

einer Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer erreicht werden kann, das sich auf Artikel 69ter der Bundesverfassung stützt. Aufgrund der vom Nationalrat in der Sitzung vom 15. März 1974 und vom Ständerat in der Sitzung vom 26. Juni 1974 angenommenen Motion ist der Bundesrat beauftragt worden, den eidgenössischen Räten so bald als möglich einen Bericht und entsprechende Anträge über die künftige Ausländerpolitik, insbesondere zur Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer zu unterbreiten. Nach dem Wortlaut dieser Motion ist Ziel der Revision die Stabilisierung und anschliessend die schrittweise Herabsetzung der Zahl der Ausländer in der Schweiz, unter Berücksichtigung aller menschlichen, sozialen und wirtschaftlichen Gesichtspunkte und des demographischen Gleichgewichtes sowie der besonderen Lage gewisser Kantone.

Die Revisionsarbeiten des erwähnten Gesetzes werden intensiv vorangetrieben. Zu diesem Zwecke arbeitet eine Expertengruppe mit den beteiligten Verwaltungsstellen zusammen. Beim gegenwärtigen Stand der Arbeiten können indessen die von dieser Revision zu erwartenden Ergebnisse noch nicht voll ausgewertet werden. Die Revision muss deshalb zuerst zu Ende geführt werden, bevor man sich darüber schlüssig werden kann, ob den eidgenössischen Räten ein Verfassungsauftrag zu unterbreiten ist, welcher als Gegenvorschlag für die vierte Ueberfremdungsinitiative dienen könnte.

Der Bundesrat beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln.

Le président: Le Conseil fédéral accepte la motion sous forme de postulat. M. Jaeger-St-Gall se déclare d'accord avec cette procédure. La parole n'étant pas demandée, j'admetts que le postulat est accepté.

Ueberwiesen – Transmis

12 130

Interpellation Schaffer. Begehbarkeit der Seeufer Droit de marchepied

Wortlaut der Interpellation vom 3. Oktober 1974

Bäche, Flüsse, Seen und deren Ufer sollen nach den bezüglichen Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes erfreulicherweise als Schutzgebiete bezeichnet werden. Schutzgebiete können der Erholung oder dem Landschaftsschutz dienen. Die blosse Ausscheidung von Erholungsräumen sichert aber nicht ein öffentliches Zugangs- und Begehungsrecht. Ein solches wird seitens grosser Kreise der Bevölkerung für die Seeufer zu Recht und mit Nachdruck verlangt, nachdem Seen zu den bevorzugten Erholungsgebieten gehören. Es sollten zu diesem Zwecke auch Wanderwege erstellt werden.

Nachdem Artikel 699 ZGB das freie Betreten von Wald und Weide ermöglicht, gestattet Artikel 702 ZGB Bund, Kantone und Gemeinden den Erlass öffentlichrechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Interesse des öffentlichen Wohls. Der Bundesrat wird um Auskunft ersucht, was für Massnahmen er zu ergreifen gedenkt, um dem öffentlichen Zugangs- und Begehungsrecht an Seeufern zum Durchbruch zu verhelfen.

Texte de l'interpellation du 3 octobre 1974

La loi sur l'aménagement du territoire dispose que les rivières, les fleuves, les lacs et leurs rives sont des zones

protégées. Cela est très satisfaisant. Les zones protégées peuvent servir au délassemement ou à la protection du paysage. Il ne suffit cependant pas de réserver certaines zones au délassemement pour assurer au public le droit de s'y rendre et de les utiliser. Un tel droit de marchepied le long des rives des lacs est réclamé à juste titre et avec instance par de larges couches de la population. Les lacs font partie, ne l'oublions pas, des zones de délassemement préférées. A cet effet, il faudrait aménager des chemins pédestres.

L'article 699 du code civil permet le libre accès aux forêts et aux pâtures; de même, l'article 702 du code autorise la Confédération, les cantons et les communes à édicter des restrictions de droit public dans l'intérêt général. Quelles mesures le Conseil fédéral entend-il prendre pour assurer l'accès du public aux rives des lacs?

Mitunterzeichner – Cosignataires: Auer, Baumgartner, Bircher, Chopard, Diethelm, Düby, Gerwig, Hubacher, Kohler Simon, Reiniger, Rothen, Rubi, Schwendinger, Stich, Tschaäppät, Uchtenhagen, Waldner, Weber-Arbon, Welter, Wüthrich (20)

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Bund, Kantone und Gemeinden müssen sich heute mit vielen Problemen befassen, die früher leichter hätten gelöst werden können und auch weit weniger Kosten verursacht hätten. So löste das zu wenig eingeschränkte Privat-eigentum an Grund und Boden eine Welle von spekulativen und ungerechtfertigten Gewinnen aus. Es wurde von vielen als unantastbares Heiligtum propagiert. Darunter litt auch die öffentliche Begehbarkeit der Seeufer. Es wird als Selbsverständlichkeit betrachtet, dass Seen Allgemeingut sind. Die Öffentlichkeit von Gewässern wird aber für viele in Frage gestellt, wenn sie nicht auch die Seeufer umfasst. Früher bestanden an Seen weit mehr freie Bademöglichkeiten als heute. Auch konnten die Ufer an vielen Orten begangen werden, wo jetzt keine Möglichkeit mehr dazu besteht. Viele Seeufer wurden in den letzten Jahrzehnten in zunehmendem Masse überbaut. Kein Gesetz verbot dieses Vorgehen, weshalb Bauherren, die sich solche Bauten finanziell leisten konnten und dabei kaum an das allgemeine Wohl dachten, wohl nur selten Gewissenbisse hatten. An vielen Orten kam es zu einem regelrechten Ausverkauf der Seeufer, und dort wo früher vielfach jedermann rasten oder wandern konnte, stehen nun Wochenend-, Ferien- und Wohnhäuser, wobei für öffentliche Durchgänge nur selten Platz frei gelassen wurde. Man stösst laufend auf Verbotstafeln mit der Aufschrift «Privat». Große Bevölkerungssteile werden dadurch verärgert, und es bestehen starke Animositäten gegen die privilegierte Schicht der Gebäudeeigentümer an Seeufern. Es kommt auch vielfach vor, dass die öffentliche Begehbarkeit, wenn keine öffentlichen Fusswegrechte gesichert sind, durch Zäune unterbunden wird.

Durch die Bevölkerungszunahme und die zunehmende Verstädterung ist das Bedürfnis nach Erholungsraum gewachsen. Seeufer zählen zu den beliebtesten Erholungsgebieten. Die Zunahme der Verkehrsmittel und ihre Benutzung rufen nach einem Ausgleich durch körperliche Betätigung, wobei sich glücklicherweise Wandern und Schwimmen einer wachsenden Beliebtheit erfreuen. Zugängliche und begehbar Seeufer dienen also in zunehmendem Masse dem öffentlichen Wohl, und die öffentlichen Körperschaften haben deshalb ein Interesse und eine Verpflichtung an ihrer Freihaltung. Der Ruf, «die Seeufer gehören der Allgemeinheit» ertönt in vielen Ländern, und in der Schweiz sind namhafte Kräfte am Werk, um ihm zum Durchbruch zu verhelfen. Andere Länder sind uns in der Erfüllung dieser Bestrebungen voraus. Im Rahmen des Möglichen haben immerhin einige Kantone bereits bestimmte Eingriffe in das Privateigentum vorgenommen, um dem Druck der öffentlichen Meinung Rechnung zu tragen.

Vor allem wurden erhaltenswerte Schilfgestade, die für die Vogelwelt und die Fische unentbehrlich sind, unter Schutz gestellt. Auch wurden Uferschutzzonen gegen die weitere Ueberbauung geschaffen. Doch ist den öffentlichen Bedürfnissen erst in bescheidenem Masse Rechnung getragen worden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass einzelne Bauten direkt ans Wasser gebaut wurden. Andererseits ist Naturschutzgebiet nicht oder nur in beschränktem Masse zugänglich. Wanderwege rund um einen See können deshalb nicht vollumfänglich gesichert werden. Aber wo es möglich ist, kann privaten Eigentümern zugemutet werden, einen begrenzten Uferstreifen ihres Grundstückes zur freien Begehbarkeit offen zu halten.

In meiner Interpellation habe ich auf die Artikel 699 und 702 ZGB hingewiesen. Im Zeitpunkt der Schaffung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches wurde die Beschränkung des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl nicht übersehen, doch hat das damals geschaffene Recht bis in die jüngste Zeit keine in die anvisierte Richtung gehende Ergänzung und Anpassung an neue Verhältnisse und Bedürfnisse erfahren. Für die Anwendung des Artikels 702 ZGB müsste nach der Entscheidpraxis des Bundesgerichtes nicht eine unbedingte Notwendigkeit, sondern lediglich ein höheres staatliches Interesse vorhanden sein.

Der Naturschutzartikel der Bundesverfassung erklärt den Natur- und Heimatschutz als Sache der Kantone. Diese haben demzufolge die Naturschutzgebiete zu bezeichnen. Artikel 22ter BV gewährleistet grundsätzlich das Eigentum. Bund und Kantone können aber Eigentumsbeschränkungen anordnen. Artikel 22quater ermächtigt den Bund zur Schaffung von gesetzlichen Grundsätzen für eine durch die Kantone zu schaffende zweckmässige Nutzung des Bodens und der für eine geordnete Besiedlung des Landes dienenden Raumplanung. Das Bundesgesetz über die Raumplanung bezeichnet unter anderem Bäche, Flüsse, Seen und deren Ufer als Schutzgebiet. Diese Bestimmung garantiert die Freihaltung der Seeufer nicht vollumfänglich und schliesst vor allem die Begehbarkeit nicht ein. Dagegen liesse sich Artikel 14 des Gesetzes (Erholungsgebiet) dazu heranziehen. Fraglich ist aber, ob diese Gesetzesgrundlage ihrem Sinne nach auch für die Schaffung von Rundwegen ausreicht, soweit solche möglich sind. Zu denken ist ferner an die nachteiligen Auswirkungen der Entschädigungen für enteignungähnliche Eigentumsbeschränkungen. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsgruppe zur Förderung der schweizerischen Fuss- und Wanderwege eine Volksinitiative eingereicht hat, welche die Schaffung eines Wanderwegnetzes bezieht, ohne aber die Seeufer konkret zu erwähnen.

Der Druck der Oeffentlichkeit auf die Schaffung durchgehend begehbarer Seeufer mit zwangsläufiger Umgehung von entsprechenden Hindernissen, sowie die Gewährleistung des Zuganges, wird sich verstärken. Dringlich ist die Verhinderung einer weiteren Ueberbauung. Sodann stellt sich die grundsätzliche Frage, auf welche Weise den berechtigten Wünschen und Forderungen Rechnung getragen wird. Mit meiner Interpellation geht es mir vorweg darum, um Klärung der Rechtslage zu ersuchen. Ferner frage ich den Bundesrat an, was er für Massnahmen zu ergreifen gedenkt, um dem öffentlichen Zugangs- und Begehungsrecht an Seeufern zum Durchbruch zu verhelfen.

Schriftliche Antwort des Bundesrates

Réponse écrite du Conseil fédéral

Planerische Ueberlegungen¹⁾

Bedeutung der Seeufer für Gewässerschutz, Fischerei, Natur- und Landschaftsschutz: Von den Gewässerschutzfachleuten wird mit Nachdruck auf die Bedeutung der natürli-

chen Seeufer und Schilfbestände für die Selbstreinigungskraft der Seen hingewiesen. Für die Fischerei erfüllen die natürlichen Flachufer eine zentrale Rolle bei der Fortpflanzung der Fischbestände. Röhrichte, Riedwiesen, Uferwälder wie auch die Vegetation an Felsufern gehören zu den reizvollsten und immer selteneren Pflanzengesellschaften unseres Landes; sie bilden auch den Lebensraum für eine vielfältige Tier- und Vogelwelt. Naturnahe Seeufer gehören daher beinahe ausnahmslos zu den naturschutzwürdigen Gebieten. Die Seeufer zählen schliesslich zu den Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart; grössere Abschnitte sind im Inventar der Landschaften von nationaler Bedeutung (KLN) enthalten.

Bedeutung der Seeufer für die Erholung: Die Seeufer, als Grenzonen zwischen Land und Wasser sind auch für die Erholung der Bevölkerung von besonderem Wert. Quaipromenaden, Uferwege, Strandbäder, Picknickplätze, Bootsanlegestellen usw. gehören zu den meistfrequentierten Erholungseinrichtungen des Landes. Verschiedene Seeuferabschnitte zählen zudem zu den ältesten und renommiertesten Touristikgebieten der Schweiz. Der Grundsatz «Seeufer – zugänglich für alle» wurde denn auch von der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung im Rahmen der 22 Grundvorstellungen für die Schweiz von morgen formuliert.

Zustand der Seeufer: Aus einer im Jahre 1974 durchgeföhrten Erhebung des Delegierten für Raumplanung über die Ufer der 32 wichtigsten Seen unseres Landes geht hervor, dass von den insgesamt 1157 km schweizerischer Seeufer nur 37 Prozent noch weitgehend natürliche Ufer (Schilf-, Fels- und Waldufer) sind. 48 Prozent sind dagegen stark durch künstliche Veränderungen und Uferaufschüttungen geprägt; vielerorts sind diese Ufer auch in überwiegendem Masse überbaut. Bei den restlichen 15 Prozent handelt es sich um Ufer, die zwischen diesen Gegensätzen liegen.

In bezug auf die Zugänglichkeit zeigte die gleiche Erhebung, dass nur 34 Prozent der Seeufer heute für den Fussgänger zugänglich sind.

Die übrigen 66 Prozent der Seeufer sind nicht zugänglich; sie können nur mit mehr oder weniger starken Eingriffen in die bestehende Rechts- und Grundbesitzordnung, teilweise auch nur unter grossen technischen Schwierigkeiten (Felsufer) allgemein zugänglich gemacht werden.

Schlussfolgerungen für die künftige Nutzung der Seeufer: Aufgrund ihrer Bedeutung stehen für die Seeufer Nutzungsarten, die vorwiegend im öffentlichen Interesse liegen, im Vordergrund.

In jedem Falle muss aber eine sorgfältige Abwägung zwischen den sich häufig widersprechenden Interessen von Naturschutz und Erholungsnutzung sowie den entgegenstehenden privaten Interessen und Rechten vorgenommen werden.

Die Festlegung der künftigen Nutzung der Seeufer muss dabei in der Regel aufgrund von konkreten Untersuchungen der Einzelfälle, und unter Abwägung aller Interessen, z. B. im Rahmen einer kommunalen oder regionalen Seeuferplanung, erfolgen.

Mit der Nutzung der Seeufer als Erholungsgebiete für die Bevölkerung steht die öffentliche Zugänglichkeit und das Begehungsrecht in einem aus der Natur der Sache gegebenen Zusammenhang.

Rechtliche Ueberlegungen

Uferschutzzone: Im Rahmen des Bundesbeschlusses über Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung sind die Kantone angehalten worden, unter anderem Gebiete an Fluss- und Seeufern als provisorische Schutzgebiete zu bezeichnen. Aus der jetzt möglichen Gesamtschau über den Vollzug des Dringlichen Bundesbeschlusses kann festgehalten werden, dass die Kantone ihren Auftrag, insbesondere auch in bezug auf die Seeufer, erfüllt haben. Aus den immer noch laufenden Rekursverfahren ist allerdings auch zu erkennen, dass den Absichten der Kantone gera-

¹⁾ Weitere, grundsätzliche Ueberlegungen zur Frage des Schutzes der Fluss- und Seeufer sind in der Antwort des Bundesrates auf die Interpellation von Ständerat K. Bächtold (10 678, Amtl. Bulletin vom 1. 6. 71, S. 210 ff.) enthalten.

de an den Seeufern vielerorts sehr harte Widerstände von privaten Grundeigentümern gegenüberstehen.

Auch in dem noch nicht rechtskräftigen Bundesgesetz über die Raumplanung werden Seen und deren Ufer ausdrücklich zu den Schutzgebieten gezählt. Mit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes wären also die rechtlichen Mittel gegeben, um eine weitere Ueberbauung und ausschliesslich individuelle Nutzungen der Seeufer zu verhindern. Nicht aus dem Wege geschafft wird dadurch allerdings das Problem von möglichen Entschädigungen aus materieller Enteignung, insbesondere in den Fällen, in denen die künftige Nutzungsordnung eine vollständige Abkehr von den bisherigen Nutzungsmöglichkeiten darstellen würde.

In verschiedenen Kantonen ist die Ausscheidung von definitiven Schutzzonen auch schon aufgrund der bestehenden kantonalen Bau- und Raumplanungsgesetze möglich. Begehbarkeit der Seeufer: Bundesrecht: Die Begehbarkeit der Seeufer wird als solche nicht durch Bundesrecht garantiert. Artikel 699 ZGB gewährleistet nur das freie Betreten von Wald und Weide. Auf der Grundlage dieses Artikels ist es nicht möglich, die freie Zugänglichkeit für das gesamte Seeufer zu erreichen. Selbstverständlich ist aber der freie Zutritt gewährleistet, soweit Wald oder Weide bis an das Seeufer reichen.

Gemäss Artikel 702 ZGB ist es dem Bunde, den Kantonen und den Gemeinden vorbehalten, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohle aufzustellen. Entsprechend der Rechtssprechung des Bundesgerichtes hat diese Bestimmung aber nur deklaratorische Bedeutung (BGE 64 I 208). Das Gesetz spricht auch ausdrücklich nur von Vorbehalt und nicht von einer Ermächtigung zugunsten der Kantone. Es wird damit lediglich die den Kantonen auf diesem Gebiete zustehende selbständige Gesetzeshoheit anerkannt (BGE 41 I 484).

Im Gegensatz dazu gestattet Artikel 22ter BV Bund und Kantonen, im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse Eigentumsbeschränkungen vorzusehen.

Aufgrund von Artikel 22quater BV und dem Bundesgesetz über die Raumplanung werden die Kantone die Möglichkeit erhalten, das Begehungsrecht zu ordnen.

Sie können die Begehbarkeit mit Hilfe der Nutzungspläne durchsetzen, welche die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens enthalten. Durch die Nutzungspläne wird insbesondere auch die zulässige Nutzung der Schutzgebiete und Erholungsgebiete festgelegt, in denen die Seeufer enthalten sind.

Schliesslich werden die Kantone nach Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1973 über die Fischerei, welches im Laufe dieses Jahres in Kraft treten soll, verpflichtet, Vorschriften über das Betretungs- und Begehungsrecht der Ufer zur Ausübung der Fischerei aufzustellen.

Daneben kann der Bund im Rahmen des Raumplanungsgesetzes auch Richtlinien, im Sinne von Empfehlungen, zuhanden der Kantone und Gemeinden erlassen, durch welche die Durchführung der Raumplanung erleichtert wird.

Kantonales Recht: Einzelne kantonale Gesetzgebungen regeln schon heute die Frage der Zugänglichkeit der Seeufer.

Je nach Kanton besteht eine mehr oder weniger restriktive Ordnung. Nach unserem Wissen wird nur in einem Kanton (Neuenburg) die freie Begehbarkeit über beinahe die Gesamtheit seiner Seeufer garantiert. Andere Kantone beschränken sich auf die Erhaltung der bestehenden Uferwege und die Förderung der Erstellung neuer Uferwege durch die Gemeinden. In anderen Kantonen wird das Recht für die Begehung der Seeufer auf eine bestimmte Kategorie von Personen eingeschränkt, so häufig für die Fischer und für den Uferunterhalt.

Arbeitsgruppe Seeufer

Auf Anregung der Beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung hat der Delegierte für Raumplanung eine Arbeitsgruppe «Seeufer» eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat zur Aufgabe, Grundlagen für die Planung, Nutzung, Schutz und Gestaltung der Seeufer zusammenzutragen. Ebenso hat sie die rechtlichen Fragen zu untersuchen, welche sich im Hinblick auf die Ablösung der provisorischen Schutzgebiete gemäss Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung durch definitive Massnahmen der Kantone stellen werden. Es ist vorgesehen, die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe den Kantonen zur Verfügung zu stellen.

Antwort des Bundesrates

Aufgrund von Artikel 22ter der Bundesverfassung werden Bund und Kantone ermächtigt, im öffentlichen Interesse Beschränkungen über das Grundeigentum zu erlassen, so auch in bezug auf die öffentliche Begehbarkeit der Seeufer.

Die Begehbarkeit der Seeufer steht andererseits in engem sachlichem Zusammenhang mit der Raumplanung, welche gemäss Artikel 22quater EV eine Aufgabe der Kantone darstellt.

Es scheint daher zweckmässiger, wenn der Bund die Schaffung der allgemeinen Begehbarkeit der Seeufer den Kantonen überlässt, die diese Aufgabe insbesondere auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Raumplanung, vor allem mit Hilfe der Nutzungspläne, realisieren können.

Daneben wird der Bund zuhanden der Kantone und Gemeinden Richtlinien im Sinne von Empfehlungen erlassen, die aufzeigen sollen, welche Möglichkeiten vorhanden sind, die Begehbarkeit der Seeufer zu erleichtern.

Le président: L'interpellateur est invité à déclarer s'il est satisfait de la réponse du Conseil fédéral. Il est absent.

12 170

Interpellation Sauser.

Ausländerstopp an Hochschulen

Universités. Blocage des effectifs d'étrangers

Wortlaut der Interpellation vom 25. November 1974

Am 3. Oktober 1974 musste die Leitung der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich bekanntmachen, dass ab sofort keine Ausländer mehr angestellt werden könnten.

Die Meldung über den Ausländerstopp an der ETH Zürich hat in der schweizerischen Öffentlichkeit beträchtliches Aufsehen erregt. Man fürchtet für die Weltöffnenheit unserer Hochschulen.

Ich bitte deshalb den Bundesrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Hat der Bundesrat mit seiner Verordnung vom 9. Juli 1974 tatsächlich beabsichtigt, die Anstellung von ausländischen Gastdozenten und wissenschaftlichen Mitarbeitern an unseren Hochschulen inskünftig zu verhindern, oder sind die von ihm erlassenen Bestimmungen von untergeordneten Stellen lediglich zu engherzig ausgelegt worden?
2. Teilt der Bundesrat die Auffassung, dass ein genügendes wissenschaftliches Niveau an unseren Hochschulen auf die Dauer nur durch den weltweiten Austausch wissenschaftlicher Erkenntnisse aufrechterhalten werden kann, d. h. wenn ausländische akademische Mitarbeiter aller Stufen auch weiterhin zugezogen werden können?

Interpellation Schaffer. Begehbarkeit der Seeufer

Interpellation Schaffer. Droit de marchepied

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	13
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	12130
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.03.1975 - 08:00
Date	
Data	
Seite	488-490
Page	
Pagina	
Ref. No	20 003 688