeller Enteignung

Erwirbt der Staat auf dem Enteignungswege dingliche Rechte für Zwecke der Seeuferplanung, so hat er dafür immer volle Entschädigung zu leisten. Mit der Genehmigung des Zonenplanes ist im Kanton Bern das Recht zur formellen Enteignung erteilt für die Freiflächen, deren Verwendungszweck im Plan festgelegt ist. Die Eigentums-garantie lässt den Entzug des Eigentums nur zu, wenn das betreffende Grundstück vom Gemeinwesen aus zureichenden Gründen des öffentlichen Wohls benötigt wird. Häufig kommt die formelle Enteignung deshalb nur als subsidiäre Massnahme in Frage für den Fall, dass andere, weniger einschneidende Massnahmen zu keinem Erfolg führen. Will indessen eine Gemeinde einen Seeuferstreifen der Allgemein-

heit zugänglich machen, so bleibt ihr zumindest im direkten Uferbereich häufig keine andere Möglichkeit als die formelle Enteignung. Ab und zu führt auch ein Pachtvertrag zum Ziel.

Bei materieller Enteignung

Beansprucht der Staat das Eigentum nicht selbst, sondern belässt er es beim Privaten, beschränkt es aber durch Verfügung oder Erlass, so hat er dann eine volle Entschädigung zu entrichten, wenn seine Massnahme wie eine formelle Enteignung wirkt und materiell damit einer Enteignung gleichkommt. Die heikle Abgrenzung zwischen entschädigungsloser und entschädigungspflichtiger Eigentumsbeschränkung basiert fast ausschliesslich auf Richterrecht. Sie ist für die Seeuferplanung von entscheidender Bedeutung, hängen doch Schutzmassnahmen immer wieder davon ab, ob sie eine Entschädigung auslösen.

Ein weiterer Hinweis zu den Begriffen formelle und materielle Enteignung: Eine ursprünglich materielle kann später in eine formelle Enteignung übergehen. So können Grundeigentümer und das Gemeinwesen nach Art. 100 des bernischen Baugesetzes verlangen, dass das Gemeinwesen, statt den Minderwert zu entschädigen, das Grundstück übernehme, wenn die Voraussetzungen einer Ausdehnung der Enteignung gemäss Enteignungsgesetz gegeben sind. Der Grundeigentümer kann sich jedoch einer Übernahme, die nicht durch überwiegende öffentliche Interessen begründet ist, widersetzen. Nach Art. 7 des bernischen Enteignungsgesetzes kann der Enteigner, sofern nicht wichtige Gründe entgegenstehen, die Enteignung des Ganzen verlangen, wenn bei Teilenteignung die Entschädigung vier Fünftel des Wertes des Ganzen ausmacht und sich das Restgrundstück für eine selbständige Verwendung nicht mehr eignet. Muss das Gemeinwesen für Seeuferschutzmassnahmen Entschädigungen wegen materieller Enteignung entrichten, so wird es von diesem Übernahmerecht so weit als möglich Gebrauch machen, da es nachher leichter ist, die geschützten Grundstücke am Seeufer der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

3. Abgrenzung entschädigungspflichtiger von entschädigungslosen Massnahmen der Seeuferplanung

A) Praxis des Bundesgerichtes

Nach der heutigen Praxis liegt eine materielle Enteignung vor, wenn entweder in das Eigentum in ausserordentlich schwerer Weise eingegriffen wird, indem dem Grundeigentümer eine wesentliche Befugnis entzogen wird oder wenn der Eigentümer in der Ausübung seiner Rechte erheblich eingeschränkt wird und ihm mit der Verweigerung einer Entschädigung ein Sonderopfer auferlegt würde, das mit der Rechtsgleichheit unvereinbar wäre. Das Bundesgericht hat seine Praxis anhand zahlreicher Fälle erläutert. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass polizeilich motivierte Eigentumsbeschränkungen grundsätzlich entschädigungslos hingenommen werden müssen. Werden durch polizeiliche Eigentumsbeschränkungen zugleich Bestrebungen des Seeuferschutzes gefördert, ist das für die Gemeinwesen und die Uferschutzorganisationen von finanziellem Vorteil. Das kann etwa eintreten bei Gefahrenzonen, Grundwasserschutz-zonen, Baulinien, Wald- und Gebäudeabstandsvorschriften, welche Seeuferparzellen betreffen. Ein Wort ist noch zu sagen zur zeitlich begrenzten Belastung: Vorübergehende Eingriffe zum Zwecke des Seeuferschutzes von geringer Dauer, wie Bausperren, Planungszonen, sind entschädigungslos. Je schwerer die Eingriffe wiegen und je länger sie andauern, um so mehr steigt die Gefahr der Entschädigungspflicht des Gemeinwesens.

B) Praxis letzter kantonalen Instanzen

Die meisten letzten kantonalen Instanzen haben sich der geschilderten Bundesgerichtspraxis angeschlossen. So auch das Verwaltungsgericht des Kantons Bern. Eine Ausnahme bildet das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Es hält Bauverbote zum Schutze des Landschaftsbildes für entschädigungspflichtig, «wenn sie Land mit einem ‚gefestigten‘ Verkehrswert treffen und einen ‚gängigen Preis‘ dauernd zerstören».

4. Einige Besonderheiten der materiellen Enteignung

A) Welches Gemeinwesen ist entschädigungspflichtig?

Entschädigungspflichtig wegen materieller Enteignung ist im allgemeinen jenes Gemeinwesen, das die enteignungsähnliche Beschränkung erlassen hat. Im bernischen Recht ist das in Art. 99 Abs. 1 des kantonalen Baugesetzes ausdrücklich vorgesehen. Nach Abs. 2 von Art. 99 Baugesetz steht dem Gemeinwesen, das die Entschädigung geleistet hat, indessen der Rückgriff gegenüber demjenigen zu, in dessen Interesse der Eingriff vorgenommen worden ist. Dieser dritte Interessierte ist zum Enteignungsentschädigungsverfahren beizuladen. Die Beachtung dieser Beiladungspflicht ist ausserordentlich wichtig.

B) Verzicht auf das Enteignungsrecht

Nach Art. 33 des bernischen Enteignungsgesetzes kann der Enteigner spätestens innert 30 Tagen nach Ablauf der Rechtsmittelfrist oder seit letztinstanzlicher Festsetzung der Entschädigung durch schriftliche Erklärung gegenüber einzelnen oder allen Enteigneten ganz oder teilweise auf den Vollzug der Enteignung verzichten. Auf Begehren des Enteigners kann der Präsident der Schätzungskommission oder der Präsident des Verwaltungsgerichtes, der sich zuletzt mit dem Schätzungsverfahren befasst hat, eine angemessene Fristverlängerung gewähren. Wird die rechtskräftig festgesetzte oder anerkannte Enteignungsentschädigung nicht binnen 30 Tagen oder einer bestimmten verlängerten Frist bezahlt, so gilt dies als Verzicht auf das Enteignungsrecht. Mit diesem Verzicht auf das Enteignungsrecht treten bei formeller Enteignung die Verfügungsbeschränkung und bei materieller Enteignung der Eingriff ausser Kraft. Ist das bernische Gemeinwesen sich darüber im unklaren, ob eine eigentumsbeschränkende Massnahme eine materielle Enteignung zur Folge hat, so kann es ein Enteignungsverfahren angesichts dieser ausgebauten Verzichtsmöglichkeit ohne grosses Risiko auch einmal in Kauf nehmen.

C) Stichtag für die Beurteilung der Enteignungswirkung eines Eingriffs

Massgebend ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Eigentumsbeschränkung. Es ist nun aber möglich, dass zum enteignungsähnlichen

Eingriff später noch eine Eigentumsbeschränkung hinzutritt, die sich ähnlich auswirkt wie die erste, ihrer Natur nach aber keine Entschädigungspflicht begründet, etwa weil sie polizeilich motiviert ist. Dieser Tatbestand kann eintreten, wenn eine Freifläche ausserhalb der Bauzone nach Erlass des Zonenplanes von den Wirkungen des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes vom 8. Oktober 1971 überlagert wird. In einem solchen Fall ist ein Entschädigungsbegehren höchstens für den Schaden begründet, der zwischen dem ersten und dem zweiten Eingriff eingetreten ist.

5. Das Geld als Mittel der Seeuferplanung

Massnahmen zum Schutze der Seeufer führen, wie die eben gemachten Ausführungen zeigen, vorab im besiedelten Gebiet, nicht selten zu materiellen Enteignungen. Eines der wichtigsten Mittel der Seeuferplanung ist deshalb zweifellos das Geld. Das Erstaunliche an diesem Planungsmittel ist aber, dass es in Vorschriften der Grün- und Landschaftsplanung sowie der Seeuferplanung fast nirgends erwähnt ist. Man betreibt also Seeuferplanung, Grünplanung, ohne gleichzeitig die finanziellen Folgen zu regeln. Werden dann Entschädigungen geltend gemacht, muss vielerorts mit Kreditvorlagen vors Volk gegangen werden. Dabei besteht die Gefahr, dass dieses, der heutigen Spartendenz folgend, den Kredit ablehnt, obwohl es unter Umständen der Seeuferschutzmassnahme, für die das Geld benötigt wird, früher selbst zugestimmt hat. Die politische Folge solcher Kreditverweigerungen ist meistens, dass wichtige Grün- und Seeuferschutzmassnahmen aufgehoben werden müssen. Dadurch kann die Seeuferplanung unersetzbare Substanzverluste erleiden. Wie kann dies nun verhindert werden? Eine Möglichkeit besteht darin, sämtliche Aufwendungen für den Seeuferschutz gesetzlich als gebundene Ausgaben zu bezeichnen, wie dies im Kanton Zürich für Erschliessungskosten im Rahmen einer bestimmten Etappe getan worden ist. Die gebundenen Seeuferschutzausgaben wären dann durch die Bildung eines Fonds sicherzustellen. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass der Bürger, dem Seeuferschutzmassnahmen zum Entscheid vorgelegt werden, mit seiner Zustimmung gleichzeitig der Kantons- oder Gemeindeexekutive die Kompetenz erteilt, die da-

mit verbundenen finanziellen Folgen selbständig ohne nochmalige Volksabstimmung zu regeln. Die Exekutive ist in diesem Fall flexibel und kann, wenn nötig, rasch und unter Umständen geldsparend handeln. Entschädigungsforderungen werden so viel weniger zum Gegenstand emotional geführter politischer Auseinandersetzungen, denen schon manche wertvolle Seeuferschutzmassnahme zum Opfer gefallen ist.