

Sitzung vom 5. Oktober 2016

973. Anfrage (Kosten von Schäden durch Biber)

Die Kantonsräte Martin Farner, Oberstammheim, Michael Biber, Bachenbülach, und Martin Hübscher, Wiesendangen, haben am 4. Juli 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Der einst vom Menschen ausgerottete Biber ist in die Schweiz zurückgekehrt – die Wiederansiedlung des Bibers ist ein Erfolg. Im Kanton Zürich leben aktuell über 300 Exemplare dieses grössten Nagetiers Europas – Tendenz zunehmend. Der Biber ist genauso geschützt wie seine Bauwerke.

Im Kanton Zürich liegt der Schutz des Bibers abschliessend in der Verantwortung der Fischerei- und Jagdverwaltung, ausgestattet mit Entscheidungs- und Verfügungskompetenz. Als Expertenteam für dieses Spezialgebiet hat die Fischerei- und Jagdverwaltung die Biberfachstelle beigezogen und mit 160 Stellenprozenten die Fachkompetenz gesichert.

Die Biberfachstelle leistet grundsätzlich gute Beratungsarbeit. Diese Fachleute wissen sehr wohl, dass der Biber für Konflikte sorgen kann, weil dieser seinen Lebensraum zum Teil ganz massiv nach seinen Bedürfnissen umzugestalten pflegt. In der Praxis zeigt sich denn auch, dass sich der Biber nicht immer nach den Vorstellungen und den Vorkehrungen der Biberfachleute verhält.

Durch den Schutz der Tiere und der Biberdämme kommt es immer wieder zu massiven Stauungen und Überflutungen von Feldern, Wald und Wiesen. Auch Bahndämme werden akut gefährdet, Strassen und Unterführungen unter Wasser gesetzt, ganze Drainagesysteme ruiniert, Entwässerungsleitungen und Strassenschächte verstopft und funktionsuntüchtig gemacht.

Gefährlich wird es für Landwirte, Freizeit- und Pferdesportler dann, wenn Flurstrassen, welche entlang von Gewässern führen, wo der Biber besonders aktiv ist, untergraben werden.

Oftmals werden durch die Umgestaltung des Lebensraumes des Bibers, Flurstrassen und Flurwege durch Tunnels untergraben. Dadurch kommt es zu akuten Einsturzgefahren, bzw. Unfallgefahren für Mensch und Tier.

Insbesondere dort, wo sich der Biber wieder heimisch fühlt und aufgrund der Schutzanordnungen des Staates weiter ausbreitet und den Lebensraum nach seinem Gusto ausdehnt und umgestaltet, haben die Gemeinden einen enorm hohen Arbeitsaufwand mit täglicher Überwachung und Wiederinstandstellungsarbeiten zu leisten, um Unfälle und Unglücksfälle zu verhindern.

Weiter stehen die Gemeinden von Bund und Kanton in der Pflicht, die Gewässerräume auf ihren Gemeindegebieten stetig zu unterhalten und für einen ordnungsgemässen Abfluss der Gewässer besorgt zu sein.

Diese unterschiedlichen, ja gar gegensätzlichen Interessenlagen führen zusätzlich zu Konfliktsituationen und in der Folge zu massiven Schäden, enormen Aufwendungen und hohen Kosten zu Lasten der Betroffenen vor Ort.

Der Schutz der Spezies Biber ist wohl von und auf übergeordneter Stufe geregelt – nicht aber die verursachergerechte Kostentragung.

Wenn der Staat den Biber schützt und ihm dadurch die freie Umgestaltung und Ausdehnung seiner Lebensräume per Gesetz explizit attestiert und gewährt, dann sollte dieser Staat konsequenterweise auch für die Kosten aufkommen, die durch solche Anordnungen vor Ort den Gemeinden erwachsen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich die Regierung zur Diskrepanz und zu den divergierenden Interessenlagen zwischen der Gewässerunterhaltungspflicht und dem Schutz des Bibers und seiner Lebensräume?
2. Ist der Regierungsrat bereit, für die durch ihre Fachstellen angeordneten Schutzmassnahmen resultierenden, direkten und indirekten Folgekosten zu übernehmen?
3. Kann es sein, dass Kommunen finanziell bestraft und benachteiligt werden, wenn sie dem Schutz des Bibers und seiner Lebensräume die erforderliche Nachachtung verschaffen?
4. Kann sich der Regierungsrat vorstellen, dass die betroffenen Gemeinden vor Ort inskünftig mehr Gehör und Mitsprache beim Handling des Bibers bekommen?
5. Wie viele Biberdämme gibt es im Kanton Zürich?
6. Wie viele davon haben zu Überschwemmungen von Kulturland geführt?
7. Welche Kosten sind durch Biberverbauungen für den Kanton und die Gemeinden in den letzten 5 Jahren entstanden?
8. Wer soll gemäss Verursacherprinzip (Schutzanordnung durch Bund und Kanton) für diese Schäden aufkommen?

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Farner, Oberstammheim, Michael Biber, Bachenbülach, und Martin Hübscher, Wiesendangen, wird wie folgt beantwortet:

Der Biber ist seit 1962 bundesrechtlich geschützt (Art. 2 Bst. e in Verbindung mit Art. 5 und 7 Abs. 1 Bundesgesetz vom 20. Juni 1986 über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel, JSG, SR 922.0). Seit 1994 ist der Biber auf der roten Liste der gefährdeten Tierarten der Schweiz in der Kategorie 1 (vom Aussterben bedroht) eingestuft. Die Gefährdungskategorie dürfte künftig um zwei Kategorien auf «verletzlich» zurückgestuft werden. Lebensräume des Bibers samt ihren Bauten (Dämmen, Bauen und Kanälen) sind nach Art. 18 des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (NHG, SR 451) schützenswerte Biotope.

Im Dezember 2012 hat die Baudirektion das Biberkonzept Kanton Zürich erlassen und gestützt darauf die kantonale Biberfachstelle eingerichtet. Diese hat am 1. Januar 2014 ihre Arbeit aufgenommen und soll als Informationsdrehscheibe und Anlaufstelle bei Schwierigkeiten mit dem Biber dienen. Die Biberfachstelle wird im Auftrag der Fischerei- und Jagdverwaltung durch die Greifensee-Stiftung betrieben. Zwei Personen mit zusammen 40 (nicht 160 wie in der Anfrage erwähnt) Stellenprozenten betreuen die Fachstelle.

Zu Frage 1:

Die Gewässerunterhaltungspflicht und der Schutz des Bibers und seiner Lebensräume sind gesetzliche Vorgaben, die gleichrangig nebeneinander stehen und anzuwenden sind. Diese gesetzlichen Pflichten können miteinander – oder auch mit weiteren öffentlichen Aufgaben (Unterhalt von Infrastrukturanlagen usw.) – in Konflikt geraten. Solche rechtlichen Zielkonflikte kommen in der Praxis immer wieder vor. Ein allgemeingültiges Lösungsschema dafür gibt es nicht. Gemäss ständiger Rechtsprechung sind in solchen Fällen Lösungen zu finden, bei denen alle Regelungen möglichst gleichzeitig und vollumfänglich zum Zuge kommen und das Ergebnis gesamthaft sinnvoll ist (BGE 117 Ib 28 E. 2 S. 31). Soweit im Einzelfall gesetzeskonforme Massnahmen möglich sind, sind diese anzuwenden, und es liegt nicht im Ermessen der Behörden, ob sie einer gesetzeswidrigen Massnahme den Vorzug geben wollen. Erst wenn eine Normverletzung unvermeidlich ist, ist eine umfassende Interessenabwägung vorzunehmen. Es sind aufgrund einer wertenden Gegenüberstellung die Massnahmen zu treffen, welche die gesetzlichen Vorgaben am ehesten erfüllen.

Mit der Revision des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG, SR 814.20, Art. 36a ff., in Kraft seit 1. Januar 2011) wurden die Kantone verpflichtet, für die Revitalisierung von Gewässern zu sorgen und den Raumbedarf oberirdischer Gewässer festzulegen. Mit den neuen Bestimmungen wird der Thematik «Schutz der einheimischen Pflanzen und Tiere» deutlich mehr Gewicht zugestanden. Für den Biber werden mit dieser Massnahme weitgehend konfliktfreie Lebensräume geschaffen. Falls dennoch Konflikte entstehen, ist nach der genannten Kollisionsregelung vorzugehen.

Zu Fragen 2 und 3:

Für Eingriffe in und an Gewässern bestehen klare gesetzliche Grundlagen. Aufgrund der oft gegenläufigen Interessen ergreift die Fachstelle Massnahmen im Zusammenhang mit Biberbauten (z. B. Einbau von Drainagerohren in Biberdämmen) wohl überlegt. Die Massnahmen dienen der Schadenbehebung und -prävention und nicht dazu, den Biber und seinen Lebensraum zusätzlich zu fördern. Alle diese Massnahmen erfolgen auf Anfrage von betroffenen Landeigentümerinnen und -eigentümern oder Gemeinden. Schäden, die der Biber an landwirtschaftlichen Kulturen oder Wald verursacht, werden gestützt auf die geltende Wildschadenregelung entschädigt. Für Schäden an Infrastrukturanlagen infolge von Biberaktivitäten besteht nach der Jagdgesetzgebung des Bundes (Art. 13 Abs. 1 JSG) keine Entschädigungspflicht (vgl. auch Beantwortung der Frage 8).

Im Biberkonzept des Kantons Zürich ist vorgesehen, für die Aufwendungen der Gemeinden und von Privaten im Zusammenhang mit Präventionsmassnahmen einen Beitrag aus dem kantonalen Wildschadenfonds zu leisten. Für Niveauregulierungen von Biberdämmen, Wartungsarbeiten an Dammniveauregulierungen, Holzarbeiten oder Reparaturen von Verbauungen können beim Kanton Beiträge geltend gemacht werden. Die Regelung im Biberkonzept sieht vor, dass Kosten von weniger als Fr. 2500 unter dem Titel «zumutbare Abwehr» selber getragen werden müssen, die Kosten von Fr. 2500 bis Fr. 5000 hingegen durch die Fischerei- und Jagdverwaltung auf Antrag der Gemeinden unter dem Titel «Präventionsmassnahmen» entschädigt werden.

Zu Frage 4:

Die kantonale Biberfachstelle ist mit allen Betroffenen (Landbewirtschaftserinnen und -bewirtschafteter, Flurgenossenschaften, Gemeinden, Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft [AWEL] usw.) im Gespräch und versucht, für alle Parteien akzeptable Problemlösungen aufzuzeigen. Gestützt auf das kantonale Biberkonzept ist auch eine «Arbeitsgruppe

Biber» gebildet worden. Ende 2013 ist sie zum ersten Mal einberufen worden. Die Arbeitsgruppe setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der kantonalen Behörden sowie der betroffenen Interessengruppen zusammen. Eine der zentralen Aufgaben der Arbeitsgruppe ist die Analyse und Diskussion von Spezial- und Problemfällen und das Unterbreiten von Lösungsvorschlägen. Keine Problemlösung erfolgt ohne die Anhörung der Gemeinde, die für den Unterhalt des betroffenen Gewässers zuständig ist. Ein weitergehender Einbezug der Gemeinden ist nicht erforderlich.

Zu Frage 5:

Im Biberkonzept ist ein alle drei Jahre durchzuführendes Monitoring vorgesehen, bei dem der Bestand der Reviere, der Biberpopulation sowie deren Verbreitung im Kanton Zürich erhoben wird. Die letzte Erhebung erfolgte im Winter 2013/2014 (vgl. Homepage der Fischerei- und Jagdverwaltung, www.fjv.zh.ch > Jagd > Artenmanagement). Über 900 km Gewässer wurden auf die Anwesenheit von Bibern geprüft. Dabei wurden 57 intakte Biberdämme an rund 17 Fliessgewässern festgestellt. Mittlerweile hat die Anzahl der Biberdämme vermutlich zugenommen. Das nächste Monitoring erfolgt im Winter 2016/2017.

Zu Frage 6:

Eine gute Prävention hilft, Schäden im Kulturland zu vermeiden. Die seit 2014 aktive kantonale Biberfachstelle trägt viel zur Information in den Gemeinden und bei betroffenen Landbesitzerinnen und Landbesitzern bei. Dank guter Beratung vor Ort kommt es nur noch selten zu Überschwemmung von Kulturland und entsprechenden Schäden. 2015 wurden für durch Biber verursachte Schäden an Wald und landwirtschaftlichen Kulturen Fr. 2211 ausbezahlt.

Zu Frage 7:

Seit 2012 haben die Gemeinden der Fischerei- und Jagdverwaltung Aufwendungen von Fr. 57244.85 gemeldet. Davon wurden gemäss der im Biberkonzept festgehaltenen Regelung Fr. 14292.75 (= 25%) aus dem kantonalen Wildschadenfonds den Gemeinden zurückerstattet. Das AWEL, Sektion Gewässerunterhalt, gibt für die Prävention, die Niveau- regulierung von Biberdämmen in den Fliessgewässern und Hochwasser- rückhaltebecken zur Vermeidung von Staunässe sowie für Reparaturen und Instandstellung von Infrastrukturschäden bei Flurweg- und Damman- sanierungen pro Jahr rund Fr. 60000 bis Fr. 70000 aus, Tendenz leicht steigend.

Zu Frage 8:

Auch wenn Biber nicht gejagt werden dürfen, sind die Schäden, die sie verursachen, Wildschäden; diese sind abschliessend in der Jagdgesetzgebung geregelt. Nach Art. 13 JSG sind nur Schäden an Wald und an landwirtschaftlichen Kulturen angemessen zu entschädigen. Eine Entschädigung von Infrastrukturschäden ist nach geltendem Recht nicht vorgesehen. Diese Schäden hat der Unterhaltsverantwortliche des Bauwerkes zu tragen. Eine Standesinitiative (15.300), die dies ändern wollte, ist zurzeit noch offen. Der Ständerat hat die Initiative im März knapp abgelehnt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Baudirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi