

Kleine Anfrage

des Abg. Stephen Brauer FDP/DVP

und

Antwort

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Haftung nach der Verkehrssicherungspflicht bei Schäden infolge von stark wachsenden Biberpopulationen in den Landkreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohekreis und Main-Tauber-Kreis

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Wie haben sich die Population des Bibers in den letzten 20 Jahren und die damit verbundenen Schäden in Baden-Württemberg und speziell in den oben genannten drei Landkreisen entwickelt?
2. Welche Beschränkungen bzgl. des Eingreifens in die Natur (Fällung von geschädigten Bäumen, Beseitigung von Uferbeschädigungen insbesondere in FFH Gebieten, Bibervergrämung etc.) bestehen derzeit?
3. Hält sie am Grundsatz des Verursacherprinzips auch in Bezug auf ausufernde Biberpopulationen fest?
4. Wie beurteilt sie die Haftung der Eigentümer im Sinne der Verkehrssicherungspflicht bei Schäden, die durch den Biber verursacht werden (etwa geschädigte Bäume, Überschwemmung von Gebäuden und landwirtschaftlichen Nutzflächen, bedrohliche Schäden an Kläranlagen und Wasserrückhaltebecken)?
5. Wie gestaltet sich aus juristischer Sicht die Haftung bei entsprechenden Biber-schäden im Verhältnis zwischen der anordnenden Behörde und dem jeweiligen Eigentümer unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips?
6. Was gedenkt sie zu tun, um den Zielkonflikt „Verursacherprinzip – Verkehrssicherungspflicht – Eigentümer“ praktikabel zu lösen?
7. Aus welchem Grund verweigert die Landesregierung weiterhin – trotz stark steigender Biberbestände – Maßnahmen und Entschädigungen, wie dies beispielsweise im Nachbarland Bayern erfolgt?

8. Hält sie eine Überprüfung von Rechtsvorschriften im Natur- und Artenschutz, die aus Zeiten der gerechtfertigten Schutzmaßnahmen stammen (20 und mehr Jahre alt), weiterhin für zeitgemäß?

01. 07. 2020

Brauer FDP/DVP

Begründung

Die in Baden-Württemberg vor mehr als 20 Jahren vom Aussterben bedrohte Biberpopulation (vergleichbar Graureiher, Kormoran) hat sich zwischenzeitlich erholt und teilweise zur Landplage entwickelt. Die zum Teil erheblichen und gefährlichen Schäden führen zu einem Zielkonflikt zwischen Naturschutzrecht, Verkehrssicherungspflicht und Schäden der Eigentümer. Immer mehr Landwirte klagen diesen Missstand an. Eine Entschädigungslösung, vergleichbar mit der Handhabung im benachbarten Freistaat Bayern, ist aus Sicht des Fragestellers daher dringend angezeigt.

Antwort

Mit Schreiben vom 24. Juli 2020 Nr. 8552.44/3 beantwortet das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Wie haben sich die Population des Bibers in den letzten 20 Jahren und die damit verbundenen Schäden in Baden-Württemberg und speziell in den oben genannten drei Landkreisen entwickelt?

Aufgrund der Lebensweise des Bibers ist eine genaue Erfassung der Population sehr schwierig. Deshalb können zur Erfüllung der sich aus der FFH-Richtlinie ergebenden Berichtspflicht gegenüber der Europäischen Kommission in der Regel nur Schätzwerte der Bestandsgröße angegeben werden. Zur Entwicklung der Biberpopulation in Baden-Württemberg wird auf die Stellungnahme der Landesregierung vom 24. Juli 2019 zu Frage 1 des Antrags 16/6696 verwiesen. Aktuell wird die Biberpopulation im Land auf ca. 7.000 Biber geschätzt.

Anhand der – nicht vollständigen – Zahlen von Totfunden von Bibern aus den Kreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohekreis und Main-Tauber-Kreis lässt sich für die Jahre 2011, 2015 und 2019 eine tendenzielle Zunahme der Biberpopulation in diesen Landkreisen ableiten, wie aus der nachfolgenden Tabelle ersichtlich ist.

Jahr	Schwäbisch Hall	Main-Tauber-Kreis	Hohenlohekreis
2011	2	2	0
2015	3	6	2
2019	12	10	6

Vom Biber verursachte Schäden werden in Baden-Württemberg nicht systematisch erhoben. In Einzelfällen ist auch eine Abgrenzung zu anderen Schadensverursachern wie z. B. dem Bisam nicht möglich. Daher liegen auch keine Angaben zu vom Biber verursachten Schäden in den Landkreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohekreis und Main-Tauber-Kreis vor.

2. Welche Beschränkungen bzgl. des Eingreifens in die Natur (Fällung von geschädigten Bäumen, Beseitigung von Uferbeschädigungen insbesondere in FFH Gebieten, Bibervergrämung etc.) bestehen derzeit?

Die Bestimmungen des § 44 Abs. 1 bis 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) enthalten Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote für nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 und 14 BNatSchG besonders bzw. zusätzlich streng geschützte Arten, zu denen der Biber zählt. Die Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG enthalten auch das Verbot, wildlebende Tiere der streng geschützten Arten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören sowie das Verbot, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Handlungen oder Vorhaben, d. h. auch Vergrämungsmaßnahmen, die in ihren Auswirkungen nicht gegen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG verstoßen, sind zulässig. Keiner Ausnahme bedürfen Maßnahmen des passiven Schutzes hinsichtlich der Aktivitäten des Bibers, etwa der Schutz von Gehölzen durch Drahtosen oder der Schutz landwirtschaftlicher Flächen durch Elektrozaune. Für die Durchführung von Maßnahmen, die unter die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG fallen, wie beispielsweise Wasserstandsregulierungen, die die Lebensstätten des Bibers erheblich beeinträchtigen, kann die höhere Naturschutzbehörde auf der Grundlage des § 45 Abs. 7 BNatSchG eine Ausnahme von den Zugriffsverboten erteilen: Eine Ausnahme darf somit zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden, zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt, für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung, im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art erteilt werden. Die im Bibermanagement tätigen Personen sowie die Naturschutzbehörden leisten im Rahmen der Beratung Hilfestellung bei der Klärung der Frage, ob bei Handlungen und Maßnahmen die Zugriffsverbote betroffen sind.

3. Hält sie am Grundsatz des Verursacherprinzips auch in Bezug auf ausufernde Biberpopulationen fest?

Das Verursacherprinzip ist in diesem Zusammenhang für Baden-Württemberg mangels aktiver Ansiedlung des Bibers nicht einschlägig.

4. Wie beurteilt sie die Haftung der Eigentümer im Sinne der Verkehrssicherungspflicht bei Schäden, die durch den Biber verursacht werden (etwa geschädigte Bäume, Überschwemmung von Gebäuden und landwirtschaftlichen Nutzflächen, bedrohliche Schäden an Kläranlagen und Wasserrückhaltebecken)?

Die Aktivitäten des Bibers und deren Folgen in der Kulturlandschaft stellen grundsätzlich naturbedingte Ereignisse einer wild lebenden Art wie beispielsweise Sturm- oder Starkregenereignisse dar, die allgemein hinzunehmen sind. Eigentümerinnen und Eigentümer eines Grundstücks sind durch o. g. Ereignisse ausgelöste Störungen nur dann zuzurechnen, wenn diese durch eigene Handlungen der Eigentümerinnen und Eigentümer ermöglicht wurden. Hat sich beispielsweise durch den Bau eines Biberdammes der Umfang oder Lauf eines Gewässers ohne Zutun der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer verändert, handelt es sich um eine natürliche Entwicklung. Haben Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer also über die allgemeine Eignung ihres Grundstücks als Wohn- und Wirkungsstätte des Bibers hinaus keine Gefahrenquelle geschaffen, so stellen die Aktivitäten des Bibers und deren Folgen ein rein zufälliges Naturereignis dar, welches letztlich alle Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer als allgemeines Risiko trifft und als solches nicht haftungsbegründend ist.

Eine Haftung der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer kommt jedoch dann in Betracht, wenn ein pflichtwidriges Tun oder Unterlassen hinzutritt. Dies kann bei der Verletzung einer Verkehrssicherungspflicht der Fall sein. Ganz grundsätzlich gilt: wer eine Gefahrenquelle schafft oder unterhält, hat die Pflicht, die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, um Schäden anderer zu verhindern. Der Umfang dieser Verkehrssicherungspflicht ist gesetzlich nicht geregelt, die jeweils gebotenen Überwachungs- und ggfs. Sicherungsmaßnahmen sind daher von den Umständen des Einzelfalls abhängig. Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer sind jedenfalls dazu verpflichtet, den Zustand ihres Grundstücks regelmäßig auf mögliche Gefahrenquellen hin zu kontrollieren und gegebenenfalls geeignete Sicherungsmaßnahmen zu treffen. Eine Übertragung der Verkehrssicherungspflicht ist grundsätzlich möglich.

5. Wie gestaltet sich aus juristischer Sicht die Haftung bei entsprechenden Biber-schäden im Verhältnis zwischen der anordnenden Behörde und dem jeweiligen Eigentümer unter besonderer Berücksichtigung des Verursacherprinzips?

Die Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG, von denen auch Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer betroffen sein können, wirken unmittelbar kraft Gesetzes. Es handelt sich dabei somit nicht um behördliche Anordnungen. Vielmehr kann die höhere Naturschutzbehörde im Einzelfall Ausnahmen hiervon erteilen, um konkrete Konfliktsituationen angemessen zu lösen. Hinsichtlich der Haftung wird daher auf die Ausführungen zu Frage 4 verwiesen.

6. Was gedenkt sie zu tun, um den Zielkonflikt „Verursacherprinzip – Verkehrssicherungspflicht – Eigentümer“ praktikabel zu lösen?

Um Konflikte im Zusammenhang mit den Aktivitäten des Bibers zu vermeiden oder zu lösen – gerade auch im Hinblick auf betroffene Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer und die ihnen obliegende Verkehrssicherungspflicht – ist in Baden-Württemberg seit 2004 ein wirksames Bibermanagement des Landes als zentrales Instrument zur Problemlösung etabliert.

Im Rahmen des Bibermanagements werden vor Ort konkrete Lösungen erarbeitet, um Schäden durch den Biber zu vermeiden oder zu vermindern. Hierzu können, wenn nötig, auch artenschutzrechtliche Ausnahmen bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen erteilt werden. Aktuell arbeitet die Naturschutzverwaltung daran, das Biber-Management-Konzept aus dem Jahr 2004 fortzuentwickeln und an die neuen Herausforderungen anzupassen. Darüber hinaus konzipieren das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in der in besonderer Weise von der Biberproblematik betroffenen Donauregion, Grenzregion zu Bayern aktuell ein Modellprojekt zum Bibermanagement nach bayerischem Vorbild. Die gewonnenen Erfahrungen aus dem Modellprojekt sollen nachfolgend in das landesweite Bibermanagement integriert werden, um zukünftig noch schneller auf Konfliktfälle reagieren und diese möglichst zeitnah, langfristig und nachhaltig lösen zu können (siehe hierzu auch Stellungnahme zum Antrag des Abg. Thomas Dörflinger CDU; Drucksache 16/ 7228).

Ohne das wirksame Bibermanagement des Landes würden die Biber-schäden deutlich höher ausfallen und die Akzeptanz in der Bevölkerung wäre nicht in dem Maße gegeben, wie sie es heute ist. Eine hohe Wirksamkeit ist insbesondere dann gegeben, wenn sich Betroffene möglichst präventiv – oder bei bereits eingetretenen Schäden schnellstmöglich – mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern des Bibermanagements in Verbindung setzen. Die bisherigen Erkenntnisse zeigen, dass sich mit dem baden-württembergischen Bibermanagement auch bei einer hohen Betroffenheit die meisten Konflikte lösen oder zumindest deutlich verringern lassen.

7. Aus welchem Grund verweigert die Landesregierung weiterhin – trotz stark steigender Biberbestände – Maßnahmen und Entschädigungen, wie dies beispielsweise im Nachbarland Bayern erfolgt?

Grundsätzlich setzt ein Schadensausgleich ein Verschulden oder die Schaffung einer Gefährdungslage voraus. Beides ist bei wildlebenden und damit herrenlosen Tieren nicht gegeben. Verursacht ein wild lebendes Tier Schäden, liegt kein Verschulden seitens des Staates vor, auch hat der Staat keine Gefährdungslage geschaffen. Die Unterstellung eines Tieres unter Naturschutzrecht stellt keine Gefährdungslage dar. Insofern kann ein Anspruch auf die Erstattung für von diesen Tieren verursachten Schäden nicht entstehen. Vor diesem Hintergrund kann es keine pauschale Haftung des Staates für nicht in dessen Verantwortungsbereich liegende Schäden geben.

Die Ausbreitung des Bibers in Baden-Württemberg – aus Bayern und der Schweiz – ist auf natürlichem Weg erfolgt, sodass mangels aktiver Ansiedlung nach dem Verursacherprinzip eine Verantwortung des Landes hierfür nicht gegeben ist. Die Situation im Land ist somit mit der in Bayern, wo sich der Freistaat mit der aktiven Ansiedlung des Bibers nach dem Verursacherprinzip selbst in die Verantwortung gebracht hat, nicht vergleichbar. Die Schaffung eines allgemeinen „Schadensersatzanspruchs“ zur Regulierung sämtlicher Biber Schäden war in Bayern nicht beabsichtigt und ist nach Auffassung der Bayerischen Staatsregierung „haushaltspolitisch wegen möglicher Bezugnahmen in anderen Fällen nicht realisierbar“ (vgl. Bayerischer Landtag, Landtagsdrucksache 17/5970). Auch in Brandenburg wurde die Einrichtung eines vergleichbaren Fonds abgelehnt.

8. Hält sie eine Überprüfung von Rechtsvorschriften im Natur- und Artenschutz, die aus Zeiten der gerechtfertigten Schutzmaßnahmen stammen (20 und mehr Jahre alt), weiterhin für zeitgemäß?

Die Schutzvorschriften des § 44 BNatSchG, denen der Biber unterliegt, gehen auf die Berner Konvention zurück, zu deren Einhaltung sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet hat. Die international vereinbarten Inhalte der Berner Konvention wurden innerhalb der europäischen Union über die Richtlinie 92/43/EWG 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen vom 21. Mai 1992 (FFH-Richtlinie) in europäisches Recht übernommen mit der Verpflichtung für die Mitgliedsstaaten, diese in nationales Recht umzusetzen. Dies ist über das BNatSchG erfolgt. Die artenschutzrechtlichen Bestimmungen im Kapitel 5 des BNatSchG sind abweichungsfest, d. h. die Länder können diese Vorgaben über eigene Gesetze nicht ändern. Da die angesprochenen Schutzbestimmungen auf europäisches Recht zurückgehen, kann der Bundesgesetzgeber diese Bestimmungen nicht abweichend regeln. Eine Überprüfung der Naturschutzvorschriften muss folglich auf europäischer Ebene stattfinden.

Die Europäische Kommission überprüfte von 2014 bis 2016 die beiden EU-Naturschutzrichtlinien (Vogelschutzrichtlinie, FFH-Richtlinie) hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Diese Überprüfung erfolgte im Rahmen des sogenannten REFIT-Programms (Regulatory Fitness and Performance), das 2012 von der EU-Kommission initiiert wurde, um zur Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen unnötige Bürokratie abzubauen. Ende 2016 kam die Europäische Kommission zu dem Ergebnis, dass die beiden Naturschutzrichtlinien zweckdienlich sind und daher eine Änderung nicht beabsichtigt ist.

Untersteller

Minister für Umwelt,
Klima und Energiewirtschaft