

Salzburg, am 20. 08. 2025

An das
Amt der Salzburger Landesregierung
Legislativ- und Verfassungsdienst
Postfach 527
5010 Salzburg

Per E-Mail an:

begutachtung@salzburg.gv.at
landeslegistik@salzburg.gv.at

Betreff:

Entwurf einer Verordnung der Salzburger Landesregierung, mit der Wildregionen im Land Salzburg betreffend die Wildart Biber zu einem Maßnahmengebiet erklärt werden (Maßnahmengebietsverordnung Biber 2025 und 2026)

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Naturschutzbund Salzburg sieht weder eine Notwendigkeit noch eine Sinnhaftigkeit in der Freigabe von Bibern per Verordnung zum Abschuss, insbesondere deshalb, weil die Tiere territorial leben und daher unbesetzte Reviere rasch von zuwandernden Tieren wieder besiedelt werden. Wie Erfahrungen zeigen, führt die Entnahme von Bibern zu keiner langfristigen Lösung des Konflikts. Als streng geschützte Tierart gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) ist das Erreichen und die Wahrung des günstigen Erhaltungszustands des Bibers eine Verpflichtung der EU-Mitgliedsstaaten und damit auch des Bundeslandes Salzburg. Ausnahmen vom strengen Schutz sind nur im Einzelfall, nicht wie in der Verordnung allgemein, wenngleich eingeschränkt auf bestimmte Flussabschnitte in mehreren Teilen des Landes, zu genehmigen. Die Wirksamkeit der Maßnahme und die Konformität mit EU-Recht sind zu bezweifeln.

In einem jüngst veröffentlichten Bericht der EU-Kommission (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik 2025, Brüssel, 7. 7. 2025, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVIII/EU/27568/imfname_11495388.pdf) heißt es u.a.: "Die meisten österreichischen Regionen haben Verordnungen erlassen, nach denen die Jagd auf streng geschützte Arten, die wirtschaftliche Schäden verursachen (Biber, Fischotter und Wölfe), gestattet ist; damit wird von den Bestimmungen der FFH-Richtlinie abgewichen." (S. 17)

"Nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts sind anerkannte Umweltorganisationen nicht befugt, solche Rechtsakte anzufechten. Dies ist besonders problematisch, wenn staatliche Behörden Maßnahmen durch selbstvollstreckende Rechtsakte ergreifen, die von NRO nicht rechtlich angefochten werden können. Diese Praxis hat sich weiter verbreitet, seit NRO ein eingeschränktes Recht auf gerichtliche Überprüfung gegen Einzelentscheidungen haben. Im Jahr 2023 entschied der österreichische Verwaltungsgerichtshof, dass anerkannte Umweltorganisationen in einigen Fällen auf der Grundlage von Artikel 6 des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union das Recht haben, Rechtsakte mit Verordnungscharakter anzufechten. Daher waren die zuständigen Behörden verpflichtet, den Antrag einer Umweltorganisation auf Änderung eines Rechtsakts zu prüfen und er konnte nicht ohne Weiteres von einem Verwaltungsgericht als

unzulässig abgelehnt werden. Derzeit sind der genaue Anwendungsbereich und die genaue Wirkung dieses Beschlusses nicht klar, insbesondere weil die Verwaltungsgerichte nicht befugt sind, Rechtsakte mit Verordnungsscharakter aufzuheben oder eine vorläufige Aufhebung zu gewähren. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen ist ein Vertragsverletzungsverfahren wegen der unzureichenden Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus, insbesondere des Rechts anerkannter NRO auf Zugang zu einer wirksamen gerichtlichen Überprüfung von selbst vollstreckenden Rechtsakten, anhängig und könnte an den Gerichtshof der Europäischen Union verwiesen werden, wenn Österreich die von der Kommission festgestellten Verstöße nicht beseitigt." (S. 55 f.).

Mangelnde Umsetzung der Aarhus-Konvention

Der jährliche Abschuss (im Verordnungstext § 4 deklariert als „Entnahme“ von 15 Bibern in 6 Gebieten stellt eine Maßnahme mit erheblichen Umweltauswirkungen dar und ist daher im Sinne der Aarhus-Konvention einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Entscheidungsfindung zu unterziehen.

Wir übermitteln Ihnen hiermit unsere Position zum Entwurf der Maßnahmegebietsverordnung Biber 2025 und 2026.

Dabei ist festzuhalten, dass das Einräumen einer zweiwöchigen Stellungnahmefrist, noch dazu in den Sommermonaten, keine ernsthafte Bemühung um eine öffentliche Beteiligung darstellt. Vielmehr wäre es sinnvoller, eine derartige Verordnung von vornherein in einem Dialogprozess unter Einbeziehung von NGOs zu entwickeln. Uns interessiert daher, ob und wie unsere Stellungnahme in der finalen Verordnung berücksichtigt wurde, und der Naturschutzbund ersucht um entsprechende Rückmeldung.

Der Naturschutzbund sieht in dem oben genannten VO-Entwurf grundlegende Mängel. Die notwendigen Voraussetzungen für die Erstellung einer Ausnahme vom strengen Schutzstatus nach Art 16 FFH-RL und das Vorliegen eines Ausnahmegrundes (entsprechend Art 16 Abs 1 lit a bis e FFH-RL) sind unseres Erachtens nicht gegeben:

* Das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung

* Zusicherung, dass die Populationen trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen

Darüber hinaus stellt eine generelle Verordnung nicht auf jeden Einzelfall ab, wie es die FFH-RL vorsieht und ist somit für die Einzelfallprüfung nicht das geeignete Mittel. Unter anderem auch deswegen, weil sie nicht die notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtssicherheit für Umweltorganisationen gewährleistet, die bei einem schweren Eingriff in den Naturhaushalt durch die Entnahme von bis 15 Bibern jährlich zur Wahrung des völkerrechtlichen Vertrags der Aarhus-Konvention erforderlich wären.

Fachliche Ausführungen betreffend Biber-Vorkommen im Land Salzburg, Lebensweise und Gegebenheiten

Grundsätzliche Bemerkungen zu Vermehrung der Biber

Auch der Biber muss seine Populationsgröße an die Lebensraumressourcen anpassen. Hat eine Biberfamilie einen passenden Lebensraum gefunden, markiert sie ihr Revier zur Identifikation für andere Biber. Ignoriert ein Konkurrent diese Warnung, wird er ohne Rücksicht auf Verluste, oft mit schweren Verletzungen, vertrieben, die nicht selten tödlich enden. Je mehr besetzte Reviere sich in einem Gebiet befinden, umso häufiger kommt es zu Revierstreitigkeiten. Die Biber bekommen weniger Nachkommen und Krankheiten können vermehrt auftreten. Untersuchungen in lang besiedelten Gebieten zeigen, dass die Zuwachsraten schlussendlich auf 0 % fällt. Das geschieht ganz ohne menschliche Eingriffe. Eine Bestandsregulation ist daher nicht notwendig.

In Salzburg hat der Biber den maximalen Populationsstatus noch nicht erreicht, besonders im alpinen geographischen Bereich breitet sich die Population noch etwas aus.

Untersuchungen aus baltischen Staaten zeigen, dass große Prädatoren wie Wolf, Bär, etc. keinen wesentlichen Einfluss auf die Größe einer Biber-Population haben. Außerdem gibt es den künstlichen Prädator „Verkehr“, der die Haupttodesursache heimischer Biber ist.

Biber vermehren sich nicht „explosionsartig“. Sie bekommen durchschnittlich 2-3 Junge pro Jahr, die ca. zwei Jahre im Familienverband leben. Nur eines davon erlebt im Schnitt das Erwachsenenalter. Davon kommen nach Untersuchungen 30-40 % bei der Suche nach einem neuen Revier um.

Bedeutung des Bibers als Ökoingenieur

Der Biber ist ein wertvolles Tier, das eine wichtige Rolle für unsere Ökosysteme spielt. Die Schaffung von neuen Feuchtgebieten und Gewässern durch Biber fördert die Artenvielfalt. Es entstehen Lebensräume für viele Pflanzen- und Tierarten, darunter Amphibien, Insekten und Vögel. Biberdämme stauen Wasser und verlangsamen den Abfluss, was zu einer besseren Wasserspeicherung führt und Hochwasserrisiken mindert. Dies ist besonders wichtig in Zeiten zunehmender Wetterextreme durch den menschengemachten Klimawandel. In trockenen Jahren profitiert nicht nur die Natur sondern auch die Landwirtschaft von seiner Wasserrückhaltung.

Durch die Rückkehr der Biber in ihr ursprüngliches Verbreitungsgebiet und durch ihre Ökosystemoptimierungstätigkeit kommt es aber auch zu Konflikten mit menschlichen Interessen. Um die Vorteile des Bibers zu nutzen und Konflikte zu vermeiden sind eine vorausschauende Planung und Schutzmaßnahmen nötig.

Dazu müssen alle möglichen Arten der Prävention, die im Bibermanagement hinlänglich bekannt sind, geprüft und im Bedarfsfall angewendet werden (Schaffung von Pufferzonen an Gewässern, Bereitstellung von Flächen für den Biber, evtl. durch Flächentausch, Vergitterung von Bäumen, Einzäunungen, Elektrozäune u.v.m.)

Eine wichtige Präventionsmaßnahme ist auch Information: Da viele falsche Vorstellungen und Unwissenheit in der Bevölkerung über diese nicht mehr bekannte, ehemals heimische Tierart existieren, kommt es oft zu Fehleinschätzungen oder falschem Verhalten von betroffenen Grundbesitzern, die Schäden noch verstärken oder nicht verhindern. All das mindert die Akzeptanz dieses wertvollen Tieres.

Sollte durch diese Maßnahmen kein Erfolg erzielt werden, ist zur Schadensbegrenzung ein Konfliktmanagement mit Lebensraumeingriffen, wie Dammbabsenkungen oder -entfernungen, etc. durch ein Bibermanagement zu prüfen und passende Lösungen zu erarbeiten – allerdings im Wege von Bescheiden mittels Einzelfallprüfung.

Dies wurde bisher auch sehr gut und verantwortungsvoll vom Salzburger Bibermanagement durch Fr. Mag. Gundi Habenicht durchgeführt.

Eine prinzipielle Bejagung (Entnahme und Tötung) von Einzeltieren aus einem bestehenden Familienverband löst keine konkreten Konflikte und ist daher aus fachlicher Sicht abzulehnen. Der Verlust wird bald ausgeglichen, verlassene Reviere nach kurzer Zeit wieder besiedelt. Diese Vorgehensweise ist auch tierethisch in Frage zu stellen.

Eine Bejagung darf erst als letztes Mittel eingesetzt werden, wenn alle anderen Methoden nicht greifen, um ernste Gefahren für die öffentliche Sicherheit, bspw. Hochwasserschutzanlagen, Dammbauwerke, wichtige kommunale Infrastruktur zu verhindern oder erheblicher wirtschaftlicher Schäden zu verhüten. Dazu gibt es die Möglichkeit naturschutzrechtlicher Bescheide und Auflagen.

Abgesehen davon, dass der Biber eine streng geschützte Tierart ist, eine Begrenzung der Population aus fachlicher Sicht nicht nötig und Bejagung von Einzeltieren nicht sinnvoll ist, gilt es zu bedenken, dass durch Bejagung neue Begehrlichkeiten von an Biberreviere angrenzenden Land- und Forstwirten bzw. Betroffenen geweckt werden, die zu weiteren Konflikten und Unzufriedenheit führen werden.

Sollten Tiere entnommen werden müssen, ist unbedingt auf Lebendfang in adäquaten Fällen zu bestehen. Die Bejagung dieser nacht- und dämmerungsaktiven Tiere durch Abschuss im Freiland ist schwierig. Die Gefahr, dass verletzte Tiere ins Wasser flüchten, abgetrieben werden und elend verenden, ist groß. Es kann dabei auch meist nicht seriös festgestellt werden, welches Alter und schon gar nicht welches Geschlecht das Tier hat, da dies bei Bibern äußerlich nur an den Zitzen laktierender Weibchen erkennbar ist.

In seltenen Ausnahmefällen, in denen keine andere Option besteht als die Tiere zu entnehmen, sollten die Biber nicht prinzipiell erschossen werden, sondern die Möglichkeit der Verbringung in sinnvolle Auswilderungsgebiete erwogen werden. Es gibt in Europa bekannte Länder, die den Vorteil dieser Ökoingenieure bereits erkannt haben und auf Biber zur natürlichen Renaturierung ihrer degradierten und zunehmend austrocknenden Landschaft warten. 2025 wurden bereits die ersten 8 Tiere aus dem Halleiner Revier am Ledererbach nach Portugal in ein ehemaliges Verbreitungsgebiet der Biber gebracht.

Im Folgenden werden die Kritikpunkte nochmals detailliert dargestellt:

Unzureichende Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)

Der Verordnungsentwurf nimmt zwar an verschiedenen Stellen Bezug auf den Art 16 der FFH-RL, bleibt jedoch die vollumfängliche Erfüllung der im Artikel genannten Bedingungen für Ausnahmen im Sinne der geltenden Rechtsprechung des EuGH schuldig.

a) Eine Verordnung stellt keine Einzelfallprüfung dar

Eine allgemeine Freigabe zum Abschuss von 15 Bibern pro Kalenderjahr stellt keine Einzelfallprüfung und keinen spezifischen Ausnahmefall dar, wie von der FFH-RL vorgesehen. Der Leitfaden der Europäischen Kommission zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse verdeutlicht, dass **Ausnahmeregelungen nach Artikel 16 nur ein letzter Ausweg** sein können. Die Bestimmungen für Ausnahmen sind restriktiv auszulegen und anzuwenden: Sie müssen genaue Anforderungen enthalten und **für spezifische Situationen** gelten. Das Maßnahmengebiet bzw. die Entnahmestrecken erstrecken sich auf Bereiche in der Stadt Salzburg, im Flachgau, Tennengau und Pinzgau. Von einer punktuellen Entnahme als Reaktion auf eine spezifische Situation kann also nicht ausgegangen werden.

b) Ausnahmegründe entsprechen nicht der FFH-RL

Das in §1 des Entwurfes genannte Ziel – die Wiederherstellung des Wald-, Wild-, Umweltgleichgewichts – entspricht keinem der in Art 16 Abs 1 lit a bis e FFH-RL genannten Ausnahmegründe.

Auch die Erläuterungen verfehlen die Anforderung nach überprüfbaren Belegen über das Vorliegen von Gefährdungen für andere wildlebende Tierarten (lit a) bzw. ernste Schäden an Gewässern (lit b) explizit durch den Biber.

Wissenschaftliche Belege über die direkten und indirekten negativen Auswirkungen von Schwall-Sunk, Wasserkraft- und Querbauwerken, Flussbegradigungen, Uferverbauungen, Infrastrukturmaßnahmen, Akkumulation von Feinsedimenten, Verschmutzungen aus der Landwirtschaft, neue Krankheiten sowie den Klimawandel gibt es dagegen ausreichend.

c) Zielerreichung nicht hinlänglich nachgewiesen

Der Verordnungsentwurf stellt keine überprüfbaren Belege dar, wie das verfolgte Ziel durch die geplanten Entnahmen erreicht werden kann. Es müsste bei jedem Biberrevier (2. Abschnitt § 3

und § 4) angeführt werden, welches der im § 1 Abs. 2 angeführten Ziele dort konkret erreicht werden sollen. Dies ist nur in den Erläuterungen beschrieben. Das Ziel 4 – Schutz anderer wildlebender Pflanzen und Tiere – wäre grundsätzlich zu diskutieren und die Erreichung bzw. Erreichbarkeit ist zu hinterfragen.

Vielmehr fehlt die Darstellung, mit welchen alternativen Mitteln die Ziele der Entnahme-VO und des Artenschutzes erreicht werden können.

d) Keine ausreichende Alternativenprüfung

Eine weitere Anforderung des Art 16 FFH-RL ist die Prüfung, ob sich das Problem, mit dem die Behörde konfrontiert ist, ohne Ausnahmegenehmigung lösen lässt. Es obliegt der Behörde, die die Ausnahme genehmigt, zu beweisen, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Auch wenn eine Maßnahme nur teilweise zufriedenstellend ist, da das Problem durch sie zwar nicht hinreichend bewältigt, aber immerhin reduziert oder eingedämmt werden kann, sollte zunächst diese Maßnahme umgesetzt werden.

Wie bereits ausgeführt, wird der Lebensraum Fließgewässer Salzburgs von multiplen anthropogenen Einflüssen beeinträchtigt. Die EU-Wasserrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, ihre Oberflächengewässer bis spätestens 2027 in einen „guten ökologischen“ und „guten chemischen“ Zustand zu bringen. Der ökologische Zustand wird anhand der biologischen, hydromorphologischen und allgemein physikalisch-chemischen Qualitäts-Komponenten für einzelne Wasserkörper (Gewässerabschnitte gleicher Charakteristik) bewertet.

Lebensraumverbessernde Maßnahmen wie die Verbesserung der Durchgängigkeit, die Neuanlage oder Restrukturierung von Lebensräumen oder die Einbringung von Totholz, z. B. zum Schutz vor Prädatoren, sollen Vorrang haben. Jahrzehntlang wurden zu unbekümmert Eingriffe in das Gewässerregime vorgenommen.

Wie aus dem Leitfaden der EU-Kommission (beruft sich auf geltende Rechtsprechung) klar hervorgeht, können wirtschaftliche Kosten nicht der alleinige entscheidende Faktor bei der Analyse alternativer Lösungen sein. Insbesondere **können anderweitige zufriedenstellende Lösungen nicht von vornherein mit der Begründung abgelehnt werden, dass sie zu teuer oder zu umständlich wären.**

Ein Vergleich des ökologischen Zustands von Salzburgs Gewässern zwischen 2015 und 2021 entsprechend des Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans (NGP) zeigt die mangelnde Umsetzung von lebensraumverbessernden Maßnahmen im Sinne der EU-Wasser-Rahmen-Richtlinie deutlich auf (siehe Abbildungen).

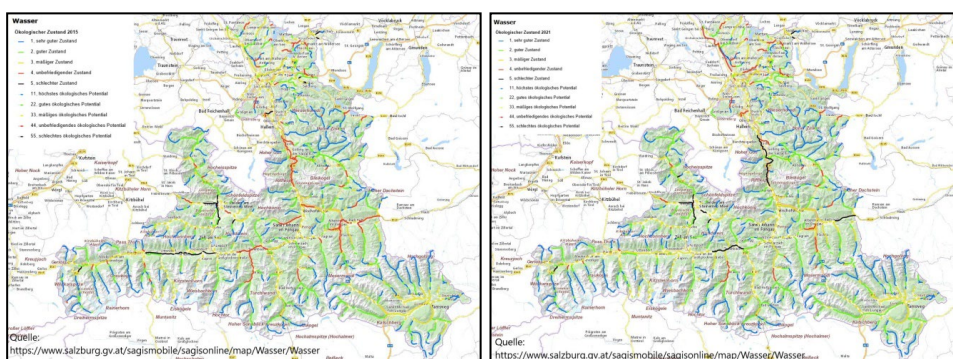


Abbildung 01:
Gewässerzustand Salzburg
laut NGP 2015

Abbildung 02:
Gewässerzustand Salzburg
laut NGP 2021

Mangelnde Umsetzung der Aarhus-Konvention

Der jährliche Abschuss von 15 Bibern stellt eine Maßnahme mit erheblichen Umweltauswirkungen dar und ist deshalb im Sinne der Aarhus-Konvention einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Entscheidungsfindung zu unterziehen. Für Verordnungserlassungen bestehen weder gesetzliche Vorgaben zur Durchführung von Öffentlichkeitsverfahren noch steht Umweltorganisationen der Rechtsweg bei unionsrechtswidrigen Verordnungen offen.

Aufgrund der unzureichenden Umsetzung der Aarhus-Konvention hat die Europäische Kommission bereits seit 2014 wiederholt, im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens, Österreich dazu aufgefordert, das Rechtsschutzdefizit bei Verordnungen zu beheben.

Unzureichendes Monitoringkonzept

Der Naturschutzbund weist darauf hin, dass das in den Erläuterungen vorgesehene Monitoring nicht geeignet ist, um die Auswirkungen der Eingriffe auf die Biberpopulation zu erheben.

Auch sollte eine Verordnung die veterinärmedizinische Obduktion aller erlegten Biber vorsehen und gewährleisten, da hierbei wichtige Informationen über Zusammensetzung und Zustand der Populationen für das Monitoring gewonnen werden können. Zum Beispiel wären Ergänzungen wie der Gesundheitszustand der erlegten Biber, Auswirkungen der Eingriffe auf Reviere, Verhalten der Tiere, gutes Totfundmonitoring etc. systematisch zu erfassen. Eine Gewährleistung dafür gibt es momentan nicht, vielmehr handelt es sich um vage Absichtserklärungen.

Die vorliegende Verordnung ist zum Teil willkürlich, entbehrt der erforderlichen und gewünschten Einzelfallprüfung und ist Ausdruck einseitiger Klientelpolitik.

Der Naturschutzbund Salzburg appelliert aus diesen Gründen dafür, den vorgelegten unionsrechtswidrigen Entwurf zurückzuziehen. Stattdessen schlagen wir die Einrichtung eines offenen, fachlich fundierten und professionell begleiteten Dialogs mit öffentlicher Beteiligung vor, der auf eine Aufarbeitung zugrundeliegender Ursachen und Konflikte sowie die Erarbeitung gemeinsamer Ziele für die Erhaltung der Art mitsamt einer nachhaltigen Gewässernutzung abzielt.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Winfrid Herbst
Vorsitzender



Dr. Hannes Augustin
Geschäftsführer

Mag.^a Karin Widerin e.h.
Bibersachverständige