

# **NABU Stellungnahme zum Entwurf der *Landesverordnung für Genehmigungen nach § 43 Abs. 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zur Abwendung von Schäden sowie Gefährdungen anderer besonders geschützter Tierarten durch Kormorane (Phalacrocorax carbo sinensis)***

## **1. Grundsätzliche Kritik**

Der Entwurf der Landesverordnung für Genehmigungen nach § 43 Abs. 8 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) zur Abwendung von Schäden sowie Gefährdungen anderer besonders geschützter Tierarten durch Kormorane (*Phalacrocorax carbo sinensis*) des MLUR, im weiteren kurz als Kormoranverordnung bezeichnet, ist in seinen Inhalten nach Auffassung des NABU weder aus fachlicher noch aus rechtlicher Sicht vertretbar. Das Ausschöpfen der durch die Verordnung gewährten Möglichkeiten zur Kormoran-Dezimierung könnte zu einem vollständigen Verlust der binnenländischen Brutpopulation und möglicherweise auch des ostküstennahen Brutbestands führen. Darüber hinaus sind erhebliche Störungen der gesamten Wasservogelwelt zu befürchten. Zudem verstößt die Kormoranverordnung massiv gegen geltendes Recht in Form der EU-Vogelschutzrichtlinie und des Bundesnaturschutzgesetzes.

Diese Kritik ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass eine Notwendigkeit zu Eingriffen in die schleswig-holsteinische Kormoranpopulation überhaupt nicht besteht. Diese naturschutzfachlich allgemein vertretene Auffassung bestätigt auch die Begründung zum Verordnungsentwurf mit ihrer Feststellung, dass „fischereiwirtschaftliche Schäden bislang nicht im Einzelnen belegt“ sind.

## **2. Aspekte des Artenschutzes und der Diskussion um Kormoranschäden**

Nahrungsökologie, Aktionsräume und Bestandentwicklung der Brut- und Rastpopulation des Kormorans sind in Schleswig-Holstein durch „seit 1991 ununterbrochen durchgeführte wissenschaftliche Begleituntersuchungen“ (Begründung, S. 3) im Auftrag des Ministeriums, ergänzt durch wissenschaftliche Arbeiten aus anderen Ländern, so ausgiebig erforscht worden, wie dies (mit Ausnahme der Rabenvögel) für kaum eine andere Tierart der Fall sein dürfte. Dem MLUR sind also die Fakten hinlänglich bekannt, weshalb die wichtigsten Aspekte in ihrer Bedeutung für die dem Verordnungsentwurf zugrunde liegende Intention nur kurz dargestellt zu werden brauchen:

1.

Kormorane ernähren sich zu etwa 95 % von Jungfischen der „Massenarten“ bzw. von fischereiwirtschaftlich ebenso uninteressanten Kleinfischarten. Fische wie Aal, Hecht und Maräne, deren Erbeutung durch Kormorane eine tatsächliche Konkurrenz zur Fischerei bilden könnte, stellen nachgewiesenermaßen nur einen sehr geringen Teil der Nahrungsmenge. Zudem ist zu bedenken, dass die von Kormoranen gefressenen Wirtschaftsfische nicht automatisch als der Fischerei entgangener Ertrag gewertet werden dürfen.

2.

Wie in der VO-Begründung (S. 2) richtig erfasst, hat sich „die schleswig-holsteinische Kormoranpopulation in den vergangenen Jahren stabilisiert“. Folglich ist die auch jetzt noch seitens der Sport- und Berufsfischer aufgestellte Behauptung eines anhaltenden Anstiegs (z.B. spricht der Landessportfischerverband noch 2002 von einem „explodierenden Kormoranbestand“ (BOHN 2002)) falsch. Seit dem Maximum in 1995 hat der Brutbestand, insbesondere im Binnenland, wo das mit Abstand größte Konfliktpotential vorliegt, eher ab- als zugenommen. In der ostholsteinischen Seenplatte, dem auch fischereilich bedeutendsten Seenkomplex des Landes, existierten 2005 nur noch zwei Brutkolonien, an den lauenburgischen Seen mittlerweile keine mehr. Ein deutlicher Anstieg des Brutbestands ist stattdessen an Wattenmeer und Unterelbe erfolgt, wo sich die Vögel ausschließlich von wirtschaftlich unbedeutenden Fischen und Krebsen ernähren. – Auch die Zahl der Rastvögel hat nicht weiter zugenommen.

3.

Als natürliche Regulationsmechanismen wirken beim Kormoran Nahrungsangebot (Erreichbarkeit), Witterungsbedingungen (Eiswinter) und Prädation bzw. Störungen durch Seeadler. Letzterer Faktor beeinflusst, begünstigt durch den Bestandsanstieg des Seeadlers in Schleswig-Holstein, die Populationsentwicklung des Kormorans in zunehmendem Maße. Seeadler haben inzwischen mehrere Brutkolonien aufgelöst. In 2005 ist deshalb auch die traditionelle und ehemals sehr große Kolonie am Selenter See erloschen.

Angesichts dieser Situation ist die mit der Kormoran-Verordnung beabsichtigte drastische Bestandsdezimierung nicht nur sachlich ungerechtfertigt, sondern würde auch den derzeitigen Erhaltungszustand der Art erheblich verschlechtern.

„Klagen der schleswig-holsteinischen Binnenfischerei über anhaltende Kormoranfraßschäden“ (Begründung, S. 2) können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die anhaltende Wirtschaftskrise der Binnenfischerei im wesentlichen auf geändertes Verbraucherverhalten und internationale Konkurrenz zurückzuführen ist. So wird dem Verbraucher heute ein umfangreiches Sortiment an großteils in tropischen Gewässern gefangenen Speisefischen geboten. Die neben dem Aal ökonomisch wertvollsten heimischen Binnenfischarten (Hecht, Große Maräne, Forelle, Zander, Karpfen) werden v.a. in Osteuropa, aber auch in Dänemark deutlich preiswerter als in Schleswig-Holstein produziert. Die aus heimischen Binnengewässern stammenden Fische spielen dagegen auf dem Markt nur eine sehr geringe Rolle (siehe Pressemitteilung fish international 2002). Die Ursachen für den Rückgang des Aalfangs sind ebenfalls hauptsächlich anthropogen bedingt (Dezimierung der Glasaalbestände und damit massive Verteuerung des Besatzmaterials, Gewässerverbauung, Einschleppen des Schwimmblassenwurms). Dagegen bestehen erhebliche Absatzprobleme bei durch Gewässereutrophierung besonders begünstigten Massenfischarten wie Plötze und Brassen.

### 3. Limnoökologische Aspekte

Die einseitige Bewertung des Kormorans als 'Schadvogel' klammert limno-ökologische Aspekte aus, die im Hinblick auf die Nährstoffbelastung unserer Binnengewässer und deren negativen Folgen von ganz erheblicher Bedeutung sind: Kormorane und andere Fischfresser entziehen mit den erbeuteten Fischen den Gewässern durchaus relevante Nährstoffmengen und tragen deshalb nicht unerheblich zur De-Eutrophierung bei (siehe z.B. SCHÖNBORN 2003). Auch wenn kleinere Seen mit großen Kormorankolonien, über deren Wasserfläche etliche Sitz- und Nistbäume ragen, aufgrund der Speiballen- und Exkrementeinträge im Einzelfall ein gegenteiliges Bild zeigen, ist dieser Nährstoffaustrag insbesondere bei Gewässern mit geringem oder ohne Ablauf durchaus relevant.

Weiterhin trägt die Erbeutung überproportional großer Mengen von Zooplankton fressenden Klein- und Jungfischen zur Verbesserung der Lichtdurchlässigkeit von eutrophierten Seen bei, weil damit die sich von Phytoplankton ernährenden Daphnien (Wasserflöhe) als wesentlicher Bestandteil des Zooplanktons stark gefördert, d.h. vom Wegfraß durch Fische verschont werden. Mit der Menge der Daphnien erhöht sich deren Filtrierleistung, wodurch wiederum die Sichttiefe im Gewässer steigt (siehe z.B. LAMPERT 1998). Aus diesem Grund wird in der Angewandten Gewässerökologie in bestimmten Fällen der Wegfang von großen Mengen planktonfressender Fische als Methode der Seensanierung empfohlen. Diese Aufgabe wird hier von Kormoranen übernommen, wodurch eine künstliche Biomanipulation ersetzt wird.

Die positiven Auswirkungen der Reeutrophierung reichen von verbesserten Wachstumsbedingungen für die Unterwasservegetation (Makrophyten) bis zu einer gesteigerten Attraktivität als Bade- und Wassersportgewässer. Hieraus ergibt sich ein bedeutender volkswirtschaftlicher Nutzen, der sich nicht nur unmittelbar auf das Staatsziel Umweltschutz, sondern auch auf regionale wirtschaftliche Aspekte positiv auswirkt und auf fachlicher, rechtlicher und gesellschaftspolitischer Ebene der vermeintlichen Schädigung entgegen zu setzen ist.

### 4. Prognostizierte Auswirkungen der Verordnung auf die Kormoranbestände

Der NABU geht davon aus, dass die mit der Verordnung zur Verfügung gestellten Möglichkeiten von den Fischereiberechtigten und Fischereiausübungsberechtigten ausgeschöpft werden. Sollte also der Verordnungsentwurf in vorliegender Form Rechtskraft erlangen, dürfte er sich auf den Bestand des

Kormorans in Schleswig-Holstein wie folgt auswirken:

1.

Die Aufnahme des Brutgeschäfts kann bei einer koloniebrütenden Art wie dem Kormoran relativ leicht verhindert werden. Dass dazu nicht einmal die Beseitigung der Nester, sondern nur gezielte und intensive Störungen notwendig sind, wird am Beispiel der versuchten, dann aber seitens der Fischer verhinderten Koloniebildung auf der Insel Sterin / Großer Plöner See im Jahr 2004 deutlich. Da im Binnenland nur eine Kolonie innerhalb eines Naturschutzgebiets liegt (Stoffsee / NSG Jägerslust), dürfte die binnenländische Brutpopulation in wenigen Jahren `weggestört` worden sein. Zu berücksichtigen ist dabei, dass Kolonien nur selten dauerhaft am gleichen Ort bleiben, sondern sich (in Abhängigkeit von Störeinflüssen) häufiger verlagern. Das wird mit der Zeit auch die im NSG Jägerslust befindliche Kolonie betreffen.

Die erfolgreichen Kolonieneugründungen der letzten Jahre im Binnenland fanden nicht an den mittelgroßen bis großen Seen statt (von denen Teilbereiche unter Naturschutz stehen), sondern etwas abseits von diesen an kleineren Gewässern (von denen nur wenige als Naturschutzgebiete ausgewiesen worden sind). Diese Tendenz könnte auf den Einfluss der zunehmenden Seeadlerpopulation zurückzuführen sein, welche die größeren Seen mit ihren insbesondere in Naturschutzgebieten hohen Wasservogelkonzentrationen häufiger aufsuchen als abgelegene Gewässer. Eine Kormorankoloniegründung in einem von Seeadlern häufig frequentierten Naturschutzgebiet dürfte aber deutlich geringere Chancen auf Etablierung haben. Es ist also falsch anzunehmen, man könne dem dynamischen Prozess der Kolonieverlagerungen bzw. Kolonieentwicklungen mit einer verhältnismäßig statischen Schutzgebietskulisse gerecht werden. Insofern dürfte die Annahme des MLUR, durch das Verbot der Koloniestörung in Naturschutzgebieten (§ 2 Abs. 3 VO-Entwurf) dort grundsätzlich für den Erhalt einer (geringen) Brutpopulation auch im Binnenland zu sorgen, auf falscher Einschätzung der tatsächlichen ökologischen Situation beruhen.

Durch nach § 1 Abs. 3 VO-Entwurf erlaubte Störungen massiv beeinträchtigt werden dürfte auch der an der Ostküste siedelnde Brutbestand. Bei Umsetzung des Verordnungsentwurfs würde wahrscheinlich nur der Bestand der Westküste und des Untereiberbaums, weil mit einigen Kolonien im Nationalpark bzw. in Naturschutzgebieten brütend, gesichert sein.

Der laut Verordnungsentwurf zugelassene Abschuss wird erheblich zur Bestandsverringerung beitragen, nicht nur über die Zahl der getöteten Individuen, sondern gerade auch über die Möglichkeit, durch Beschuss einzelner Vögel die Schlafplätze aufzulösen. Im Hinblick auf das offensichtliche Ziel der Verminderung der von Kormoranen erbeuteten Fischmenge ist zudem kritisch anzumerken, dass die durch Störungen (Vergrämungen) verursachten Fluchten zu erhöhtem Energiebedarf und damit zu einer Steigerung des Nahrungsbedarfs führen.

Die durch die Verordnung auferlegten Einschränkungen der Kormoranverfolgung werden die Bestandsdezimierung in der Realität nur sehr geringfügig einschränken können, wie an folgenden Punkten ersichtlich ist:

- Kolonien werden unmittelbar oder nahe an Gewässern errichtet. Der in § 1 Abs. 3 angegebene 3-km-Radius ist in seiner angeblich einschränkenden Funktion allein schon deshalb irrelevant. Bei der wirkungsvollen verbandlichen Organisation der Binnen- und Sportfischer als Fischereiausübungsberechtigte wird mit ziemlicher Sicherheit gegenseitige Unterstützung bei der Reproduktionsverhinderung gewährt werden, d.h. es wird sich immer jemand finden, der die „Störungen in der Koloniebildungsphase“ gem. § 1 Abs. 3 übernimmt.
- Auch die in § 2 Abs. 1 ausgedrückte Beschränkung des Abschusses „auf Kormorane, die sich auf, über oder näher als 300 m an Küstengewässern oder an einem oberirdischen Gewässer befinden“, ist in ihrer landseitigen Begrenzung für den Schutz der Vögel nicht von praktischer Bedeutung, da Kormorane weiter außerhalb der Gewässer nur fliegend anzutreffen sind, wo sie wegen ihrer relativ großen Flughöhe und –geschwindigkeit kaum effektiv beschossen werden können.
- Die in § 2 Abs. 2 benannten, zur zeitweiligen Bejagung freigegebenen EU-Vogelschutzgebiete `Großer Plöner See-Gebiet`, `Selenter See-Gebiet` und `Schlei` (Westteil) sind nicht nur bedeutende Kormoranrastplätze, sondern werden gerade in der für

diese Gebiete eingeräumten Schusszeit vom 1.8. – 30.9. von großen Scharen anderer Wasservögel zur Mauser oder auf dem Zug aufgesucht. Der Abschusszeitraum liegt vor der Jagdzeit für Enten und verlängert folglich das störungsreiche Jagdgeschehen an den Seen. Jagdliche Störungen wirken auf diesen Gewässern und zu dieser Zeit besonders ungünstig auf die Wasservogelbestände ein.

Zudem muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle in der Verordnung zum Ausdruck gebrachten Beschränkungen eingehalten werden, wie Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen. Schließlich sind ungeachtet der gesetzlichen Verbote nachweislich bis in jüngste Zeit Brutkoloniegründungen am Großen Plöner See verhindert worden, zuletzt 2004 als gemeinsame Aktion der Sportfischer und des Berufsfischers in aller Öffentlichkeit zur Schau gestellt. So ist zu befürchten, dass auch nach dem 31.3. Koloniestörungen durchgeführt werden. In diesem Zusammenhang ist auch zu bezweifeln, ob an den Teichwirtschaftsbetrieben mit dem nach § 3 Abs. 2 ganzjährig gestatteten Abschuss „von sicher als Jungvögel erkennbar(en)“ Kormoranen korrekt umgegangen wird oder ob nicht doch – wer kann das kontrollieren? – wissentlich oder unwissentlich fütternde Elterntiere abgeschossen werden: Die Unterscheidung zwischen Jung- und Altvogel ist aus mancher Perspektive nicht leicht. Überdies sind nach der Literatur zahlreiche Fälle von Brutten noch nicht vollständig ausgefärbter Kormorane bekannt (BAUER & GLUTZ v. BLOTZHEIM 1987; BEZZEL 1985; BREGNBALLE 1995).

## **5. Zur Unvereinbarkeit mit bundes- und EU-rechtlichen Vorgaben**

### **5.1. Grundsätzliche rechtliche Situation**

Der Entwurf der Kormoran-Verordnung verstößt nach Auffassung des NABU ganz erheblich gegen geltendes Recht insbesondere in Form der §§ 42 und 43 Bundesnaturschutzgesetz, mit denen unumgängliche Vorgaben insbesondere der EU-Vogelschutzrichtlinie in nationales Recht umgesetzt worden sind. Die formalrechtliche Situation ist in ihren Grundzügen in der Verordnungsbegründung ausführlich und korrekt dargestellt worden, so dass sie seitens des NABU nicht weiter ausgeführt zu werden braucht.

Vor diesem Hintergrund verwundert es umso mehr, dass der Verordnungsentwurf dermaßen eklatant die gesetzlichen Anforderungen, wie sie für die Gewährung von Ausnahmen vom grundsätzlichen Vollschutz (§ 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) als „besonders geschützte Art“ (§ 10 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG) in § 43 Abs. 8 BNatSchG konkret definiert sind, missachtet.

§ 43 Abs. 8 BNatSchG gestattet Ausnahmen von § 42 BNatSchG, „soweit dies 1. zur Abwendung erheblicher ... fischereiwirtschaftlicher ... gemeinwirtschaftlicher Schäden, 2. zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ... erforderlich ist“. Aus dieser Rechtsbestimmung leitet das MLUR den Entwurf der Kormoranverordnung ab, ohne den dort gestellten Ansprüchen gerecht werden zu können.

### **5.2. Zum Umgang mit dem Kriterium der „erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schäden“ gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG**

Die hier ausgedrückte Bedingung für eine Ausnahmegewährung vom Vollschutz wird nicht erfüllt. Das MLUR gesteht sogar ein, dass „fischereiwirtschaftliche Schäden bislang nicht im Einzelnen belegt“ seien (Begründung, S. 4). Hierzu ist anzumerken, dass diese völlig zu Recht getroffene Kernaussage nicht etwa auf einem zu geringen Forschungsstand beruht, sondern auf den Erkenntnissen der im Auftrag des Landes kontinuierlich durchgeführten wissenschaftlichen Untersuchungen zu u.a. Nahrungsspektrum, -menge, -räumen und Jagdverhalten des Kormorans basiert. Auch fischereiwirtschaftliche Analysen haben keinen Beweis für „erhebliche fischereiwirtschaftliche Schäden“ gem. § 43 BNatSchG erbringen können. Insofern sind die nachfolgenden Sätze der Begründung, mit denen das MLUR zu suggerieren versucht, dass in den Gewässern, wo „Kormorane ... nach Nahrung suchten“, „gemeinwirtschaftliche Schäden resultieren“, substanzlos. Dass es sich hierbei um nicht mehr als eine unbewiesene Mutmaßung handelt, räumt das MLUR mit der Formulierung: „seitens der Verwaltung unterstellt“ selbst ein. Auch der Hinweis des MLUR, das Land habe bereits in der Vergangenheit keinen Schadensnachweis für die Annahme von Schäden gefordert, ist für die Erfüllung des von Bundesgesetzgeber bzw. EU geforderten Kriteriums ohne Belang. Die damaligen `Schadensausgleichszahlungen` wurden als finanzielle Unterstützung der Binnenfischerei pauschaliert ohne tatsächlichen Nachweis geleistet, die erteilten Genehmigungen zu Vergrämungsabschüssen nicht

wegen deren Effektivität, sondern aus politischer Opportunität erteilt. Die verkappte Subvention hat denn auch die EU als solche erkannt und als unzulässig unterbunden.

Wann erhebliche land- oder, wie in diesem Fall, fischereiwirtschaftliche oder sonstige gemeinwirtschaftliche Schäden i.S.v. § 43 Abs. 8 S. 1 Nr. 1 BNatSchG vorliegen, ist durch klare Anforderungen definiert, wie aus der juristischen Literatur und der Rechtssprechung hervorgehen (siehe z.B. Stellungnahme UFZ 2005). Der Begriff des fischereiwirtschaftlichen Schadens meint, wie der unmittelbare Zusammenhang mit dem Oberbegriff des gemeinwirtschaftlichen Schadens deutlich macht, nicht den individuellen Schaden des Einzelnen, sondern den allgemeinen Schaden für die Fischereiwirtschaft insgesamt. Als gemeinwirtschaftlich wird ein Schaden dann angesehen, wenn durch ihn die Bedarfsdeckung für die Allgemeinheit geschädigt bzw. gefährdet wird. Der dem Einzelnen zugefügte Schaden ist dagegen nicht maßgeblich; die Schädigung einzelner Betriebe (welche im Fall des Kormorans in Schleswig-Holstein lt. Verordnungsbegründung nicht nachgewiesen worden ist) genügt für eine Ausnahme nach § 43 Abs. 8 BNatSchG nicht. Ein gemeinwirtschaftlicher Schaden infolge der Ernährung des Kormorans liegt also nicht vor.

### 5.3. Zum Gebrauch der Formulierung „zum Schutz der heimischen Tierwelt“ gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG

Mit seinem Titel suggeriert der Verordnungsentwurf, dass er auch zur „Abwendung von ... Gefährdungen anderer besonders geschützter Tierarten durch Kormorane“ entwickelt worden sei. Das MLUR bezieht sich damit auf § 43 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 BNatSchG, nach dem Ausnahmen vom Verfolgungsverbot des § 42 auch dann zugelassen werden können, „soweit dies ... zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt ... erforderlich ist.“

Diese Situation ist nicht gegeben. „Eine großflächige Gefährdung anderer besonders geschützter heimischer Tierarten durch Kormorane ist bislang nicht belegt“, gibt das MLUR im Begründungstext (S. 4) selber zu. Dazu ist anzumerken, dass selbst eine lokale Gefährdung anderer heimischer Arten weder belegt noch ernsthaft anzunehmen ist. Für die Spekulation im folgenden Satz der Begründung, nach der „aber theoretisch an einzelnen Gewässern durchaus Gefährdungen auftreten könnten“, fehlt also jedwede Grundlage. Eine derart spekulative Erwägung darf nicht Basis für die Inanspruchnahme einer allgemeinen Ausnahmeregelung gem. § 43 Abs. 8 S. 1 Nr. 2 BNatSchG bilden. Sollten sich aber, rein hypothetisch betrachtet, tatsächlich einmal „an einzelnen Gewässern“ relevante Gefährdungen anderer Arten ergeben, die eine Abwehr von Kormoranen notwendig erscheinen lassen, wären an diesen betroffenen Gewässern (vorrangig nichtletale) Maßnahmen anzusetzen; eine Rechtfertigung für eine generelle Kormoranverfolgung ließe sich aus einer derartigen Situation noch lange nicht ableiten. – Auch diesbezüglich wird auf die Rechtsprechung verwiesen, die in dieser Frage strenge Maßstäbe anlegt (siehe auch THUM 2005; Stellungnahme UFZ 2005).

### 5.4. Verstoß gegen das Bestandserhaltungsgebot des § 43 Abs. 8 BNatSchG

§ 43 Abs. 8 BNatSchG verlangt: „Ausnahmen nach den Sätzen 1 und 2 (Anm.: `Abwendung erheblicher ... fischereiwirtschaftlicher ... Schäden´ und `Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt´) dürfen nur zugelassen werden, soweit der Bestand und die Verbreitung der betreffenden Population oder Art dadurch nicht nachteilig beeinflusst wird ...“ Wie oben an den prognostizierten Folgen, die eine Umsetzung der Kormoran-Verordnung mit sich brächte, ausgeführt, würden die massiven Abschüsse, Vergrämungen und v.a. die Maßnahmen zur Reproduktionsverhinderung zu einem drastischen Rückgang der binnenländischen Population und wahrscheinlich auch des ostseeebenen Brutbestands führen. Aufgrund der Verfolgung wäre überdies das natürliche Verbreitungsareal der Art erheblich eingeschränkt, d.h. „der Bestand und die Verbreitung der betreffenden Population“ würden – entgegen der Vorgabe des § 43 Abs. 8 BNatSchG – „dadurch ... nachteilig beeinflusst“ werden. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang, dass die besagte Formulierung des BNatSchG sich nicht etwa auf die Forderung des Erhalts der Art an sich beschränkt, sondern darüber hinaus den Bestandserhalt auf günstigem Niveau auch für Teilpopulationen verlangt. Das BNatSchG bezieht sich hierbei auf das Anforderungsprofil der EU-VSchRL. Demnach sind auch Eingriffe, die zu größeren, weitgehend kormoranfreien Räumen führen, mit nationalem und europäischen Artenschutzrecht unvereinbar.

Die Verfasser der Verordnungsbegründung haben diese Problematik erkannt: „Unbeschadet von der Zulassung von Ausnahmen ist zu gewährleisten, dass gesichert ist, dass die Kormoranpopulation in einem

guten Erhaltungszustand verbleibt“ (S. 4). Man muss sich deswegen fragen, weshalb das MLUR die in der Verordnung benannten drastischen Bestandsreduzierungsmaßnahmen überhaupt gestatten will.

### 5.5. Verstoß gegen den grundsätzlichen Charakter des § 43 BNatSchG als Ausnahmeregelung

§ 43 BNatSchG ist nicht nur mit „Ausnahmen“ (von den Verboten des § 42) überschrieben worden, sondern definiert die Zulässigkeit von Maßnahmen auch unmissverständlich im Sinne des Begriffs `Ausnahme`, indem er den Rahmen sehr eng absteckt und die Ausnahmetatbestände konkretisiert. Der Bundesgesetzgeber möchte damit verhindern, dass Ausnahmen sozusagen zur Regel werden.

Über diese klare bundesrechtliche Intention setzt sich das MLUR mit seinem Verordnungsentwurf hinweg. Bereits die Überschrift zu § 1: „Allgemeine Zulassung von Ausnahmen“ signalisiert die Tendenz, eine pauschale, undifferenzierte Verfolgung zuzulassen. Die Verordnung ist bezüglich ihrer Auswirkungen mit der Festsetzung einer Jagdzeit gleichzusetzen, wie sie zur jagdlichen Dezimierung von vermeintlichen `Schadvögeln` (Rabenkrahe, Elster) verordnet worden ist. Die in §§ 2 und 3 ausgedrückten Abschussbeschränkungen würden sich in ihren praktischen Auswirkungen kaum von herkömmlichen jagdlichen Verboten unterscheiden: Der Nationalpark ist grundsätzlich jagdfrei, in vielen Naturschutzgebieten ist die Wasservogeljagd eingeschränkt oder unterbunden, die jahreszeitlichen Beschränkungen sind auch jagdrechtlich aufgrund des generellen EU-Verbots der Verfolgung von Vögeln während der Fortpflanzungsperiode unumgänglich. Im Gegensatz zum Jagdrecht, in dem sich die Pflicht zum Bestandserhalt der Arten wiederfindet (§ 1 Abs. 3 Nr. 3 LJagdG SH: „Ein günstiger Erhaltungszustand der Wildarten ist zu sichern und zu fordern.“), missachtet die Kormoran-Verordnung diesen Grundsatz und setzt sich überdies über das bei der Jagd geltende Tabu der massiven Unterbindung der Fortpflanzung hinweg.

### 5.6. Verstoß gegen EU-rechtliche Vorgaben

Die Definition des Kormorans als „besonders geschützte Art“ gem. § 10 Abs. 2 Nr. 10 BNatSchG, das daraus gem. § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG resultierende umfassende Verfolgungsverbot und die gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG möglichen Ausnahmen vom Vollschatz beruhen auf zwingender Umsetzung der EU-VSchRL. Darauf wird in diesen Rechtsbestimmungen, insbesondere in § 43 Abs. 8 BNatSchG, sogar explizit hingewiesen. Verstöße des Ordnungsgebers gegen das (bei diesen Artenschutzaspekten anstelle des LNatSchG unmittelbar geltende) BNatSchG bedeuten also gleichzeitig Verstöße gegen das EU-Recht, hier gegen die EU-VSchRL.

Gerade im Hinblick auf die EU-VSchRL ist am Verordnungsentwurf weiterhin zu kritisieren, dass sie den Kormoran quasi einer allgemeinen Jagdzeit aussetzt (s.o.), obwohl die Art ausdrücklich nicht in Anhang II, der Liste der EU-VSchRL für jagdbare Arten, aufgeführt ist.

Art. 7 EU-VSchRL verlangt während der Fortpflanzungszeit den Schutz des gesamten Artbestands vor Verfolgung, unterscheidet also nicht zwischen Brut- und Jungvögeln. Zudem ist die Definition des Begriffs Fortpflanzung nach der EU-VSchRL und die Konkretisierung nach dem EU-Ornis-Ausschuss zu beachten: Schon Balz und Nestbau, die oft bereits Mitte März stattfinden, zählen zur Fortpflanzungszeit. Allein schon in dieser Hinsicht geht die zeitliche Zulassung von Abschüssen und Reproduktionsverhinderungsmaßnahmen (nach VO-Entwurf bis 31. März gestattet) nicht mit der EU-VSchRL konform. Darüber hinaus betont Art. 7 Abs. 4, dass die Verfolgung von Zugvögeln „nicht ... während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen“ stattfinden darf. Dieses betrifft den Frühjahrsrastbestand, der mitsamt den heimischen Brutvögeln ungeachtet dieser Bestimmung bis Ende März bejagt werden darf.

Zudem wird die Kormoran-Verordnung dazu beitragen, dass EU-Vogelschutzgebiete in ihrem Erhaltungszustand deutlich beeinträchtigt werden. Durch über § 2 Abs. 2 Kormoran-VO eingeräumte Ausnahmen dürfen in einigen maßgeblich für den Wasservogelschutz gemeldeten EU-Vogelschutzgebieten Abschüsse auch zu einer Zeit getätigt werden, in der die Wasserjagd ruht. Auf dem fiskalischen Teil des Großen Plöner Sees ist die Wasserjagd aus Naturschutzgründen sogar vollständig ausgesetzt worden. Ein Beschuss von Kormoranen würde auf diesem Gewässer zu massiven Störungen der gesamten Wasservogelwelt und damit zu einer deutlichen, nicht zulässigen Beeinträchtigung des Gebiets als Mauser-, Rast- und Überwinterungsgebiet für Zugvögel führen (siehe Art. 4 Abs. 2 EU-VSchRL). – Es sei darauf hingewiesen, dass das MLUR diese Befürchtung teilt, indem

es in der Begründung (S. 5f), wenn auch etwas verklausuliert, zum Ausdruck bringt, „dass insbesondere in den großflächig gemeldeten Vogelschutzgebieten ... dies zu andauernden Beunruhigungen führen und das Ziel durch die großflächig gewählten Schutzgebiete ausgedehnte Ruhezeiten zu schaffen konterkarieren (würde)“. Mit den Plöner Seen, dem Selenter See und dem Westteil der Schlei als benannte Ausnahmen von den „örtlichen Beschränkungen“ des § 2 Abs. 2 VO-Entwurf wären damit jedoch gerade „großflächig gemeldete“, für den Wasservogelschutz außerordentlich relevante Gebiete betroffen. Die auf S. 6 der Begründung getroffene Behauptung, „eine Verschlechterung der Situation in den Vogelschutzgebieten ist deshalb nicht zu befürchten“, kann demzufolge nicht stimmen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass der fiskalische Teil des EU-Vogelschutzgebietes `Plöner Seen` erst vor kurzem mit der Auflage der Duldung fischfressender Vögel fischereilich verpachtet worden ist, wofür den Pächtern ein ganz erheblicher Pachtzuschuss eingeräumt worden ist.

Nach Art. 4 Abs. 2 EU-VSchRL sollen die EU-Vogelschutzgebiete neben den Anhang I-Arten insbesondere Zugvogelarten dienen, und zwar auch als „Vermehrungsgebiete“. Der Entwurf der Kormoran-Verordnung erlaubt jedoch auch in allen EU-Vogelschutzgebieten, die „Neugründung oder Wiederbesetzung von Kormorankolonien ... zu verhindern“ (§ 1 Abs. 3) und stellt sich damit auch hierin gegen das EU-Recht.

## 5.7. Zur tierschutzrechtlichen Situation

Der mit der Verordnung vorgesehene intensive Abschuss von Kormoranen ist weder aus ökonomischen noch aus ökologischen Gründen notwendig, wie aus der Verordnungsbegründung selbst hervorgeht. Da erlegte Kormorane zudem nicht als Nahrungsmittel verwendet werden, entbehrt der über die Verordnung freigegebene Abschuss einer rationalen Begründung und damit eines nach § 1 Tierschutzgesetz als Voraussetzung für das Töten eines Tieres notwendigen „vernünftige(n) Grund(es)“.

Zwar ist das Töten (von Wirbeltieren) grundsätzlich gestattet, wenn es nach § 4 Abs. 1 TierSchG „im Rahmen weidgerechter Ausübung der Jagd oder aufgrund anderer Rechtsvorschriften zulässig“ ist. Der Kormoran ist jedoch nicht dem Jagdrecht unterstellt. Die Kormoranverordnung ist vor dem Hintergrund, dass sie massiv gegen die in § 43 BNatSchG dargelegten Bedingungen verstößt, als „andere Rechtsvorschrift“ nicht geeignet, den undifferenzierten Abschuss von Kormoranen im Sinne des Tierschutzgesetzes zu legalisieren.

## 6. Zusammenfassendes Fazit

Unter artenschutzbezogenen wie auch ethischen Belangen ist die durch den Verordnungsentwurf geförderte einseitige Wertung des Kormorans als `Fischereischädling` absolut unangebracht. Der Kormoranbestand ist Ausdruck des Eutrophierungsgrads und damit der hohen Produktivität der Gewässer. Er stellt ein ökologisches Regulativ dar, unterliegt selbst natürlichen Einflüssen und sollte deswegen von Eingriffen verschont bleiben, zumal er, wie im Begründungstext zur Verordnung eingestanden, keine volkswirtschaftlich negative Relevanz besitzt.

Ein Inkrafttreten der Verordnung wird zur erheblichen Gefährdung der Kormoranpopulation des Landes vor allem durch Auflösung der Brutkolonien des Binnenlands und eventuell auch der Ostküste führen. Damit verstößt die Kormoranverordnung klar gegen ihre eigene Prämisse: „Unbeschadet von der Zulassung von Ausnahmen (Anm.: Damit ist die Verordnung als Instrument der Zulassung von Ausnahmen gem. § 43 Abs. 8 BNatSchG gemeint.) ist zu gewährleisten, dass gesichert wird, dass die Kormoranpopulation in einem guten Erhaltungszustand verbleibt“ (Begründung, S. 3).

Der „gute Erhaltungszustand“ wird nicht zuletzt von der EU-VSchRL verlangt und ist deswegen auch rechtlich zwingend erforderlich. Die konsequente Umsetzung der europarechtlichen Vorgabe eines grundsätzlichen Vollschutzes in nationales Recht durch § 42 BNatSchG erlaubt nur Ausnahmen nach den konkret daraufhin abgestimmten Ausnahmebestimmungen des § 43 Abs. 8 BNatSchG, wie es der Begründungstext auch korrekt dargestellt hat. Rechtsprechung und juristische Literatur haben den in § 43 Abs. 8 BNatSchG benannten rechtlichen Rahmen in jedem seiner Begriffe präzisiert und damit für die Ausnahmegewährung enge Grenzen gesetzt. Dies sollte auch dem Ministerium als Verordnungsgeber bekannt sein. Umso erstaunlicher ist, dass das MLUR mit dem vorliegenden

Entwurf diese zwingend einzuhaltende Rechtsvorgabe auf das Größte verletzt. Vor diesem Hintergrund wäre eine Umsetzung des Verordnungsentwurfs nach Meinung des NABU mit dem Prinzip der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit nicht vereinbar.

Mit der Legalisierung der intensiven Kormoranverfolgung lässt sich die wirtschaftliche Krise der Binnenfischerei nicht einmal ansatzweise lösen, weil sie am Kern des Problems völlig vorbei führt. Sollten von einzelnen Betrieben tatsächlich einmal finanziell gravierende Ertragseinbußen belegt werden, die nachweislich exakt auf Kormoranfraß und keine anderen Faktoren zurückzuführen sind, könnten seitens des Landes für den jeweiligen Einzelfall berechnete Ausgleichszahlungen geleistet werden, die nicht als unzulässige Beihilfen zu verstehen sind.

Aus diesen Gründen fordert der NABU das Ministerium auf, den Verordnungsentwurf zurückzuziehen.

Fritz Heydemann  
NABU Schleswig-Holstein

### **Angeführte Quellen**

- BAUER, K. & U. GLUTZ v. BLOTZHEIM (1987): Handbuch d. Vögel Mitteleuropas, Bd. 1  
BEZZEL, E. (1985): Kompendium d. Vögel Mitteleuropas, Bd. 1  
BOHN, D.: Der Kormoran als Konkurrent um die Fischnutzung unserer schleswig-holsteinischen Gewässer. Jäger & Fischer 6/2002  
BREGNBALLE, T. & J. GREGERSEN (1995): Age-related reproductive success in Cormorants. Proceedings workshop on Cormorants Gdansk 1994  
FISH INTERNATIONAL: Tolle Erfolge für Fisch und Seafood. Fischer & Teichwirt 2/2002  
LAMPERT, W.: Die Beeinflussung der Sichttiefe durch die Zusammensetzung der Fischfauna. Seen-Beobachtung, hrsg. v. Kreis Plön 1998  
SCHÖNBORN, W.: Defensive reactions of freshwater ecosystems against external influences. Limnologica 33, 2003  
THUM, R.: Zur Rechtmäßigkeit so genannter Kormoranverordnungen. Agrar- u. Umweltrecht 5/2005  
UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (2005): Rechtliches Kurzgutachten zum „Entwurf der Landesverordnung für Genehmigungen nach § 43 Abs. 8 BNatSchG zur Abwendung von Schäden sowie Gefährdungen anderer besonders geschützter Tierarten durch Kormorane“

Weitere Informationen zum Thema Kormoran sind auf der Internetseite des NABU [www.NABU-SH.de](http://www.NABU-SH.de) zusammengestellt.

Zudem wird hingewiesen auf die jährlich im Auftrag des MLUR erstellten `Ornithologischen Begleituntersuchen zum Kormoran´ und die daraus abgeleiteten Kurzdarstellungen in den jährlich vom MLUR herausgegebenen Berichten `Jagd und Artenschutz´.