



21.409

Parlamentarische Initiative

Prelicz-Huber Katharina.

Schweizer Seeufer.

**Ökologische Aufwertung
und Erschliessung für Fussgängerinnen
und Fussgänger**

Initiative parlementaire

Prelicz-Huber Katharina.

Rives des lacs suisses.

**Revalorisation écologique
et accès piétonnier**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 09.06.22 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

AB 2022 N 1093 / BO 2022 N 1093

Antrag der Minderheit

(Klopfenstein Broggini, Clivaz Christophe, Egger Kurt, Girod, Hurni, Masshardt, Munz, Nordmann, Suter)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Klopfenstein Broggini, Clivaz Christophe, Egger Kurt, Girod, Hurni, Masshardt, Munz, Nordmann, Suter)

Donner suite à l'initiative

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Prelicz-Huber Katharina (G, ZH): Mit meiner parlamentarischen Initiative möchte ich die Seeufer in der Schweiz ökologisch aufwerten und sie mit einem Fussweg – eben einem Seeuferweg – erschliessen. In der Regel soll dieser Weg auf dem Land sein, möglichst nahe am Ufer. Heimat- und Naturschutz soll oberste Priorität gewährt werden, und die Ufer müssten ökologisch aufgewertet werden. Dazu sollen die Gesetzesbestimmungen angepasst werden: im ZGB, im Raumplanungsgesetz und, wenn nötig, in den anderen Gesetzen, die es dazu braucht.

Die Gewässer, da sind wir uns einig, sind öffentliches Gut. Logisch wäre, dass damit auch der Zugang gemeint ist. Leider ist das nicht umgesetzt. Nur gerade ein Drittel der Seeufer ist öffentlich zugänglich, der Rest ist in Privatbesitz. Oft wurde das Land dem See abgerungen. Im Kanton Zürich kennen wir beispielsweise entlang des Ufers praktisch nur Aufschüttungsland. Dieses Land wurde mit einer Konzession übergeben. Diese hiess, dass der Zugang gewährleistet sein müsse.

Heute haben wir das vergessen bzw. umformuliert. Plötzlich hat das Private ein massives Übergewicht gegenüber den öffentlichen Interessen. Klar, dieses Land wurde zu einer Wertanlage für die Reichen. Sie kämpfen





für ihr Superprivileg, das eigentlich nicht legal ist.

Ganz anders ist das beim Wald. 75 Prozent sind in öffentlichem Besitz, 25 Prozent in privatem Besitz. Aber der private Wald muss öffentlich zugänglich sein. Es ist doch interessant, dass das bei den Seen nicht so umgesetzt wird. Für die Grundbesitzer und -besitzerinnen wäre es ein kleiner Eingriff, wird ihnen doch auch mit einem kleinen Weglein der Seeblick nicht genommen.

Die Ausgangslage ist eigentlich klar: Die Seen gehören der Allgemeinheit. Im Verwaltungsrecht ist es so formuliert: Gewässer sind öffentliches Gut. Das Ufer der Gewässer ist Teil des öffentlichen Gutes, das nicht zu kaufen ist, auch nicht via Gewohnheitsrecht. Die einzige Einschränkung wäre der Naturschutz.

Auch im ZGB ist der Gemeingebrauch ausgeführt. Im Raumplanungsgesetz haben wir Planungsgrundsätze, die den Zugang zu den Seeufern erleichtern sollen. Der Gemeingebrauch wurde bereits im Jahr 1855 gesetzlich festgelegt. 1928 wurde er seitens der bürgerlichen Parlamentarierinnen und Parlamentarier wieder aufgefrischt; es heisst sehr klar: "Jedermann ist berechtigt [...] das öffentliche Gewässer zur Schifffahrt, zum Wassers schöpfen, Baden, Tränken, Schwimmen und Waschen zu benutzen." Klar, heute müssen wir die Wäsche nicht mehr am Ufer waschen und die Viehtränkung nicht mehr am See durchführen. Aber die Menschen brauchen den See immer mehr zur Erholung. Es ist an der Zeit, den an sich unbestrittenen Begriff zeitgemäss als öffentliches Interesse wieder aufzunehmen, haben wir doch verschiedene Probleme: Die Schweiz ist zu stark besiedelt, es gibt immer weniger Freiräume, naturnahe Räume werden rarer, die Biodiversität nimmt ab, und wir sollten die Klimaziele aufrechterhalten.

Die parlamentarische Initiative nimmt vieles davon auf. Der Seeuferweg ist von hohem öffentlichen Interesse – für Erholung, Sport, Freizeit, Tourismus. Ein renaturiertes Seeufer gewährt mehr Naturräume und Biodiversität, und viel Aufwertung ist möglich; das zeigen Beispiele umgesetzter Vorhaben. Durch die Aufschüttung für Privatbauten wurde viel Uferzone zerstört.

Ich bitte Sie also im Sinne der ökologischen Aufwertung für die Bevölkerung, zu dieser parlamentarischen Initiative Ja zu sagen.

Klopfenstein Broggini Delphine (G, GE): La question ne concerne pas uniquement le lac de Zurich, mais tous les lacs du pays, de plus ou moins près. Cette initiative parlementaire s'inscrit dans un débat national avec des actualités à Zurich, mais aussi à Neuchâtel ou à Genève ou encore dans le canton de Vaud où la thématique est en discussion.

Dans le cas du Léman, près de la moitié des 156 kilomètres du pourtour du lac n'est pas accessible au public. Ce taux monte à 75 pour cent sur la Côte, dans le canton de Vaud. A Genève, 60 pour cent des berges sont inaccessibles: ce sont des terrains privés, des villas, des demeures avec de grands terrains, des ambassades, parfois des missions internationales. Pourtant la Constitution genevoise elle-même précise que "l'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants."

Une initiative cantonale est en discussion au Grand Conseil genevois et met en lumière le fait que, très souvent, des murets ont été construits de manière illégale le long du lac. L'administration évoque les difficultés de mise en oeuvre, parce qu'il s'agit de biens devenus privés et qu'un cadre légal plus contraignant permettrait de régler la question. Il est important de retenir le fait qu'un cadre légal plus contraignant aiderait les cantons à régler la question, comme c'est le cas par exemple en France où la loi dispose clairement que le libre accès aux piétons doit être de 3,5 mètres. L'impact est d'ailleurs direct: les rives françaises sont beaucoup plus publiques que chez nous.

Et même si, dans le canton de Neuchâtel par exemple, l'accès public aux rives du lac se situe à 80 pour cent, la problématique reste entière.

Le lac est un bien public, et l'eau et la rive ne peuvent être privatisées. Les lacs font partie de la construction de notre identité et sont des biens collectifs.

Si l'on fait la comparaison avec la situation des forêts, on remarque qu'en Suisse, environ 75 pour cent des forêts sont en main publique et que les surfaces forestières privées restantes sont pour la plupart accessibles au public.

Pourquoi n'en est-il pas de même pour les rives des lacs? Il suffirait souvent seulement d'aménager un chemin étroit entre le terrain et l'eau.

Alors oui, donnons suite à cette initiative parlementaire et adaptons les lois, la loi sur l'aménagement du territoire, par exemple, ou la loi cantonale vaudoise sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains ou d'autres encore; et travaillons étroitement avec les associations environnementales, comme Pro Natura ou le WWF, de manière à ce que ces espaces deviennent publics, mais évidemment qu'ils restent aussi des lieux de nature préservée.



L'été approche et si nous voulons valoriser des loisirs de proximité, libérons les rives. Elles sont aujourd'hui surpeuplées, en particulier dans les agglomérations, parce que seul un tiers d'entre elles sont accessibles. Trouvez-vous normal que les deux tiers de ces rives soient en mains privées, malgré le fait que cela soit souvent illégal? Prenons l'exemple des lois sur le littoral et les sentier maritimes, que nous adorons parcourir à travers l'Europe, et faisons aujourd'hui ce pas ici, chez nous, en Suisse.

Jauslin Matthias Samuel (RL, AG), für die Kommission: Ihre UREK hat am 14. Februar 2022 die parlamentarische Initiative 21.409 vorgeprüft. Die parlamentarische Initiative verlangt, wie wir gehört haben, dass alle Seen in der Schweiz mit Fusswegen erschlossen werden und dabei der Natur- und Heimatschutz gewährleistet wird. Begründet wird die Forderung damit, dass die Seen der Allgemeinheit gehören, das haben wir mitbekommen. Angeführt wird Artikel 664 Absatz 1 ZGB.

Die Initiatorin ist der Ansicht, dass solche Gewässer vor allem in der heutigen Zeit für den Gemeingebrauch zugänglich

AB 2022 N 1094 / BO 2022 N 1094

sein müssen, dies insbesondere, weil immer mehr Menschen Erholung an Gewässern suchen und somit der Zugang zu Gewässern ein wesentliches öffentliches Interesse darstellt. Sie blendet dabei aus, dass an etlichen Seen in der Schweiz Siedlungsbauten historisch gewachsen sind, private Parzellen vielfach direkt ans Wasser angrenzen und Infrastrukturbauten wie Strassen und Schienen die Uferzonen belegen.

Es ist offensichtlich, dass nicht der Bund, sondern die Kantone die örtlichen Situationen am besten beurteilen und entsprechende raumplanerische Massnahmen treffen können. Genau deswegen sieht die Mehrheit der Kommission bei diesem Vorstoss eine unerwünschte Überschneidung der Zuständigkeiten. Wie und in welcher Form die Zugänglichkeit zum Seeufer gesichert wird, ist Sache der Kantone. Artikel 3 des aktuellen Raumplanungsgesetzes hat keinen verbindlichen Charakter. Es handelt sich dabei um einen allgemeinen Grundsatz, und das ist gemäss Kommission auch richtig so. Für die Güterabwägung und Umsetzung sind die Kantone im Lead. Diese Aufgaben werden im Übrigen auch von den meisten Kantonen zusammen mit den Gemeinden in einer guten Art und Weise umgesetzt. In den letzten Jahren wurden bei der Erschliessung der Seeufer auch Fortschritte erzielt. Allgemein sind da nicht nur die Seeufer, sondern auch die Fliessgewässer mit einzubeziehen.

Ebenfalls erachtet es die Kommission als falsch, so stark in das Privateigentum einzugreifen. Es gibt tatsächlich lokale Gegebenheiten, bei denen die Einschränkungen der Zugänglichkeit des Seeufers wegen privater Parzellen sehr ärgerlich sein können. Doch solche Missstände sind auf Stufe der direkt betroffenen Parteien zu lösen. Das soll nicht einfach über eine Gesetzesanpassung auf Bundesebene korrigiert werden, sondern braucht gute und faire Verhandlungen zwischen den Betroffenen.

Hier macht die Kommission auch geltend, dass, wenn der parlamentarischen Initiative Folge gegeben wird, erhebliche Umsetzungskosten entstehen können, namentlich durch die Entschädigung von Personen, deren Parzellen in Anspruch genommen werden, aber auch durch den praktisch zwingenden Bau von Fusswegen inklusive der notwendigen Infrastrukturen und deren Unterhalt.

Die Kommissionsmehrheit ist auch der Auffassung, dass sich die parlamentarische Initiative widerspricht. Denn so, wie sie formuliert ist, wäre sie für die Natur kontraproduktiv und katastrophal, da der Naturschutz voraussetzt, dass gewisse Räume für den Menschen nicht zugänglich sind. Ein gesicherter Seezugang steht damit in Widerspruch zur Notwendigkeit, Naturräume frei von Infrastruktur und menschlicher Präsenz zu belassen.

Diesen Argumenten widerspricht eine Minderheit vehement. Man ist der Ansicht, die parlamentarische Initiative sei insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte über den Zugang der Bevölkerung zu Erholungsräumen sinnvoll. Sie erachtet es als problematisch, dass heute ein Grossteil der Seeufer in der Schweiz nicht öffentlich zugänglich ist. Sie betont, dass in gewissen Räumen, die sich in Privateigentum befinden – sie nimmt das Beispiel der Wälder –, ja bereits heute auch Privateigentum zugänglich ist. Das könnte ja auch für die Seeufer gelten.

Die Kommission sieht das nicht so. Sie entschied nach einer regen Diskussion und einer entsprechenden Interessenabwägung, dem Nationalrat mit 16 zu 9 Stimmen den Antrag zu stellen, dieser parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Page Pierre-André (V, FR), pour la commission: L'histoire est un perpétuel recommencement. Cette réflexion philosophique colle bien à l'actualité du dossier à propos duquel j'ai l'honneur d'être rapporteur au nom de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie. Ce dossier de l'accès aux rives de nos lacs a aussi l'immense avantage de nous rajeunir. Déposée en effet le 10 décembre 2009 par notre



collègue Prelicz-Huber, cette initiative va nous permettre dans quelques instants de reprendre les arguments s'y opposant, arguments signés alors pour la commission par le conseiller national Guy Parmelin.

Mais revenons au bord de nos lacs. En dépit de sa louable intention – rendre les rives des lacs davantage accessibles au public –, cette initiative va trop loin et est trop rigide.

Par 16 voix contre 9, la commission vous propose de ne pas lui donner suite. Elle empiéterait en effet sur la compétence des cantons. Elle porterait trop fortement atteinte à la propriété privée. Le droit en vigueur donne déjà mandat de favoriser l'accès au lac pour la population. Mais encore, un accès piétonnier trop aisé aux rives pourrait contrevenir à un objectif de protection de la nature, sans compter les coûts nécessaires à sa mise en oeuvre, qui seraient considérables.

La majorité de la commission considère que les cantons sont les mieux à même de répondre à cette problématique et de développer au cas par cas une solution adaptée. Au contraire, une minorité de la commission juge que cette initiative est importante et pertinente. Aujourd'hui toujours, une partie conséquente des rives des lacs suisses sont inaccessibles à la population, ce qui pourrait changer avec cette initiative, qui ne va pas à l'encontre de la propriété privée, mais favorise l'intérêt du plus grand nombre pour accéder aux rives des lacs.

Cette initiative vise à ce qu'un accès piétonnier à tous les lacs se trouvant sur sol suisse soit assuré. Les chemins pédestres seraient en principe aménagés sur terre ferme et le plus près possible des rives en accordant la plus haute priorité à la protection du patrimoine et, plus encore, de la nature. Les rives feraient l'objet d'une valorisation écologique. Pourtant, le 23 août 2010 déjà, notre commission proposait, par 18 voix contre 8, de ne pas donner suite à un texte semblable. Le rapporteur, qui était Guy Parmelin, en expliquait les raisons en disant que la loi sur l'aménagement du territoire prévoyait déjà de faciliter l'accès des rives au public, mais que les cantons et les communes étaient compétents en la matière. Il ajoutait: "En favorisant un accès massif aux rives, l'initiative parlementaire pourrait au contraire conduire à une augmentation des nuisances et des déprédations qu'on observe déjà dans certains endroits où des communes ont dû intervenir. En outre, (cette initiative) pourrait aussi générer des coûts pharaoniques en imposant l'édification d'un passage public dans des endroits difficiles d'accès, tels que les grèves, ou déjà aménagés depuis des décennies."

Enfin, il y a douze ans, la commission concluait comme aujourd'hui: "... le droit en vigueur, avec ses délégations de compétences aux cantons et la concertation qui a lieu entre ces derniers, les communes et les propriétaires privés, a démontré sa pertinence et ses avantages. Il permet de planifier intelligemment, de veiller au respect de la nature et d'autrui en ce qui concerne les rives des lacs et les cours d'eau."

Les arguments de la minorité d'alors étaient identiques à ceux d'aujourd'hui. Le principe de l'accès aux rives et du passage le long de celles-ci ne doit pas être théorique, mais doit se concrétiser sur l'ensemble du territoire suisse. On devrait accorder plus d'importance à l'intérêt de la population à jouir librement des rives.

Cette initiative jugée superflue à l'époque n'a rien perdu de son caractère extrême. Au nom de la majorité actuelle de votre commission, je vous invite donc à renouveler l'opposition d'il y a douze ans en ne donnant pas suite à cette initiative.

Präsidentin (Kälin Irène, Präsidentin): Die Mehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit Klopfenstein Broggini beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 21.409/25180)

Für Folgegeben ... 62 Stimmen

Dagegen ... 99 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2022 N 1095 / BO 2022 N 1095