

ENTSCHEID DER BAU-, VERKEHRS- UND ENERGIEDIREKTION

RA Nr. 140/2018/3

Bern, 24. September 2018

in der Beschwerdesache zwischen

Einwohnergemeinde A. _____, Gemeindeverwaltung
Beschwerdeführerin

und

Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), Reiterstrasse 11, 3011 Bern



betreffend die Verfügung des Tiefbauamts des Kantons Bern vom 3. Januar 2018
(Kantonsbeitrag an Unterhalt von Uferwegen und Freiflächen gemäss SFG)

I. Sachverhalt

1. Der Kanton leistet den Gemeinden gestützt auf die See- und Flussufergesetzgebung jährlich und nachschüssig Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfonds an die Kosten des Unterhalts von Freiflächen und Uferwegen. Die Beschwerdeführerin gehört zu den beitragsberechtigten Gemeinden. Gestützt auf eine Erhebung von 2004, die Uferwege von insgesamt 16'337 m Länge und Freiflächen von insgesamt 166.34 a ergeben hatte, erhielt sie bis 2016 jeweils einen Staatsbeitrag von Fr. 16'485.50 pro Jahr. In den Jahren 2016 und 2017 erfasste das Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA) die Längen der Uferwege und die Grössen der Freiflächen aller beitragsberechtigten Gemeinden nach einheitlichen Kriterien neu im geografischen Informationssystem (GIS). Gestützt darauf informierte es die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 8. Juni 2017, basierend auf den neuen Daten (realisierte Uferwege mit einer Länge von insgesamt 6'239 m, Freiflächen mit einer Fläche von insgesamt 123.10 a) betrage der Staatsbeitrag 2017 Fr. 9'274.50. Da die Beschwerdeführerin mit der neuen Berechnungsgrundlage nicht einverstanden war, fand am 30. Juni 2017 eine Besprechung statt. Es konnte keine Einigung erzielt werden. Im

Anschluss daran nahm das TBA Rücksprache mit dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR). Mit Schreiben vom 27. September 2017 teilte es der Beschwerdeführerin mit, nur der Pilgerweg östlich der B._____ gelte als beitragsberechtigter Uferweg. Freiflächen ausserhalb des Perimeters des Uferschutzplans seien ebenso wenig beitragsberechtigt wie Freiflächen innerhalb des Perimeters, die nicht allgemein benutzbar seien. In ihrer Stellungnahme vom 9. November 2017 hielt die Beschwerdeführerin an ihrer Auffassung fest und verlangte eine Verfügung.

2. Am 3. Januar 2018 erliess das TBA folgende Verfügung:

- «1. Der Gemeinde A._____ werden fürs Jahr 2017 für den Unterhalt von 6'901 Meter Uferwege CHF 3'450.50 und für den Unterhalt von 92.67 Aren Freiflächen CHF 4'633.50 aus dem SFG-Uferschutzfond ausbezahlt.
2. Für die nicht realisierten Freiflächen Nr. 1, Nr. 2, Nr. 3, Nr. 12, Nr. 13, Nr. 15, Nr. 23, Nr. 24, Nr. 25, Nr. 29 und Nr. 37 werden keine Kantonsbeiträge an den Unterhalt ausbezahlt.
3. Für die im Uferschutzplan der Gemeinde A._____ zwar als Freiflächen bezeichneten Plätze Nr. 14, Nr. 22, Nr. 33, Nr. 38 und Nr. 39, welche ausserhalb des Uferschutzplanperimeters liegen, werden keine Kantonsbeiträge an den Unterhalt ausbezahlt.
4. Für die Fläche auf Parzelle A._____ Gbb1.-Nr. 2091 (in den Akten als Freifläche Nr. 30 bezeichnet) werden keine Kantonsbeiträge an den Unterhalt ausbezahlt.
5. Für die Freifläche Nr. 8 werden die Kantonsbeiträge an den Unterhalt 2017 gestrichen.
6. Die Kantonsbeiträge für den Unterhalt der Freiflächen Nr. 31, Nr. 35, Nr. 36 und Nr. 30 (Fläche auf Parzelle A._____ Gbb1.-Nr. 2091, im Plan nicht nummeriert) werden 2017 anteilmässig wie folgt gekürzt: (...)»

Zur Begründung führte es insbesondere aus, gemäss Uferschutzplanung bilde der Pilgerweg östlich der B._____ die Fortsetzung des Uferweges und gelte in diesem Bereich als beitragsberechtigter Uferweg. Im Übrigen sei der als Pilgerweg gekennzeichnete Weg eine Ergänzung des Uferweges und demzufolge kein Uferweg nach SFG. Das gelte auch für die Zugänge zum Pilgerweg. Diese seien daher nicht beitragsberechtigt. Die Freiflächen, die sich nicht entlang des Uferweges, sondern entlang des Pilgerweges ausserhalb des Perimeters des Uferschutzplanes befänden, seien keine Freiflächen nach SGF und deshalb ebenfalls nicht beitragsberechtigt.

3. Gegen diese Verfügung reichte die Beschwerdeführerin am 2. Februar 2018 Beschwerde bei der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion des Kantons Bern (BVE) ein. Sie beantragt, die Ziffern 1 und 3 des Dispositivs seien aufzuheben und für die Freiflächen Nr. 14, 22, 33, 38 und 39 und den gesamten Pilgerweg sei wie bisher ein Kantonsbeitrag zu gewähren. Zur Begründung macht sie insbesondere geltend, der Pilgerweg sei Bestandteil der Uferschutzplanung. Die Freiflächen seien entweder direkt im Uferschutzplan markiert oder mittels Lesehilfe daraus zu entnehmen. Sie seien unabhängig von ihrer Lage Bestandteil der gesamten Uferschutzplanung. Das AGR als Genehmigungsbehörde habe seinerzeit die Recht- und Zweckmässigkeit der Uferschutzplanung geprüft.

4. In seiner Vernehmlassung vom 5. März 2018 beantragte das TBA die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung machte es insbesondere geltend, der Wirkungsbereich der Uferschutzplanung gehe aus dem Uferschutzplan kartografisch klar hervor. Was sich nicht innerhalb dieses Wirkungsbereichs befinde, unterliege nicht der See- und Uferschutzgesetzgebung.

5. Das Rechtsamt, das die Beschwerdeverfahren für die BVE leitet¹, gab der Beschwerdeführerin Gelegenheit zur Stellungnahme. In ihrer Stellungnahme vom 30. April 2018 wies die Beschwerdeführerin darauf hin, die besondere Situation der Gemeinde bestehe vorab darin, dass der Kanton selber den grössten Teil des Ufers hart verbaut habe und damit sowohl die Wiederherstellung naturnaher Ufer als auch die Erstellung eines sinnvollen Uferweges nahezu verunmögliche. Bereits früh im Stadium der Uferschutzplanung sei daher festgestanden, dass ein herkömmlicher Uferschutzplan wenig Sinn machen werde. In Zusammenarbeit mit dem damaligen Raumplanungsamt (heute AGR) sei eine Lösung angestrebt worden, bei der man sich auf Festlegungen eng am See und punktuelle Festlegungen innerhalb des Zonenplans konzentriert habe. Die Uferschutzplanung stütze sich auf die vom Raumplanungsamt erlassenen SFG-Richtlinien. Die angefochtene Verfügung widerspreche dem Grundsatz von Treu und Glauben. Selbst der kantonale See- und Uferschutzrichtplan sehe vor, dass der Uferweg in wesentlichen Teilen auf den Pilgerweg gelegt werde und er bezeichne diesen zum Teil als

¹ Art. 7 der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (OrV BVE; BSG 152.221.191)

subventionsberechtigt. Dass der Pilgerweg als Uferweg gelten solle, gehe auch aus dem Erläuterungsbericht zum Uferschutzplan hervor. Mit der Teilrevision der Ortsplanung in den Jahren 2004/2005 habe die Beschwerdeführerin keine Anpassungen an Inhalten der Uferschutzplanung vorgenommen. Wenn der Kanton die Rechtmässigkeit der Festlegungen der Gemeinde nicht mehr als gegeben beurteilte, habe er vorerst die Gemeinde aufzufordern, innert angemessener Frist genehmigungsfähige Pläne einzureichen.

6. Das Rechtsamt stellte der Beschwerdeführerin Fragen zu den Freiflächen Nrn. 38 und 39, die diese mit Eingabe vom 28. Mai 2018 beantwortete. Auf die Rechtsschriften und Vorakten wird, soweit für den Entscheid wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

II. Erwägungen

1. Sachurteilsvoraussetzungen

a) Angefochten ist eine Verfügung des TBA. Laut Art. 62 Abs. 1 Bst. a VRPG² beurteilt die in der Sache zuständige Direktion Beschwerden gegen Verfügungen von ihr untergeordneten Verwaltungseinheiten. Die BVE ist damit zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig.

b) Die Beschwerdeführerin ist Adressatin der angefochtenen Verfügung. Sie ist durch die Festlegung der Kantonsbeiträge besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung der Verfügung. Sie ist daher gemäss Art. 65 Abs. 1 VRPG zur Beschwerde befugt.

c) Die Beschwerde ist innert der Rechtsmittelfrist eingereicht worden (Art. 67 VRPG). Sie enthält einen Antrag und eine Begründung (Art. 32 Abs. 2 VRPG). Die mangelhafte Unterschrift wurde innert der Nachfrist verbessert (Art. 33 Abs. 2 VRPG). Die BVE tritt deshalb auf die Beschwerde ein.

² Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21)

d) Der Streitgegenstand bestimmt sich aufgrund des Anfechtungsobjekts (d.h. des Dispositivs des vorinstanzlichen Entscheids) und der gestellten Anträge. Vorliegend beantragt die Beschwerdeführerin einzig die Aufhebung der Ziffern 1 und 3 der angefochtenen Verfügung. Die Ziffern 2 sowie 4 bis 6 sind unangefochten in Rechtskraft erwachsen. Nicht umstritten ist somit, dass an die in diesen Ziffern erwähnten nicht realisierten, nicht unterhaltenen oder in Privateigentum stehenden Freiflächen innerhalb des Uferschutzplanperimeters keine Staatsbeiträge ausgerichtet werden und dass die Staatsbeiträge an Freiflächen, die nicht vollumfänglich allgemein benützbar sind, entsprechend gekürzt werden. Umstritten ist somit einzig, inwieweit der Pilgerweg als subventionsberechtigter (ergänzender) Uferweg gilt und ob für Freiflächen ausserhalb des Uferschutzplanperimeters auch Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfonds ausgerichtet werden können.

2. Voraussetzungen für Staatsbeiträge an Uferwege und Freiflächen

a) Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. c RPG³ sollen See- und Flusssufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden. Die in den Nutzungsplänen auszuscheidenden Schutzzonen haben unter anderem Bäche, Flüsse, Seen und ihre Ufer zu umfassen (Art. 17 Abs. 1 Bst. a RPG). Art. 1 SFG⁴ verpflichtet den Kanton und die Gemeinden, die Uferlandschaft zu schützen und für den öffentlichen Zugang zu See- und Flusssufern zu sorgen. Hierzu haben die Gemeinden unter anderem für den Thunersee Uferschutzpläne zu erstellen (Art. 2 Abs. 1 Bst. a SFG). Diese legen gemäss Art. 3 Abs. 1 SFG namentlich eine Uferschutzzone im unüberbauten Gebiet und Baubeschränkungen im überbauten Gebiet (Bst. a), einen Uferweg (Bst. b), allgemein benützbar Freiflächen für Erholung und Sport (Bst. c) sowie Massnahmen zur Erhaltung naturnaher Uferlandschaften und zu ihrer Wiederherstellung fest (Bst. d). Der Regierungsrat erlässt einen Richtplan, der für die Ausarbeitung und Koordination der Uferschutzpläne wegleitend ist (Art. 5 Abs. 1 SFG). Der Richtplan zeigt die Grundzüge der für die Verwirklichung des Zwecks des Gesetzes über See- und Flusssufer und für die Koordination unter den Gemeinden wesentlichen Massnahmen (Art. 3 SFV⁵). Er ist wegleitend für die Ausarbeitung der Uferschutzpläne der Gemeinden (Art. 6 Abs. 1 SFV).

³ Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG; SR 700)

⁴ Gesetz vom 6. Juni 1982 über See- und Flusssufer (See- und Flusssufergesetz, SFG; BSG 704.1)

⁵ See- und Flusssuerverordnung vom 29. Juni 1983 (SFV; BSG 704.111)

b) Die Gemeinden erlassen den Uferschutzplan im Verfahren für Überbauungspläne (Art. 5 Abs. 2 SFG). Er beinhaltet mindestens die in Art. 3 Abs. 1 SFG genannten Gegenstände (vgl. Art. 7 Abs. 1 SFV). Der Uferschutzplan legt somit namentlich einen Uferweg (Art. 3 Abs. 1 Bst. b SFG) und allgemein benützbare Freiflächen für Erholung und Sport (Art. 3 Abs. 1 Bst. c SFG) fest. Er zeigt, in welcher zeitlichen Reihenfolge und mit welchen Mitteln die Massnahmen verwirklicht werden sollen (Art. 3 Abs. 2 SFG). Der Uferschutzplan besteht aus dem Überbauungsplan und den Sonderbauvorschriften im Sinne der Baugesetzgebung und aus dem Realisierungsprogramm. Er scheidet das mit Hochbauten tatsächlich überbaute Gebiet vom unüberbauten Gebiet nach den in der Ortsplanung für die Bildung von Zonen üblichen Grundsätzen aus. Er erfasst das Uferland, das für den Schutz der Uferlandschaft und für den Zugang zum Ufer erheblich ist (Art. 7 Abs. 2 SFV). Die Gemeinde erstellt im Rahmen ihrer Finanzplanung das Realisierungsprogramm, das zeigt, in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln sie die Massnahmen des Uferschutzplanes zu verwirklichen gedenkt. Es hat die Wirkung eines kommunalen Richtplanes (Art. 7 Abs. 3 SFV). Aus der Uferschutzplanung (insbesondere aus dem Realisierungsprogramm) ergeben sich die Massnahmen zur Verwirklichung des Uferschutzplanes (vgl. Art. 7 Abs. 2 und 3 SFV). Art. 3 Abs. 1 SFG regelt den Inhalt der Uferschutzpläne jedoch nicht abschliessend. Diese können vielmehr alles enthalten, was Gegenstand einer Überbauungsordnung sein kann.⁶ Der Uferschutzplan bedarf der Genehmigung durch das AGR (Art. 61 Abs. 1 BauG).

c) Die Gemeinden verwirklichen ihre Uferschutzpläne (Art. 6 Abs. 1 SFG). Für die Verwirklichung der Uferschutzpläne und für die notwendigen Unterhaltsarbeiten wird ein Fonds gebildet (Art. 7 Abs. 1 SFG). Der Regierungsrat bestimmt, welche Kosten voll und welche teilweise aus dem Fonds finanziert werden (Art. 7 Abs. 4 Satz 1 SFG). Die SFV unterscheidet drei Staatsbeitrag-Tatbestände: die Uferschutzplanung (Art. 10 SFV), die Realisierung des Uferschutzplanes (Art. 11 SFV) und den Unterhalt von Anlagen gemäss Uferschutzplan, d.h. Freiflächen, Uferwege und naturnahe Ufer (Art. 13 SFV). Der Kanton leistet den Gemeinden jährlich und nachschüssig aus dem Uferschutzfonds an die Kosten des Unterhalts von Freiflächen für Erholung und Sport 50 Franken pro Aare (Art. 13 Abs. 1 Bst. a SFV) und von Uferwegen 500 Franken pro Kilometer (Art. 13 Abs. 1 Bst. b SFV). Unterhält die Gemeinde die Anlagen nicht oder schlecht, streicht oder kürzt die BVE die Beiträge. Die Ersatzvornahme bleibt vorbehalten (Art. 13 Abs. 3 SFV). Für Beiträge an den

⁶ VGE 2010/428 vom 18.9.2013 E. 8.3, VGE 21284 vom 3.12.2001 E. 3a; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 11 N. 20

Unterhalt stellen die Gemeinden der BVE jährlich Rechnung. Diese kann von den Gemeinden einen Bericht über den Zustand der Anlagen sowie über ausgeführte oder künftige Unterhaltsarbeiten verlangen (Art. 14 Abs. 1 SFV). Aus diesen Bestimmungen der See- und Flussumgesetzgebung folgt, dass Staatsbeiträge an den Unterhalt ausschliesslich an realisierte Anlagen gemäss Uferschutzplanung der Gemeinde ausgerichtet werden, die gut unterhalten und öffentlich zugänglich sind.

d) Umstritten ist, welche in der vom Kanton genehmigten Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin bezeichneten Freiflächen und Wege beitragsberechtigte Anlagen im Sinn von Art. 7 Abs. 1 und 4 SFG i.V.m. Art. 13 Abs. 1 SFV darstellen. Die Vorinstanz vertritt im Wesentlichen die Auffassung, beitragsberechtigt seien nur realisierte Anlagen innerhalb des Wirkungsbereiches der Uferschutzpläne. Die Beschwerdeführerin macht demgegenüber geltend, gemäss der genehmigten Uferschutzplanung seien auch gewisse Wege und Freiflächen ausserhalb des Wirkungsbereichs beitragsberechtigt.

Die Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin und das darin enthaltene Realisierungsprogramm sind vom AGR genehmigt worden und damit verbindlich.⁷ Welche Anlagen grundsätzlich subventionsberechtigt sind, ergibt sich deshalb aus dieser rechtskräftigen Planung. Verschiedene Wegstrecken und Freiflächen befinden sich ausserhalb des im Uferschutzplan bezeichneten Wirkungsbereichs weitab vom See. Es ist deshalb nachvollziehbar, dass die Vorinstanz zum Ergebnis gelangt ist, dass diese Anlagen nicht den Anforderungen an einen Uferweg oder an eine Freifläche im Sinn der See- und Flussumgesetzgebung entsprechen. Ob sämtliche als Uferweg bezeichneten Wegstrecken und sämtliche als Freiflächen nach SFG bezeichneten Flächen die massgeblichen Kriterien erfüllen, ist zwar tatsächlich fraglich. Allerdings wurde die Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin von der zuständigen Behörde genehmigt und kann deshalb im Verfahren betreffend die Staatsbeiträge nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden.⁸ Zuständig für den Entscheid über eine Änderung einer Überbauungsordnung sind die Stimmberechtigten oder in Gemeinden mit einer entsprechenden Regelung das Gemeindeparlament (Art. 66 BauG⁹). Missachtet eine Gemeinde ihre ortsplanerischen Pflichten, kann der Regierungsrat einschreiten und unter anderem Vorschriften oder Plänen die Genehmigung entziehen (Art. 65 Abs. 2 BauG). Die Vorinstanz bzw. die BVE als Beschwerdeinstanz sind demgegenüber nicht zuständig für

⁷ VGE 2012/463 vom 07.07.2014 E. 3.4

⁸ Vgl. dazu VGE 20242 vom 17.06.1998 E. 3

⁹ Baugesetz vom 9. Juni 1985 (BauG; BSG 721.0)

die Überprüfung oder Anpassung von Uferschutzplänen. Es ist deshalb gestützt auf die geltende Uferschutzplanung zu prüfen, welche Wege und Freiflächen beitragsberechtigt sind.

3. Pilgerweg als beitragsberechtigter Uferweg

a) Die Beschwerdeführerin bringt vor, der Pilgerweg sei Bestandteil der Uferschutzplanung. Er diene dem Schutz des Uferbereichs des Thunersees und erfülle den Zweck nach Art. 1 SFG. Ein zweckmässiger Schutz sei nur möglich, wenn das angedachte Schutzkonzept in seiner Gesamtheit gewahrt werde. Dem Pilgerweg die Schutzfunktion abzuerkennen gefährde den Uferschutzplan an sich. Es spiele keine Rolle, ob der Pilgerweg direkt an den See anstosse und teilweise gar als nicht ufernah nach Art. 2a Abs. 1 SFV gelte. Für die Gewährung des Beitrages nach Art. 13 SFV sei massgebend, dass der Pilgerweg Bestandteil der Uferschutzplanung sei bzw. dem Schutzzweck des SFG diene. In ihrer Stellungnahme zur Vernehmlassung der Vorinstanz verweist die Beschwerdeführerin zudem auf ihre besondere Situation. Der Kanton selber habe den grössten Teil des Ufers hart verbaut und damit sowohl die Wiederherstellung naturnaher Ufer als auch die Erstellung eines sinnvollen Uferwegs nahezu verunmöglicht. In Zusammenarbeit mit dem Raumplanungsamt (heute AGR) habe man sich deshalb auf Festlegungen eng am See und punktuelle Festlegungen innerhalb des Zonenplans konzentriert. Damit habe das Erlebnis "See" und "Ufer" verbessert werden können. Zu beachten sei auch, dass der kantonale See- und Flussuferrichtplan vorsehe, dass der Uferweg in wesentlichen Teilen auf den Pilgerweg gelegt werde. Mit der Teilrevision der Ortsplanung in den Jahren 2004/2005 seien keine Anpassungen an der Uferschutzplanung vorgenommen worden.

b) In Art. 4 SFG werden unter anderem die besonderen Anforderungen an den Uferweg geregelt. Diese Bestimmungen wurden zwar im Laufe der Zeit geändert. Es gilt aber seit jeher der Grundsatz, dass der Uferweg durchgehend sein und grundsätzlich unmittelbar dem Ufer entlang führen muss. Eine uferferne Wegführung ist zulässig, wenn die ausdrücklich vorbehaltenen öffentlichen Interessen überwiegen.¹⁰ Das SFG geht davon aus, dass eine Wegführung unmittelbar am Ufer wegen der Nähe zum Wasser und des freien Ausblicks über den entsprechenden Seeabschnitt grundsätzlich attraktiv ist. Eine

¹⁰ Vgl. BVR 1987 S. 165 E. 3e/dd, 1985 S. 37 E. 2b

alternative Wegführung muss deshalb ein landschaftliches oder ein Natur- bzw. Erholungserlebnis bieten, das dasjenige im konkreten Uferabschnitt übertrifft. Das ist am ehesten dort denkbar, wo anstelle eines unmittelbar an einer (vielfahrenen) Strasse entlangführenden Uferwegs eine etwas abseits, allenfalls erhöht liegende Wegführung mit freiem Ausblick auf das Wasser gewählt würde. Hingegen kann ein rückwärtiger, ausserhalb des ufernahen Bereiches liegender Weg, der vom Ufer durch Häuser abgetrennt ist, nicht als Uferweg gelten, auch wenn er an sich als Wanderweg attraktiv sein mag.¹¹

Dem vom Regierungsrat am 26. Juni 1985 genehmigten See- und Flussumrichtplan für das Teilgebiet der Region Thun (nachfolgend: See- und Flussumrichtplan) lässt sich entnehmen, dass ein entfernt vom Ufer verlaufender Weg allein wegen seiner Attraktivität als Wanderweg noch keinen Verzicht auf einen Weg oder Pfad in unmittelbarer Ufernähe rechtfertige, aber durchaus unter Umständen sogar zur Subventionsberechtigung führende Bedeutung als wertvolle Ergänzung des Uferwegs haben könne. In diesem Fall habe der Richtplan Stichwege anzugeben, die einen solchen Wanderweg mit dem Uferweg verbinde.¹² Der See- und Flussumrichtplan legt für den Uferabschnitt G._____ (3R 15) fest, dass der Uferweg auf den Pilgerweg gelegt werde. Für den Uferabschnitt C._____/B._____ (3R 16) legt er u.a. fest, der Uferweg zur B._____ sei zu attraktivieren. Zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten gelte im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch der höher gelegene Pilgerweg als subventionsberechtigende Anlage nach SFG. Für den Uferabschnitt D._____-E._____ (3R 19) legt er unter anderem fest, das Trottoir werde zum Uferweg. Zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten gelte im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch der höher gelegene Pilgerweg als subventionsberechtigende Anlage nach SFG. Auch für den Uferabschnitt F._____ (3R 20) legt der See- und Flussumrichtplan fest, zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten gelte im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch der höher gelegene Pilgerweg als subventionsberechtigende Anlage nach SFG. Damit ergibt sich bereits aus dem behördenverbindlichen See- und Flussumrichtplan, dass an gewisse Abschnitte des Pilgerwegs Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfonds ausgerichtet werden sollen.

¹¹ BVR 2015 S. 372 E. 6.3

¹² Vgl. See- und Flussumrichtplan für das Teilgebiet der Region Thun, S. 3 f.

c) Die Beschwerdeführerin hat ihre Uferschutzplanung in zwei Phasen bearbeitet. Zuerst wurden die weniger problematischen Uferbereiche ausserhalb der Siedlungsgebiete (Abschnitt 3R 15 G._____, Abschnitt 3R 16 C._____-B._____ und Abschnitte 3R 19/20 D._____/E._____-F._____) und anschliessend die schwierigeren Uferbereiche innerhalb der Siedlungsgebiete (Abschnitte 3R 17/18 H._____/C._____ I._____ und Abschnitte 3R 21/22 J._____/K._____-L._____) erarbeitet. Die Uferschutzplanung "Abschnitte leicht" wurde am 20. Juni 1994 von der Gemeindeversammlung der Beschwerdeführerin beschlossen und vom AGR am 30. Januar 1996 genehmigt. Die Uferschutzplanung "Abschnitte schwierig" wurde am 3. Dezember 1994 von der Gemeindeversammlung der Beschwerdeführerin beschlossen und vom AGR am 20. August 1996 genehmigt.¹³

Dem Erläuterungsbericht zur Uferschutzplanung "Abschnitte leicht" lässt sich zum Thema "Uferweg" Folgendes entnehmen:¹⁴

«Innerhalb der von der vorliegenden Uferschutzplanung erfassten Abschnitte stellt der Pilgerweg dank seiner landschaftlich hervorragenden Lage für Wanderer die attraktivere Uferroute dar als der eigentliche Uferweg. Diesem kommt aber in den Abschnitten 3R 16, 3R 19 und 3R 20 in erster Linie die Bedeutung als Zugang zu den verschiedenen Freiflächen am Wasser zu; ferner, jedoch beschränkt auf seine landschaftlich interessanten Strecken, als lokaler Spazierweg.

Aufgrund dieser Feststellung sieht die Uferschutzplanung Verbesserungen der Situation eher im Ausbau bestehender und der Anlage neuer Verbindungen vom höher gelegenen Pilgerweg zum Uferweg (namentlich zu den Bushaltestellen) als im kostspieligen Ausbau des durch das Trottoir entlang der Strasse gegebenen Uferweges.

Das seeseitige Trottoir entlang der Staatsstrasse, der eigentliche Uferweg, weist heute eine Breite von 1.20 m bis 1.50 m, in neueren Streckenabschnitten von 2.20 m, bis 2.770 m auf. Die Fahrbahn der Staatsstrasse kann aufgrund ihrer Funktion als Trägerin des öffentlichen Verkehrsmittels (Gelenkbusse) nicht zugunsten des Trottoirs verschmälert werden. Seeseitige Verbreiterungen des Trottoirs wären andererseits mit unverhältnismässig hohen Kosten verbunden ohne den Erlebniswert des Uferweges entsprechend zu steigern. (...).»

Dem Erläuterungsbericht zur Uferschutzplanung "Abschnitte schwierig" lässt sich zum Thema "Uferweg" Folgendes entnehmen:¹⁵

«Die im Uferschutzplan festgelegte Führung des Uferweges richtet sich nach folgenden Grundsätzen.

Die Wegführung soll durchgehend flüssig und abwechslungsreich sein und soweit möglich unmittelbar dem Ufer entlang führen. Wo dies infolge bestehender Bauten und Anlagen nicht

¹³ Uferschutzpläne einsehbar unter <A._____, Rubriken «Verwaltung, Abteilungen/Ämter, Baupolizei und Planung»

¹⁴ Erläuterungsbericht vom April 1994, Ziff. 24, S. 2 f.

¹⁵ Erläuterungsbericht vom Dezember 1994, Ziff. 24, S.3

möglich ist, sind im Abstand von höchstens 175 m Bezüge zum Ufer in der Form von Freiflächen oder freien Ueber- oder Ausblicken zu schaffen.

Führungen des Uferweges auf dem bestehenden Trottoir, sog. Trottoirlösungen, sind soweit dies die bestehende Trottoirbreite und die vorhandenen Hauszufahrten zulassen, im Sinne erhöhter Sicherheit und Geborgenheit für den Benützer durch die Anlage von Grünstreifen mit niedriger Bepflanzung gestalterisch zu verbessern.

Für den Wanderer stellt der höher gelegene Pilgerweg die alternative Uferroute zum Uferweg dar.»

Die Erläuterungsberichte setzen sich anschliessend detailliert mit den Festlegungen des See- und Flussumrichtplans und deren Umsetzung in der Uferschutzplanung auseinander. So wird beispielsweise für den Abschnitt 3R 15 G._____ festgehalten, dass der Uferweg wie im Richtplan vorgesehen auf den Pilgerweg gelegt werde. Dieser werde ergänzt durch die Wegverbindung M._____ -B._____ (Massnahmenblatt Nr. 15/1), den Verbindungsweg Bushaltestelle M._____ entlang Staatsstrasse (Massnahmenblatt Nr. 15/2) und den Verbindungsweg Bushaltestelle M._____ -Pilgerweg (Massnahmenblatt Nr. 15/3). Für den Abschnitt 3R 16 C._____ -B._____ legt der See- und Flussumrichtplan fest, dass der höher gelegene Pilgerweg zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch als subventionsberechtigte Anlage nach SFG gelte. Diese Festlegung wurde gemäss Erläuterungsbericht mit dem Uferschutzplan erfüllt und ergänzt durch den Verbindungsweg N._____ -Pilgerweg (Massnahmenblatt Nr. 16/1). Auch für den Abschnitt 3R 19 D._____ -O._____ legt der See- und Flussumrichtplan fest, dass der höher gelegene Pilgerweg zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch als subventionsberechtigte Anlage nach SFG gelte. Diese Festlegung wurde gemäss Erläuterungsbericht mit dem Uferschutzplan erfüllt und ergänzt durch die neue Wegverbindung über D._____ (Massnahmenblatt Nr. 19/8) und den Verbindungsweg Bushaltestelle D._____ -Pilgerweg (Massnahmenblatt Nr. 19/2). Auch für den Abschnitt 3R 20 F._____ legt der See- und Flussumrichtplan fest, dass der höher gelegene Pilgerweg zwischen den im Plan entsprechend bezeichneten Anschlusspunkten im Sinne einer wertvollen Ergänzung der Uferwegroute auch als subventionsberechtigte Anlage nach SFG gelte. Diese Festlegung wurde gemäss Erläuterungsbericht mit dem Uferschutzplan erfüllt. Die Vorgaben der See- und Flussumrichtplanung bezüglich Uferweg und Pilgerweg wurden also in der Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin übernommen und ergänzt.

d) Art. 1 USPV¹⁶ regelt den Wirkungsbereich und die Inhalte der Uferschutzpläne. Gemäss Art. 1 Abs. 1 USPV gelten die nachfolgenden Vorschriften für die in den Uferschutzplänen bezeichneten Wirkungsbereiche bis zur Gemeindegrenze sowie zur Wasserlinie, welche durch den mittleren Sommerwasserstand bestimmt wird. Auf dem Gebiet der Kantonsstrasse entfalten die Uferschutzpläne keine Rechtswirkung. Innerhalb des Perimeters der Überbauungsordnung "P._____" gelten die Bestimmungen der Überbauungsordnung. Gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. d USPV legen die Uferschutzpläne unter anderem die Führung und Gestaltung des Uferweges sowie deren Verbindungen zum Pilgerweg als höher gelegener Uferweg verbindlich fest. Die Uferschutzplanung regelt somit auch Anlagen ausserhalb des eigentlichen Wirkungsbereichs. Dies ist zulässig, kann sie doch alles enthalten, was Gegenstand einer Überbauungsordnung sein kann.¹⁷ Soweit die Vorschriften und Pläne nichts anderes vorsehen, gelten die Bestimmungen des Zonenplans und des Baureglements (Art. 2 USPV). Unter dem Titel "D Uferweg" sind in Art. 14 und 15 USPV der Uferweg und der Pilgerweg geregelt. Gemäss Art. 14 Abs. 1 USPV sind die in den Uferschutzplänen bezeichneten "bestehenden" und "zu verbessernden" Uferwege durchgehend öffentlich. Gemäss Art. 15 Abs. 1 USPV ergänzt der Pilgerweg den Uferweg (...) und bildet dessen Fortsetzung von der B._____ nach Osten. Soweit er als ergänzender Uferweg ausgewiesen ist, gilt für den Pilgerweg grundsätzlich ein allgemeines Fahrverbot (Art. 15 Abs. 2 USPV). Soweit der Pilgerweg als allgemeiner Uferweg gilt, sind Hartbeläge untersagt (Art. 15 Abs. 3 USPV). Sowohl der Wortlaut als auch die Systematik spricht somit für die Auslegung der Beschwerdeführerin, wonach der Pilgerweg zumindest teilweise als ergänzender Uferweg gilt und beitragsberechtigt ist. Die Uferschutzpläne zeigen gemäss Legende sowohl den bestehenden und den zu verbessernden Uferweg als auch den Pilgerweg und die Zugänge als ergänzender Uferweg. Im Sinne eines Hinweises sind zudem die bestehenden Pilgerwegverbindungen dargestellt. Auch verschiedene Massnahmenblätter betreffen eine Verbesserung des Pilgerwegs auf bestimmten Streckenabschnitten oder sehen Verbindungswege zwischen Uferweg und Pilgerweg vor.

¹⁶ Vorschriften zu den Uferschutzplänen der Einwohnergemeinde A._____ (USPV), einsehbar unter <A._____, Rubriken «Verwaltung, Abteilungen/Ämter, Baupolizei und Planung»

¹⁷ VGE 2010/428 vom 18.9.2013 E. 8.3, VGE 21284 vom 3.12.2001 E. 3a; Aldo Zaugg/Peter Ludwig, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern, 4. Aufl., Band I, Bern 2013, Art. 11 N. 20; vgl. dazu auch Richtlinie SFG des ehemaligen Raumplanungsamts des Kantons Bern, Register 1 Erarbeitung der Uferschutzpläne nach SFG, Leitfaden zur Ausarbeitung von Überbauungsvorschriften zum Uferschutzplan nach SFG (Mai 1986)

e) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Pilgerweg und seine Zugänge in gewissen Abschnitten als (zusätzlicher) Uferweg im Sinne des SFG gelten. Das gilt auch dann, wenn sie ausserhalb des eigentlichen Wirkungsbereichs liegen. Soweit sie in den Uferschutzplänen die entsprechende Signatur als ergänzender Uferweg aufweisen, gelten sie gemäss der vom Kanton genehmigten Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin somit grundsätzlich als beitragsberechtigte Uferwege. Hingegen können keine Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfonds ausgerichtet werden, soweit der Pilgerweg und seine Zugänge bloss die Hinweis-Signatur "bestehende Pilgerwegverbindung" aufweisen oder überhaupt nicht in den Uferschutzplänen eingezeichnet sind. Aufgrund einer summarischen Prüfung erscheint es, dass im Rahmen der Digitalisierung von 2004 auch diejenigen Wegstrecken als beitragsberechtigte Wege aufgenommen und subventioniert wurden, die in den entsprechenden Uferschutzplänen bloss die (Hinweis-)Signatur "bestehende Pilgerwegverbindung" aufweisen. Anders als die Beschwerdeführerin meint, kann für die beitragsberechtigte Länge der Uferwege somit nicht auf die bisher als massgeblich erachtete Uferweglänge von 16'337 m abgestellt werden, da darin auch nicht beitragsberechtigte Wege enthalten sind. Es lässt sich den Akten auch nicht entnehmen, ob die als ergänzender Uferweg bezeichneten Wegstücke bereits vorhanden sind bzw. ob sämtliche in den Realisierungsprogrammen enthaltenen Massnahmen zur Verbesserung oder Neuerstellung von Pilgerwegabschnitten bzw. seiner Zugänge realisiert worden sind. Ebenso wenig ist bekannt, ob die Beschwerdeführerin die fraglichen Abschnitte des Pilgerwegs und der Zugänge ordnungsgemäss unterhalten hat. Fraglich und daher näher zu prüfen ist aber auch, inwieweit der Uferweg beitragsberechtigt ist, soweit er über das Trottoir der Kantonsstrasse führt. Zum einen entfalten die Uferschutzpläne auf dem Gebiet der Kantonsstrassen keine Rechtswirkung (vgl. Art. 1 Abs. 2 USPV), zum anderen ist grundsätzlich der Kanton zuständig für den Unterhalt der Kantonsstrassen samt ihrer Bestandteile (vgl. Art. 38 SG¹⁸). Die massgebliche Länge der beitragsberechtigten Wege muss somit gestützt auf die obigen Erwägungen neu bestimmt werden. Aus diesen Gründen wird die Beschwerde betreffend die subventionsberechtigte Länge des Uferwegs nur teilweise gutgeheissen. Angesichts der fehlenden Entscheidreife ist es sachgerecht, diesen Teil der angefochtenen Verfügung gestützt auf Art. 72 Abs. 1 VRPG zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

4. Beitragsberechtigte Freiflächen

¹⁸ Strassengesetz vom 4. Juni 2008 (SG; BSG 732.11)

a) Umstritten ist weiter, ob an die gemäss Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin als Freiflächen nach SFG bezeichneten, aber ausserhalb des Uferschutzplanperimeters liegenden Freiflächen Nrn. 14, 22, 33, 38 und 39 Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfond ausgerichtet werden können. Die Beschwerdeführerin macht dazu insbesondere geltend, sämtliche Freiflächen seien entweder direkt in den entsprechenden Uferschutzplänen markiert oder sie seien mittels Lesehilfen (Pfeil) klar aus dem Plan zu entnehmen. Unbeachtlich sei, dass die strittigen Freiflächen nicht direkt vom Wirkungsbereich des Uferschutzbereichs erfasst seien. Sie seien allesamt Bestandteil der gesamten Uferschutzplanung, deren Zweck nur aufgrund des bestehenden und damals rechtsgenüchlich erlassenen Gesamtkonzepts gewahrt werden könne.

b) Gemäss Art. 3 Abs. 1 Bst. c SFG sind im Uferschutzplan allgemein benutzbare Freiflächen für Erholung und Sport festzulegen. Freiflächen nach SFG dienen als Stützpunkte für die Wanderer, zum Baden sowie für Sport und Erholung.¹⁹ Grundsätzlich sind damit nur standortgebundene Erholungsnutzungen im Uferbereich gemeint, d.h. Nutzungen, die mit dem Wasser und mit der von der See- und Flussufergesetzgebung geforderten Begehrbarkeit des Ufers in Zusammenhang stehen. In Frage kommen vor allem Rast- und Ruheplätze, Feuerstellen und Spielflächen. Sie sind als Infrastruktur für die Uferwegbenützerinnen und -benützer gedacht.²⁰ Als Anlagetypen sind hauptsächlich Freihalteflächen, Rastplätzen, Liege- und Badewiesen sowie Uferparks vorgesehen. In begründeten Einzelfällen kann es sich auch um Parkplätze handeln.²¹ Diese werden aber seit 1. Januar 2018 nicht mehr subventioniert (vgl. dazu Art. 11 Abs. 1a Bst. a und Art. 13 Abs. 1a SFV). Freiflächen, die im Uferschutzplan ausgeschieden sind, müssen zwingend für die Öffentlichkeit frei zugänglich sein. Andernfalls wird für deren Bau und Unterhalt ebenfalls kein Staatsbeitrag geleistet.

Gemäss Art. 1 Abs. 3 Bst. b USPV legen die Uferschutzpläne der Beschwerdeführerin die Freiflächen nach SFG verbindlich fest. Die Freiflächen 1-39 sind Freiflächen nach SFG. Sie sind öffentlich zugänglich und dienen der Erholung, Spiel und Sport (Art. 13 Abs. 1 USPV). Sie sind ihrem Zweck entsprechend zu gestalten und unter Einbezug bestehender Bäume

¹⁹ Vgl. Tagblatt des Grossen Rates 2000, S. 483 (Votum Hirt, Präsident der Kommission) und S. 487 (Votum Steinlin)

²⁰ Vgl. Richtlinie SFG des ehemaligen Raumplanungsamts des Kantons Bern, Register 3 Planung, Bau und Ausstattung der Freiflächen und Rastplätze nach SFG (November 1986), S. 3

²¹ Vgl. Richtlinie SFG des ehemaligen Raumplanungsamts des Kantons Bern, Register 3 Planung, Bau und Ausstattung der Freiflächen und Rastplätze nach SFG (November 1986), S. 5 f.

und Sträucher zu bepflanzen (Art. 13 Abs. 2 USPV). Für einzelne, in den Uferschutzplänen bezeichneten Freiflächen bestehen bestimmte, näher geregelte Nutzungsbeschränkungen. So wird insbesondere festgelegt, wo Tauchsport, Wasserskisport und Surfen zugelassen sind und wo sich öffentliche Abstellplätze für Motorfahrzeuge befinden (vgl. Art. 13 Abs. 3 USPV). Im Übrigen wird der konkrete Verwendungszweck der einzelnen Freiflächen weder in den Uferschutzplänen noch in den USPV näher bestimmt.²² Hinweise über den Zweck der einzelnen Freiflächen ergeben sich einzig aus den dazugehörigen Massnahmenblättern.

c) Den Uferschutzplänen der Beschwerdeführerin kann entnommen werden, dass sich die Freiflächen Nrn. 14, 22, 33, 38 und 39 ausserhalb des Wirkungsbereichs der Uferschutzpläne befinden. Zum Teil liegen sie weitab vom Seeufer. Trotzdem handelt es sich bei diesen fünf gemäss Art. 13 Abs. 1 USPV um Freiflächen nach SFG. Der Vorinstanz kann zwar grundsätzlich zugestimmt werden, dass es fraglich ist, ob Freiflächen ausserhalb des Uferschutzperimeters dem Sinn und Zweck von Freiflächen nach SFG entsprechen, da sie sich weitab vom Seeufer befinden und nicht dem öffentlichen Zugang zu See- und Flussumfängen dienen. In Art. 13 USPV werden die hier umstrittenen Freiflächen jedoch explizit als Freiflächen nach SFG aufgeführt, die der Bevölkerung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 Bst. c SFG für Erholung und Sport zur Verfügung stehen sollen. Für die ausserhalb des Uferschutzperimeters liegenden Freiflächen werden im Erläuterungsbericht die gleichen Zielsetzungen vorgesehen wie für Freiflächen innerhalb des Perimeters. Das Realisierungsprogramm enthält Massnahmenblätter für die strittigen Freiflächen. Die Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin samt Realisierungsprogramm wurde vom Kanton genehmigt. Dabei erachtete das AGR als zuständige Genehmigungsbehörde offenkundig auch die Freiflächen ausserhalb des Uferschutzperimeters als mit dem Ziel und Zweck des SFG vereinbar. Die genehmigte Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin ist rechtsverbindlich. Wie das Verwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Freifläche Nr. 33 (R._____) festgehalten hat, kann der Grundsatz der Subventionierung der fraglichen Freiflächen im Verfahren betreffend die Höhe der Staatsbeiträge nicht mehr überprüft werden.²³ Gestützt auf die genehmigte, rechtskräftige Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin sind die strittigen Freiflächen Nrn. 14, 22, 33, 38 und 39 somit als Freiflächen nach SFG anzuerkennen, soweit sich die planungsrechtliche Situation in der Zwischenzeit nicht geändert hat. Dabei ist zu

²² Vgl. dazu auch BGer 1P.576/2002, 1A.250/2000 vom 8. November 2001 E. 8e

²³ VGE 20242 vom 17. Juni 1998, E. 3

berücksichtigen, dass Art. 2 USPV das Verhältnis zwischen Uferschutzplanung und baurechtlicher Grundordnung folgendermassen regelt: Soweit Vorschriften und Pläne nichts anderes vorsehen, gelten die Bestimmungen des Zonenplans und des Baureglements der Beschwerdeführerin. Die Regelungen der Uferschutzplanung gehen somit der baurechtlichen Grundordnung vor. Eine Änderung der Uferschutzplanung im Rahmen einer Ortsplanungsrevision oder einer Teilrevision der baurechtlichen Grundordnung ist zwar grundsätzlich möglich, müsste aber ausdrücklich erfolgen. Allein der Umstand, dass die Freiflächen Nrn. 14, 22, 33, 38 und 39 im Rahmen der nachfolgenden Ortsplanungsrevision nicht in den Zonenplan überführt worden sind, bedeutet daher nicht ohne weiteres, dass sie damit aufgehoben worden sind. Soweit die in den Realisierungsprogrammen enthaltenen, die fraglichen Freiflächen betreffenden Massnahmen realisiert worden sind und die Freiflächen für die Öffentlichkeit frei zugänglich sind, hat die Beschwerdeführerin deshalb einen Anspruch auf Staatsbeiträge an den Unterhalt.

d) Gemäss Uferschutzplanung befindet sich die Freifläche 14 im Abschnitt 3R 17 H._____ und umfasst die ganze Parzelle Nr. xxxx. Ihr Zweck wird nicht näher festgelegt. Dem Realisierungsprogramm lässt sich einzig entnehmen, dass eine Verbesserung der Gestaltung und Bepflanzung geplant ist (Massnahmenblatt Nr. 17/16). Den Vorakten lässt sich entnehmen, dass es sich um einen Aussichtspunkt handelt, und dass an die Realisierung der Massnahme Subventionen ausgerichtet wurden. Die Parzelle Nr. xxxx befindet sich gemäss Zonenplan in einer Grünzone. Nach Art. 39 Abs. 1 GBR²⁴ gliedern die Grünzonen die Siedlung, halten im Ortsinnern Grünräume frei, dienen dem Umgebungsschutz von Baudenkmälern sowie der Freihaltung wichtiger Ortsansichten und Aussichtslagen. Der Unterhalt und die zeitgemässe Sanierung bestehender Bauten ist zugelassen (Art. 39 Abs. 2 GBR). Neubauten und Anlagen für den Unterhalt der Grünzone oder für Nutzungen im öffentlichen Interesse sind gestattet, soweit sie nicht den Planungszweck der Grünzone beeinträchtigen (Art. 39 Abs. 3 GBR). Der Zweck der Grünzone, eine wichtige Aussichtslage freizuhalten, ist vereinbar mit dem Ziel des SFG, einen freien Ausblick auf das Wasser zu gewähren. Dem Vorbringen der Vorinstanz, wonach die Beschwerdeführerin die Nutzung der Parzelle Nr. xxxx als Freifläche gemäss SFG aufgegeben hat, kann somit nicht gefolgt werden. Die Freifläche Nr. 14 ist deshalb bei der Bemessung der Staatsbeiträge an den Unterhalt von Freiflächen nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a SFV zu berücksichtigen. Insoweit ist die Beschwerde gutzuheissen.

²⁴ Baureglement der Einwohnergemeinde A._____ vom 22. Juni 1996 (GBR)

e) Gemäss Uferschutzplanung befindet sich die Freifläche Nr. 22 im Abschnitt 3R 18 C._____ I._____. Den Vorakten lässt sich entnehmen, dass sich der fragliche Platz auf Parzelle Nr. 188 befindet. Der genaue Standort lässt sich dem Uferschutzplan nicht entnehmen, da er ausserhalb des abgebildeten Bereichs liegt und lediglich mit einem Pfeil mit Bezeichnung "Freifläche Q._____" eingetragen ist. Gemäss Uferschutzplanung befindet sich die Freifläche Nr. 33 im Abschnitt 3R 21 J._____. Sie ist im Uferschutzplan einzig mit einem Pfeil mit der Bezeichnung "Freifläche R._____" eingezeichnet. Den Vorakten lässt sich entnehmen, dass sie sich auf Parzelle Nr. 153 befindet und in der Zone für öffentliche Nutzung (ZöN) Q liegt. Der Zweck der beiden Freiflächen wird in der Uferschutzplanung nicht näher festgelegt. Dem Realisierungsprogramm lässt sich einzig entnehmen, dass am Standort Q._____ ein Unterstand gebaut (Massnahmenblatt Nr. 18/10) und am Standort R._____ eine öffentliche WC-Anlage erstellt (Massnahmenblatt Nr. 21/11) werden soll. Gemäss Vorakten wurden die beiden Massnahmen realisiert und es wurden dafür Staatsbeiträge aus dem Uferschutzfonds ausgerichtet.²⁵ Bei den fraglichen Freiflächen handelt es sich offenbar um Grillplätze, die von A._____ Tourismus bzw. C._____ Tourismus verwaltet werden.²⁶ Sie dienen zwar nicht ausschliesslich SFG-Zwecken, bei den im Realisierungsprogramm enthaltenen Bauten und Anlagen handelt es sich aber nach wie vor um Freiflächen im Sinne des SFG. Soweit sie allgemein benützbar sind, sind sie bei der Bemessung der Staatsbeiträge an den Unterhalt von Freiflächen nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a SFV zu berücksichtigen. Insoweit ist die Beschwerde grundsätzlich gutzuheissen.

f) Gemäss Uferschutzplanung befinden sich die Freiflächen 38 und 39 Abschnitt 3R 22 K._____ -L._____ auf den Parzellen Nrn. yyyy und zzzz im Wald. Der Zweck der beiden Freiflächen wird in der Uferschutzplanung nicht näher festgelegt. Dem Realisierungsprogramm lässt sich einzig entnehmen, dass die Pavillons renoviert werden sollen. Gemäss Auskunft der Beschwerdeführerin im Beschwerdeverfahren sollen die seit langer Zeit bestehenden Pavillons entlang des Pilgerwegs der Erholung und als Rastplatz dienen. Die Grundstücke seien im Privatbesitz, die teilweise zerfallenen Bauten seien nicht öffentlich zugänglich. Die im Realisierungsprogramm vorgesehenen Massnahmen seien noch nicht realisiert worden. Damit steht fest, dass die Freiflächen 38 und 39 zwar grundsätzlich Freiflächen im Sinn des SFG sind. Da die Massnahmen gemäss

²⁵ Vgl. VGE 20242 vom 17. Juni 1998 betreffend Freifläche Nr. 33

²⁶ Vgl. <http://www.A._____.tourismus.ch/aktivitaeten/sommer/grillplaetze.html>

Realisierungsprogramm aber noch nicht ausgeführt worden und die Pavillons zudem nicht öffentlich zugänglich sind, können die Freiflächen 38 und 39 deshalb bei der Bemessung der Staatsbeiträge an den Unterhalt von Freiflächen nach Art. 13 Abs. 1 Bst. a SFV nicht berücksichtigt werden. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen.

g) Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Freiflächen Nrn. 14, 22, 23, 38 und 39 gemäss der vom Kanton genehmigten Uferschutzplanung der Beschwerdeführerin grundsätzlich als Freiflächen im Sinne des SFG gelten, obwohl sie ausserhalb des eigentlichen Wirkungsbereichs liegen. Sie gelten somit grundsätzlich als beitragsberechtigt. Anders als die Beschwerdeführerin meint, kann für die beitragsberechtigte Fläche jedoch nicht unbesehen auf die bisher als massgeblich erachtete Fläche von 166.34 a abgestellt werden, da darin auch nicht beitragsberechtigte Freiflächen enthalten sind. Das wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten, hat sie doch lediglich die Ziffern 1 und 3 der Verfügung angefochten. Zusätzlich zu den von der Vorinstanz als beitragsberechtigt anerkannten 92.67 a Freiflächen ist die Freifläche Nr. 14 anzurechnen. Deren Fläche lässt sich den Akten nicht entnehmen. Die Freiflächen Nrn. 22 und 33 bzw. die darauf als SFG-Massnahmen realisierten Bauten und Anlagen sind beitragsberechtigt, soweit sie öffentlich zugänglich sind. Dies ist näher zu prüfen. Hingegen sind die Freiflächen 38 und 39 nicht beitragsberechtigt, da sie weder realisiert, noch öffentlich zugänglich sind. Aus diesen Gründen wird die Beschwerde betreffend die subventionsberechtigte Fläche der Freiflächen nur teilweise gutgeheissen. Angesichts der fehlenden Entscheidreife ist es sachgerecht, auch diesen Teil der angefochtenen Verfügung gestützt auf Art. 72 Abs. 1 VRPG zur Fortsetzung des Verfahrens im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.

5. Kosten

a) Die oberinstanzlichen Verfahrenskosten bestehen vorliegend einzig aus einer Pauschalgebühr (Art. 103 Abs. 1 VRPG). Diese wird festgesetzt auf Fr. 1'000.00 (Art. 103 Abs. 2 VRPG, Art. 19 Abs. 1 GebV²⁷). Laut Art. 108 Abs. 1 VRPG werden die Verfahrenskosten der unterliegenden Partei auferlegt, es sei denn, das prozessuale Verhalten einer Partei gebiete eine andere Verlegung oder die besonderen Umstände

²⁷ Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung (Gebührenverordnung, GebV; BSG 154.21)

rechtfertigen, keine Verfahrenskosten zu erheben. Im vorliegenden Fall gibt es keine Gründe, von dieser Regel abzuweichen. Die Beschwerdeführerin dringt mit ihrer Beschwerde nur teilweise durch. Da sie in ihren Vermögensinteressen betroffen ist, werden ihr zwei Fünftel der Verfahrenskosten auferlegt (Art. 108 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 Bst. b VRPG). Die restlichen Verfahrenskosten trägt der Kanton.

b) Die Beschwerdeführerin war nicht anwaltlich vertreten, weshalb ihr keine Parteikosten im Sinne des Gesetzes entstanden sind (Art. 104 Abs. 1 und 2 VRPG). Zudem haben Behörden im Sinn von Art. 2 Abs. 1 Bst. b und c VRPG gemäss Art. 104 Abs. 4 VRPG im Beschwerdeverfahren in der Regel keinen Anspruch auf Parteikostenersatz. Parteikosten sind deshalb keine zu sprechen.

III. Entscheid

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden Ziffer 1 der Verfügung des Tiefbauamts vom 3. Januar 2018 vollumfänglich und Ziffer 3 der Verfügung des Tiefbauamts vom 3. Januar 2018 betreffend die Freiflächen Nrn. 14, 22 und 33 aufgehoben. Die Sache wird zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen und die Verfügung des Tiefbauamts vom 3. Januar 2018 bestätigt, soweit sie nicht unangefochten in Rechtskraft erwachsen ist.
2. Der Beschwerdeführerin werden Verfahrenskosten in der Höhe von Fr. 400.00 zur Bezahlung auferlegt. Eine separate Zahlungseinladung folgt, sobald dieser Entscheid in Rechtskraft erwachsen ist.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

IV. Eröffnung

- Einwohnergemeinde A. _____, Gemeindeverwaltung, eingeschrieben
- Tiefbauamt des Kantons Bern (TBA), eingeschrieben

Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion

Der Direktor

Christoph Neuhaus
Regierungspräsident