

11.05.2021

Antrag

**der Fraktion der CDU und
der Fraktion der FDP**

**Rechtssicherheit für Kommunen schaffen und Naturerlebnis durch freien
Gewässerzugang ermöglichen**

I. Ausgangslage

Bei der Erfüllung ihrer zahlreichen Aufgaben müssen die Kommunen immer verschiedene Haftungs- und damit Kostenrisiken im Auge haben. Zu beachten sind neben der zivilrechtlichen Haftung ebenso das Fehlverhalten von Amtsträgern (Amtshaftung), die Haftung von Ordnungsbehörden und sog. Wiederherstellungsansprüche (Ansprüche auf Rückgängigmachung von fehlerhaften Verwaltungshandeln).

Verstöße gegen die Verkehrssicherungspflicht sind oftmals Grenzfälle. So erfolgt grundsätzlich eine Haftung für eine Verletzung von Verkehrssicherungspflichten ausschließlich über das Zivilrecht und nicht im Rahmen der Amtshaftung. Das gilt allerdings dann nicht, wenn die Verkehrssicherungspflicht als hoheitliche Aufgabe ausgestaltet ist. Das ist gerade in dem wichtigen Bereich der öffentlichen Straßen und Plätze der Fall.

Um die Risiken der gesetzlichen und aus der Rechtsprechung resultierenden Haftungstatbestände zu minimieren, ist ein stabiler Versicherungsschutz für die Kommunen elementar. Diesen stellen Kommunalversicherungen sicher. Gleichwohl ist für unsere Kommunen entscheidend, wie bereits im Vorfeld Maßnahmen zur Schadensverhütung umgesetzt werden können.

Der Bundesgerichtshof hat mit seinem am 23. November 2017 verkündeten Urteil (Az. BGH III ZR 60/16) den Umfang der kommunalen Verkehrssicherungspflicht bei der Kontrolle des Badebetriebs an öffentlichen Badestellen konkretisiert. Zwar ist festzustellen, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung bislang eine Beaufsichtigungspflicht („ob“) von entgeltfreien Badestellen nicht gefordert und sich nicht zu der Frage positioniert hat, welche Badeinfrastruktur eine Beaufsichtigungspflicht auslöst. Gleichwohl betrafen die Rechtsfragen, mit denen sich der BGH zu befassen hatte, das „Wie“ der Beaufsichtigungspflicht. Hinsichtlich der sich daraus ergebenden Verpflichtungen besteht bei zahlreichen Kommunen seitdem erhebliche Verunsicherung zur praktischen Umsetzung dieser Aufsichtspflichten. In vielen Gemeinden, nicht nur in Nordrhein-Westfalen, wurden daher in den zurückliegenden Badesaisons in öffentlichen Badeeinrichtungen zahlreiche Badestege und -inseln vorsorglich gesperrt oder abgebaut.

Zuletzt sorgte im Februar 2020 ein strafgerichtliches Urteil gegen einen Bürgermeister aus Nordhessen für Aufsehen. Das Amtsgericht Schwalmstadt verurteilte den Bürgermeister der

Datum des Originals: 11.05.2021/Ausgegeben: 12.05.2021

Stadt Neukirchen wegen fahrlässiger Tötung in drei tateinheitlichen Fällen zu einer Verwarnung nebst Geldstrafe unter Vorbehalt i. H. von 12.000 Euro (Az.: 43 Ds – 2 Js 12490/16 – nicht rechtskräftig). Vorausgegangen war 2016 ein tragischer Unfall, bei dem drei Kinder in einem Teich in seinem Zuständigkeitsbereich ertrunken sind. Dem Bürgermeister wurde vorgeworfen, seine Verkehrssicherungspflicht missachtet zu haben. Weit über Hessen hinaus hat dieses Urteil für heftige Reaktionen gesorgt. In der Folge wurden neben dem Unglücksteich weitere Gewässer mit einem 1,5 Meter hohen Zaun gesichert und zahlreiche Badestellen geschlossen.

Losgelöst von der konkreten Schuldfrage und der abschließenden strafrechtlichen Bewertung wirft dieses Urteil die Frage auf, wie der Zugang zu potentiell risikobehafteten Gewässern – bzw. weiter gefasst: zur Natur insgesamt – in Zukunft gehandhabt und wie mit Haftungsfragen in Unglücksfällen umgegangen werden soll.

In Schadensfällen muss die Eigenverantwortung des Einzelnen mit dem Haftungsmaßstab desjenigen, der eine potentielle Gefahrenquelle schafft oder unterhält, gleichwertig gegeneinander abgewogen werden. Lässt man die Eigenverantwortung außen vor, führt dies dazu, dass immer weniger Personen oder Institutionen bereit sind, Verantwortung zu übernehmen, weil ggfs. Verurteilungen oder hohe Schadensersatzforderungen drohen. Stattdessen werden zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflicht Verbotsschilder aufgestellt oder der Zugang zu Gewässern gleich unmöglich gemacht.

Der Naturzugang ist jedoch wichtig, weil er einen bedeutenden Teil der persönlichen Freiheit ausmacht. Er ist unverzichtbar, damit Kinder und Jugendliche u. a. visuelle, akustische, haptische, olfaktorische und gustatorische Eindrücke und Erfahrungen sammeln können. Daher sollte aus Sicht der NRW-Koalition von CDU und FDP der Naturzugang nicht erschwert, sondern gefördert werden.

Heute ist ein Niveau an Einschränkungen, Reglementierungen und Kontrolle erreicht, das vor einigen Jahrzehnten noch nicht denkbar gewesen wäre. Doch selbst in Naturschutzgebieten ist in Abstimmung mit dem Schutzzweck nach den entsprechenden Prüfungen bzw. Genehmigungsverfahren die Benutzung oberirdischer Gewässer zum Baden, zum Eissport oder zum Befahren mit kleinen Fahrzeugen ohne eigene Triebkraft möglich. Auch sind die Kommunen verpflichtet, die Ufer zum Zwecke der Erholung in angemessenem Umfang herzurichten und freizugeben.

Insgesamt hat Nordrhein-Westfalen etwa 50.000 km Fließgewässer und über 2.000 stehende Gewässer, an denen etwa 100 Badestellen ausgewiesen sind, zu denen die Menschen im Sommer streben. Die verschiedenen Radwege entlang unserer Flüsse erfreuen sich großer Beliebtheit bei Touristen wie Naherholungssuchenden. Aus Sicht der NRW-Koalition müssen diese für die Menschen in unserem Land erlebbar bleiben und die Kommunen gleichzeitig Rechtssicherheit haben.

II. Beschlussfassung

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- unter Wahrung naturschutzfachlicher Vorgaben die Möglichkeiten und das Recht auf umweltverträgliches Erleben von Natur und Landschaft zu stärken. Dazu zählt ein freier Zugang zu Gewässern.

- in dem Bemühen, vor Ort Rechtssicherheit für die Verantwortlichen zu schaffen, Auslegungshilfen zu erarbeiten, damit die zuständigen Kommunen unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherung von Badestellen besser beurteilen können.
- zu prüfen, ob und inwieweit (noch zu schaffende) öffentlich-rechtliche Vorschriften den Umfang von zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflichten wirksam beschränken und beeinflussen können.
- entsprechende Vorgaben zu Kennzeichnungs-, Sicherungs- und Rettungsvorkehrungen zu erlassen und geeignete Überprüfungsmaßnahmen zu definieren.
- geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit bei Risiken, die mit dem Aufenthalt in der Natur verbunden sind, die Eigenverantwortung des Einzelnen und die Beaufsichtigung von Kindern durch ihre Eltern wieder eine stärkere Bedeutung erlangen.

Bodo Löttgen
Matthias Kerkhoff
Rainer Deppe
Daniel Sieveke
Bianca Winkelmann
Guido Déus
Dr. Ralf Nolten

und Fraktion

Christof Rasche
Henning Höne
Markus Diekhoff
Stephan Haupt

und Fraktion