

Kleine Anfrage

der Abg. Thomas Dörflinger und Winfried Mack CDU

und

Antwort

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung
und Kommunen**

Gemeinden und öffentliche Badegewässer: Freizeitangebot trifft auf Verkehrssicherungspflicht

Kleine Anfrage

Wir fragen die Landesregierung:

1. Welche gesellschaftliche Bedeutung haben aus ihrer Sicht öffentliche Badegewässer (einschließlich der Angabe diesbezüglicher Unterschiede zwischen einem „Naturbad“ und einer „Badestelle“)?
2. Wie bewertet sie – unabhängig vom Einzelfall – die Pflichten und Haftungsrisiken, die sich für Gemeinden aus Badegewässern ergeben (getrennt nach „Naturbad“ und „Badestelle“)?
3. Inwiefern ist ihr bekannt, dass das Urteil des Bundesgerichtshofs (III ZR 60/16) samt der damit verbundenen Berichterstattung zu Unsicherheiten bei den Kommunen im Land hinsichtlich der Haftungsrisiken und Aufsichtspflichten bei Badegewässern geführt hat?
4. Welche Fälle sind ihr in Baden-Württemberg bekannt, in denen Kommunen nach diesem Urteil des Bundesgerichtshofs ihr „Naturbad“ in eine „Badestelle“ umgewandelt haben?
5. Inwiefern bestehen Möglichkeiten, Gemeinden von den mit öffentlichen Badegewässern verbundenen Pflichten und Haftungsrisiken entlasten zu können (getrennt nach „Naturbad“ und „Badestelle“)?
6. Inwieweit könnte ein Gesetz analog des Schleswig-Holsteinischen „Gesetzes zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Badewesen und zur Anpassung weiterer Vorschriften“ die Kommunen von der Haftung nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) entlasten, insbesondere diejenigen, die an ihren Gewässern keinen Eintritt verlangen?

7. Von welchen Auswirkungen einer Umwandlung eines „Naturbads“ in eine „Badestelle“ mit dem Ziel einer Reduzierung der kommunalen Pflichten und Haftungen geht sie aus (auch mit Blick auf die Sicherheit für die Badegäste)?
8. Inwiefern fördert das Land die Kommunen bei der Bewirtschaftung von „Naturbädern“?
9. Welche weiteren Möglichkeiten sieht sie, die Kommunen bei der Bewirtschaftung eines „Naturbads“ zu unterstützen (unter anderem auch hinsichtlich der Verfügbarkeit von qualifiziertem Aufsichtspersonal)?
10. Inwiefern unterstützt das Land die Gemeinden mit Informationen zur Beurteilung der Verkehrssicherungs- und Aufsichtspflicht bei Badegewässern?

21.7.2022

Dörflinger, Mack CDU

Begründung

Öffentliche Badegewässer sind vor allem in der Sommerzeit eine Freizeit- und Erholungs- oase für alle Generationen. Baden-Württemberg ist reich an diesen Badegewässern. Das Urteil des Bundesgerichtshofs (III ZR 60/16) samt der damit verbundenen Berichterstattung hat zu Unsicherheiten bei den Kommunen im Land hinsichtlich der Haftungsrisiken und Aufsichtspflichten bei Badegewässern geführt. Hiermit wird abgefragt, wie das Land die Situation der Kommunen hinsichtlich der Verkehrssicherungs- und Aufsichtspflicht bei öffentlichen Badegewässern bewertet, inwiefern Entlastungsmöglichkeiten für die Städte und Gemeinden hierbei gesehen werden und wie das Land diese insgesamt bei der Erhaltung von öffentlichen Badegewässern bereits unterstützt beziehungsweise weiter unterstützen kann.

Antwort

Mit Schreiben vom 17. August 2022 Nr. 2-22-32/5 beantwortet das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen im Einvernehmen mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit und Integration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. *Welche gesellschaftliche Bedeutung haben aus ihrer Sicht öffentliche Badegewässer (einschließlich der Angabe diesbezüglicher Unterschiede zwischen einem „Naturbad“ und einer „Badestelle“)?*

Zu 1.:

Öffentliche Badegewässer haben einen hohen Freizeitwert und sind für viele Badende eine wichtige Alternative zu konventionell betriebenen Bädern (Freibädern). Eine Unterscheidung zwischen „Naturbad“ und „Badestelle“ gibt es aus wasserwirtschaftlicher oder wasserrechtlicher Sicht nicht. Aus Sicht des Gesundheitsschutzes unterscheidet man bei öffentlichen Bädern zwischen (i) konventionellen Bädern mit einer Aufbereitung und mit einer Desinfektionsstufe, (ii) sog. Kleinbadeteichen oder künstlich angelegten Badeteichen mit mechanisch-biologischer Aufbereitung, jedoch ohne Desinfektionsverfahren und (iii) naturnahen Badegewässern (Baggerseen, natürlichen Seen, Stauseen etc.) ohne jegliche Aufbe-

reitung. Badegewässer ist nach § 1 Absatz 3 Satz 2 der Badegewässerverordnung (BadegVO) jeder Abschnitt eines Oberflächengewässers, bei dem die Gemeinde im Einvernehmen mit der unteren Gesundheitsbehörde und der unteren Wasserbehörde mit einer großen Zahl von Badenden rechnet und für den sie kein dauerhaftes Badeverbot erlassen hat oder nicht auf Dauer vom Baden abrät. Im Land werden ca. 315 Badegewässer nach der BadegVO bewirtschaftet und überwacht.

2. Wie bewertet sie – unabhängig vom Einzelfall – die Pflichten und Haftungsrisiken, die sich für Gemeinden aus Badegewässern ergeben (getrennt nach „Naturbad“ und „Badestelle“)?

Zu 2.:

Pflichten und ggf. Haftungsrisiken im Hinblick auf Badegewässer können sich für Gemeinden aus der Verkehrssicherungspflicht ergeben. Die mit der Verkehrssicherungspflicht zusammenhängenden Fragen beurteilen sich stets nach den Umständen des konkreten Einzelfalls. Der Landesregierung sind keine Umstände dafür bekannt, dass die Gemeinden ihren entsprechenden Aufgaben und Pflichten nicht eigenständig und verantwortungsbewusst nachkommen können.

Allgemein folgt die Verkehrssicherungspflicht aus dem Rechtsgrundsatz, dass jeder, der in seinem Verantwortungsbereich eine Gefahrenquelle schafft oder andauern lässt, diejenigen ihm zumutbaren Maßnahmen oder Vorkehrungen treffen muss, die zur Abwendung der daraus Dritten drohenden Gefahren notwendig sind. Die Verkehrssicherungspflicht ist nicht besonders gesetzlich geregelt, sondern wird maßgeblich von der Rechtsprechung zum Deliktsrecht (§§ 823 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs) geprägt. Die Rechtsprechung hat für den Bereich der Verkehrssicherungspflichten in einer Vielzahl einzelner Entscheidungen herausgearbeitet, wie sich die Risikoverteilung zwischen dem Sicherungspflichtigen und der gefährdeten Person gestaltet.

Konkretisierende Ausführungen zur Verkehrssicherungspflicht an Badegewässern sind in privaten Regelwerken enthalten, z. B. in den einschlägigen Richtlinien der Deutschen Gesellschaft für das Badewesen e. V. (DGfdB). Diese Richtlinien können der Rechtsprechung und den Pflichten als Orientierungshilfe dienen; sie unterscheiden begrifflich zwischen „Naturbädern“ (DGfdB R 94.12 – Verkehrssicherungs- und Aufsichtspflichten in öffentlichen Naturbädern während des Badebetriebs) und „Badestellen“ (DGfdB R 94.13 – Verkehrssicherungspflichten an Badestellen an Gewässern). Nach dortigem Verständnis ist ein Naturbad „eine eindeutig begrenzte Anlage, die aus einer für Badezwecke geeigneten und gekennzeichneten Fläche eines Badegewässers sowie einer dieser Wasserfläche zugeordneten und abgegrenzten Landfläche besteht. Es ist mit bädertypischen Ausbauten (z. B. Sprunganlage, Wasserrutsche) versehen“. Eine Badestelle ist demgegenüber „eine jederzeit frei zugängliche Wasserfläche eines Badegewässers, (i) deren Nutzung gestattet oder nicht untersagt ist, (ii) in der üblicherweise eine große Zahl von Personen badet und (iii) in der Sprungeinrichtungen, Badestege, Wasserrutschen und andere bädertypische Anlagen im Wasser nicht vorhanden sind, und die angrenzende Landfläche“. Auf Basis der Empfehlungen, welche die genannten Richtlinien geben, sind die Anforderungen im Hinblick auf die Verkehrssicherungspflicht bei einer Badestelle insgesamt geringer als bei einem Naturbad.

3. Inwiefern ist ihr bekannt, dass das Urteil des Bundesgerichtshofs (III ZR 60/16) samt der damit verbundenen Berichterstattung zu Unsicherheiten bei den Kommunen im Land hinsichtlich der Haftungsrisiken und Aufsichtspflichten bei Badegewässern geführt hat?

Zu 3.:

Das Urteil des Bundesgerichtshofs (BGH) vom 23. November 2017 (III ZR 60/16) betraf einen künstlich angelegten Badesee, der von einer rheinland-pfälzischen Gemeinde als öffentliche Einrichtung (ähnlich wie ein Freibad) betrieben wurde. Der Entscheidung lag folgender Sachverhalt zu Grunde: Die seinerzeit zwölfjährige Klägerin machte gegen die beklagte Gemeinde Schadensersatz we-

gen eines Badeunfalls geltend. Sie verfiel sich unter Wasser mit einem Arm in dem Befestigungsseil einer Boje, die Teil der Markierung des Übergangs zwischen zwei Schwimmbereichen war. Nachdem die Badeaufsicht bemerkt hatte, dass die Boje abgesenkt war, befragte sie zunächst zwei Kinder, ob sie das Befestigungsseil verknotet hatten, was diese verneinten. Daraufhin bat die Aufsichtsperson einen Jungen, zu der Boje zu schwimmen und nach der Ursache der Absenkung zu schauen. Als dieser nur „etwas Glitschiges“ feststellen konnte – das Wasser war trübe, weil es sich um ein naturnahes Bad handelte – holte einer der beiden Bademeister zunächst seine Schwimmbrille im Gerätehaus, begab sich sodann ebenfalls in das Wasser, überprüfte die Boje und fand die leblose Klägerin unter Wasser vor. Aufgrund des Sauerstoffentzugs erlitt die Klägerin massive, irreparable Hirnschädigungen. Nach Auffassung der Eltern der Klägerin hätte der Badeaufsicht bei pflichtgemäßem Handeln nach ein bis zwei Minuten auffallen müssen, dass die Boje abgesenkt war. Eine sofort eingeleitete Rettung wäre innerhalb von einer Minute möglich gewesen. Bei entsprechendem Verhalten der Bademeister wären die eingetretenen Schäden vermieden worden.

Der BGH hat das Urteil des Berufungsgerichts aufgehoben und die Sache zur neuen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen. Die Vorinstanz habe fehlerhaft allein auf die von der Klägerin behauptete Verzögerung ihrer Rettung abgestellt. Richtig sei jedoch zu prüfen, wie lange es bei pflichtgemäßem Verhalten gedauert hätte, die Klägerin zu retten, und ob bei Einhaltung dieser Zeit die Gesundheitsschäden vermieden worden wären. In diesem Zusammenhang hat der BGH die Pflichten der Badeaufsicht wie folgt konkretisiert: Zwar bestehe keine Verpflichtung zur lückenlosen Beobachtung eines jeden Schwimmers. Die Schwimmaufsicht sei jedoch verpflichtet, den Badebetrieb und damit auch das Geschehen im Wasser fortlaufend zu beobachten und mit regelmäßigen Kontrollblicken daraufhin zu überwachen, ob Gefahrensituationen für die Badegäste auftreten. Dabei sei der Beobachtungsort so zu wählen, dass der gesamte Schwimm- und Sprungbereich überwacht werden kann, was gegebenenfalls häufigere Standortwechsel erfordere. Zu den Aufgaben der Aufsichtspersonen in einem Schwimmbad gehöre es weiter, in Notfällen für rasche und wirksame Hilfeleistung zu sorgen.

Im Ergebnis enthält das Urteil also keine maßgeblichen Änderungen oder Neuerungen im Hinblick auf die Verkehrssicherungspflichten bei Schwimmbädern oder Badegewässern. Vielmehr stellt es eine Einzelfallentscheidung dar, in deren Rahmen im Wesentlichen lediglich die Fragestellung konkretisiert wird, wie eine – im konkreten Fall unstreitig erforderliche – Badeaufsicht ihre Aufgabe wahrnehmen muss. Gleichwohl ist – insbesondere im Zusammenhang mit der medialen Berichterstattung über das BGH-Urteil und andere Gerichtsentscheidungen – bundesweit eine allgemeine Debatte über die Verkehrssicherungspflichten bei Schwimmbädern und Badegewässern entstanden. Hinweise auf Unsicherheiten bei den Gemeinden im Sinne der Fragestellung liegen der Landesregierung nicht vor. Auf die Antwort zu Frage 2 wird verwiesen.

4. Welche Fälle sind ihr in Baden-Württemberg bekannt, in denen Kommunen nach diesem Urteil des Bundesgerichtshofs ihr „Naturbad“ in eine „Badestelle“ umgewandelt haben?

Zu 4.:

Aus dem parlamentarischen Raum ist im April 2022 ein Fall an die Landesregierung herangetragen worden; demnach habe der Wasserverband Kocher-Lein die Einstiegshilfen (Treppen/Geländer) beim Hochwasserrückhaltebecken Eisenbach (sog. Stausee Eisenbach, Gemeinde Alfdorf, Rems-Murr-Kreis) abgebaut. Darüber hinaus sind der Landesregierung keine Hinweise oder Meldungen aus den Kommunen im Sinne der Fragestellung bekannt.

5. *Inwiefern bestehen Möglichkeiten, Gemeinden von den mit öffentlichen Badegewässern verbundenen Pflichten und Haftungsrisiken entlasten zu können (getrennt nach „Naturbad“ und „Badestelle“)?*

Zu 5.:

Eine pauschale Beurteilung oder eine Regelung bzw. Handreichung für kommunale Badegewässer durch die Landesregierung ist angesichts der Vielgestaltigkeit der möglichen Sachverhalte nicht möglich. Eine solche könnte die notwendige Einzelfallbetrachtung durch die Pflichten, die im Streitfall durch die Zivilgerichte zu überprüfen ist, letztendlich nicht ersetzen. Im Übrigen wird auf die Antworten zu Fragen 2 und 6 verwiesen.

6. *Inwieweit könnte ein Gesetz analog des Schleswig-Holsteinischen „Gesetzes zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Badewesen und zur Anpassung weiterer Vorschriften“ die Kommunen von der Haftung nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) entlasten, insbesondere diejenigen, die an ihren Gewässern keinen Eintritt verlangen?*

Zu 6.:

In Schleswig-Holstein wurden Mitte 2020 die dort schon zuvor bestehenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften zur Badesicherheit in einem Gesetz zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Badewesen und zur Wasserrettung (Badesicherheits- und Wasserrettungsgesetz) neu gefasst. Das Gesetz enthält u. a. öffentlich-rechtliche Legaldefinitionen und Auslegungshilfen insbesondere zur Badeaufsicht.

Vor Erlass dieses Gesetzes war Schleswig-Holstein – soweit ersichtlich – das einzige Land, das landesgesetzlich (öffentlich-rechtlich) eine Badeaufsicht an Badestellen vorgeschrieben hatte. Nur solange und soweit kein reger Badebetrieb herrschte, konnte auf eine Badeaufsicht verzichtet werden. Da die Frage, wann ein „reger Badebetrieb“ und damit eine Aufsichtspflicht zu bejahen war, in der Praxis zu Verunsicherungen führte, wurde gesetzgeberischer Handlungsbedarf gesehen. Nunmehr ist in Schleswig-Holstein eine Badeaufsicht (öffentlich-rechtlich) u. a. nur noch dann erforderlich, wenn für die Nutzung der Badestelle ein Entgelt erhoben wird oder von der Badestelle für die Badenden unvorhersehbare oder atypische Gefahren ausgehen (§ 1 Absatz 2 Satz 2 Badesicherheits- und Wasserrettungsgesetz). Es wurde also gewissermaßen ein bis dahin landesrechtlich vorgeschriebener, über die Verkehrssicherungspflichten hinausgehender Standard bezüglich der Badeaufsicht gelockert.

Allgemein haben öffentlich-rechtliche Regelungen zur Gefahrenabwehr – wie etwa in einem Badesicherheitsgesetz – grundsätzlich keine Auswirkungen auf die zivilrechtlich ausgestalteten Verkehrssicherungspflichten. Insbesondere ist eine Entlastung von der zivilrechtlichen Haftung durch eine landesgesetzliche Regelung schon mangels Gesetzgebungskompetenz des Landes nicht möglich. Die Gesetzesbegründung zum schleswig-holsteinischen Badesicherheits- und Wasserrettungsgesetz weist im Übrigen ausdrücklich darauf hin, dass die „konkreten Anforderungen an die zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflichten (...) nur vor Ort durch die verantwortlichen Akteure, falls erforderlich unter Einbeziehung von externen Fachleuten, sachgerecht festgelegt werden“ können.

Vor diesem Hintergrund sieht die Landesregierung keinen Bedarf für eine gesetzliche Regelung im Sinne der Fragestellung.

7. Von welchen Auswirkungen einer Umwandlung eines „Naturbads“ in eine „Badestelle“ mit dem Ziel einer Reduzierung der kommunalen Pflichten und Haftungen geht sie aus (auch mit Blick auf die Sicherheit für die Badegäste)?

Zu 7.:

Die mit der Verkehrssicherungspflicht zusammenhängenden Fragen beurteilen sich stets nach den Umständen des konkreten Einzelfalls. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

8. Inwiefern fördert das Land die Kommunen bei der Bewirtschaftung von „Naturbädern“?

9. Welche weiteren Möglichkeiten sieht sie, die Kommunen bei der Bewirtschaftung eines „Naturbads“ zu unterstützen (unter anderem auch hinsichtlich der Verfügbarkeit von qualifiziertem Aufsichtspersonal)?

10. Inwiefern unterstützt das Land die Gemeinden mit Informationen zur Beurteilung der Verkehrssicherungs- und Aufsichtspflicht bei Badegewässern?

Zu 8. bis 10.:

Für eine Förderung bzw. Unterstützung der Gemeinden durch das Land im Sinne der Fragestellung wird keine Notwendigkeit gesehen. Der Landesregierung sind keine Umstände dafür bekannt, dass die Gemeinden ihren entsprechenden Aufgaben und Pflichten nicht eigenständig und verantwortungsbewusst nachkommen können. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

In Vertretung

Klenk

Staatssekretär