

Antrag

der Fraktion der FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft

Maßnahmen für ein zeitgemäßes Kormoranmanagement – Ausgleich zwischen Vogel- und Fischartenschutz sowie Inter- essen der Berufs- und Angelfischerei

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

1. gemeinsam mit den betroffenen Akteuren aus Berufs- und Angelfischerei, Naturschutz, Jagd, Wissenschaft und Forschungseinrichtungen, der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK), der Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei (IBKF) sowie zuständigen Behörden ein international abgestimmtes Bestandsmanagement des Kormorans zu entwickeln und umzusetzen, das die Regulierung der Kormoran-Zahlen ermöglicht und die Anzahl an Kormoranen in Baden-Württemberg auf ein Maß verringert, welches den Einfluss auf fischwirtschaftliche und gefährdete Fischarten wirksam reduziert und damit einen Ausgleich zwischen Vogel- und Fischartenschutz sowie den Interessen der Berufs- und Angelfischerei gewährleistet;
2. die Kormoranverordnung an die aktuellen Entwicklungen anzupassen, indem eine Vergrämung von Kormoranen künftig weniger bürokratisch gehandhabt wird und bei nachgewiesener Gefährdung der Fischfauna durch den Kormoran auch in Schutzgebieten Eingriffe ermöglicht werden;
3. sich auf Bundesebene wirksam für eine Harmonisierung der verschiedenen Kormoranverordnungen der Länder einzusetzen, um unter anderem eine Präzisierung und Angleichung der Ausnahmeregelungen sowie die Erarbeitung einheitlicher Kriterien für die Zulassung von Vergrämungsmaßnahmen in Schutzgebieten zu erreichen;
4. sich auf Bundesebene wirksam dafür einzusetzen, dass das Bundesumweltministerium auf europäischer Ebene eine Herabsetzung des Schutzstatus des Kormorans erwirkt.

7.11.2023

Dr. Rülke, Hoher
und Fraktion

Eingegangen: 7.11.2023/Ausgegeben: 8.12.2023

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet
abrufbar unter: www.landtag-bw.de/Dokumente*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeich-
net mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

Begründung

Der Kormoran ist als europäische Vogelart besonders geschützt (§ 7 Absatz 2 Nummer 13b, Bundesnaturschutzgesetz [BNatSchG]). Damit greifen die Verbote (Fang, Verletzung, Tötung) des § 44 Absatz 1 BNatSchG, die allerdings durch Ausnahmeverordnung eingeschränkt werden können (§ 45 Absatz 7), wenn dies zum Beispiel zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der heimischen Tierwelt erforderlich ist.

Der Kormoran (*Phalacrocorax carbo*) kommt an Gewässern in großen Teilen der Welt vor, lebt in Kolonien und ernährt sich fast ausschließlich von Fisch. Ein Kormoran fängt pro Tag etwa ein halbes Kilo Fisch. Der Kormoran war in Deutschland ab 1920 ausgerottet. Die Wiederbesiedlung setzte in den 1940er-Jahren ein.

In Baden-Württemberg brütet der Kormoran in Kolonien auf Bäumen in Wassernähe, die überwiegend in Schutzgebieten liegen. Die größten Vorkommen in Baden-Württemberg liegen am Bodensee und dem Rhein. Er befischt aber auch kleinere Gewässer aller Art und kann bei der Nahrungssuche täglich große Entfernungen von bis zu 200 km zwischen seinen Schlafplätzen und den Nahrungsgewässern zurücklegen (Wildtierbericht 2021).

In Deutschland liegt die Zuständigkeit für den Kormoran grundsätzlich bei den Ländern. Die Kormoranverordnung vom 20. Juli 2010 ermöglicht zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt und zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden für die Zeit vom 16. August bis 15. März außerhalb von Vogelschutzgebieten, Naturschutzgebieten und einigen weiteren Gebieten, Kormorane durch Abschuss zu töten. Für Vergrämuungsmaßnahmen in Schutzgebieten muss zuvor eine artenschutzrechtliche Ausnahme (Vogelschutzgebiet) bzw. naturschutzrechtliche Befreiung (Naturschutzgebiet) vorliegen. Hierfür ist die höhere Naturschutzbehörde im entsprechenden Regierungspräsidium zuständig. Es sind ausführliche Daten zum Vorkommen von Kormoranen im betroffenen Gebiet sowie zur Schädigung der Fische durch Kormorane einzureichen und die Notwendigkeit einer Vergrämuung zu begründen. Die Anforderungen sind sehr hoch, sodass Anträge oftmals überhaupt nicht gestellt werden bzw. oft auch abgelehnt werden. Dieses Verfahren ist bisher jedoch die einzige Möglichkeit, sensible Gewässerabschnitte bzw. Gewässer in Schutzgebieten vor intensiver Prädation durch Kormorane zu schützen. Aktuell gibt es jedoch keine Möglichkeit, ein weiteres Ansteigen der Brutvögel und Brutplätze zu verhindern (LAZBW 2022).

Aus Sicht der Antragsteller ist das derzeitige Vorgehen ungeeignet und für alle Beteiligten Akteure unbefriedigend. Zu diesem Ergebnis kommt aktuell auch der von der Landesregierung initiierte Dialogprozess „Kormoran und Fisch“: Die bisherigen Maßnahmen zur Verminderung des Einflusses des Kormorans (unkoordinierte Winterabschüsse und regional unterschiedliche Eingriffe, die Verlagerungseffekte auslösen) sind unbefriedigend, sie sollten verbessert und Seeumgreifend koordiniert werden. Nun soll zusammen mit den beteiligten Interessensgruppen geklärt werden, welche konkreten Maßnahmen in einem pilothaften, international abgestimmten Kormoranmanagement durchführbar, zielführend und vertretbar sind (Dialogprozess „Kormoran und Fisch“ Arbeitspapier zum Thema „Kormoran, Naturschutz und Fischerei“ 2023).

Ein pilothaftes auf die Bodenseeregion beschränktes Vorgehen ist nach Auffassung der Antragsteller aufgrund der Dringlichkeit der Problematik völlig unzureichend. Nach der Roten Liste für Baden-Württemberg sind bereits 40 von 59 heimischen Fisch-, Neunaugen- und Flusskrebsarten in unterschiedlichem Ausmaß beeinträchtigt.

Trotz steigender Vergrämuungsabschüsse ist der landesweite Brutbestand des Kormorans in den letzten 20 Jahren kontinuierlich gewachsen und hat sich von 2000 bis 2018 versechsfacht. Im Frühjahr 2022 lag die Zahl der brütenden Kormorane in Baden-Württemberg bei 1 292 Brutpaaren (gegenüber 674 Brutpaaren im Jahr 2020 und 501 Brutpaaren im Jahr 2018) (LUBW-Kormoranberichte 2020 und 2021). Zu den Brut- und Jungvögeln kommen noch nicht-brütende Einzelvögel hinzu, somit lag der Sommerbestand 2022 bei geschätzt 6 000 Individuen.

Die Kormoranprädation hat nicht nur eine deutlich geringere Individuendichte von Fischen in stark von Kormoranen beflogenen Gewässerabschnitten zur Folge. Durch die bevorzugte Prädation von Fischen in den Längenklassen zwischen 15 cm und 35 cm entsteht ein charakteristisches Kormoranfraßloch mit einem signifikanten Einfluss auf den Altersklassenaufbau der betroffenen Fischbestände. Mageninhaltsanalysen an Kormoranen, die im Rahmen des von Vorarlberg durchgeführten „Kormoranmanagement Rheindelta“ durchgeführt wurden, zeigten einen überproportional hohen Anteil von Rotaugen (32 Prozent), welche neben Barschen (27 Prozent) und Stichlingen (19 Prozent) zahlenmäßig den größten Teil der Nahrung ausmachten (HYDRA & BICON 2022). An stark von Kormoranen beflogenen Gewässern werden zudem regelmäßig verletzte Fische gefangen. In der Regel sind dies meist größere Fische, vermutlich da die kleinen seltener entkommen und gefressen werden. Die Berufsfischer am Bodensee beklagen eine zunehmende Anzahl an verletzten Fischen (LAZBW 2022).

Die „Vorstudie zu einem möglichen Kormoranmanagement am Bodensee“ (HYDRA & BICON 2022) kommt zu dem Schluss, dass die hohe Prädation durch Kormorane einen fischereiwirtschaftlichen Schaden für die Berufsfischerei verursacht (insbesondere durch den Fraß von Wirtschaftsfischarten im Flachwasser, wie Barsch, Hecht und andere), dessen exakte Dimension allerdings im Rahmen der Studie nicht ermittelt werden konnte. Zudem wird von einer erheblichen Gefährdung einzelner geschützter und seltener Fischarten ausgegangen.

Nach Jahren intensiver wissenschaftlicher Befassung mit dem Kormoran ist die Datenlage über den Kormoran in Baden-Württemberg gut.

Alle Untersuchungen belegen, dass der Kormoran einen negativen Einfluss auf die natürliche Fischfauna und die Fischerei und die Angelwirtschaft hat. Die jetzigen Bestände verursachen einen beträchtlichen wirtschaftlichen Schaden und gefährden den Erhalt autochthoner Bestände vom Aussterben bedrohter Fische. Alle bisherigen Maßnahmen zum Schutz und zur Schadensminimierung waren nur teilweise erfolgreich. Die Artenvielfalt und genetische Vielfalt der heimischen Fischfauna sowie der Erhalt autochthoner Populationen müssen durch eine nachhaltige Bestandsregulierung des Kormorans geschützt werden können.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 4. Dezember 2023 Nr. UM7-0141.5-29/39/2 nimmt das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,*

- 1. gemeinsam mit den betroffenen Akteuren aus Berufs- und Angelfischerei, Naturschutz, Jagd, Wissenschaft und Forschungseinrichtungen, der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK), der Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei (IBKF) sowie zuständigen Behörden ein international abgestimmtes Bestandsmanagement des Kormorans zu entwickeln und umzusetzen, das die Regulierung der Kormoran-Zahlen ermöglicht und die Anzahl an Kormoranen in Baden-Württemberg auf ein Maß verringert, welches den Einfluss auf fischwirtschaftliche und gefährdete Fischarten wirksam reduziert und damit einen Ausgleich zwischen Vogel- und Fischartenschutz sowie den Interessen der Berufs- und Angelfischerei gewährleistet;*

Das Ministerium für Ernährung, Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und das Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft werden sich für ein länderübergreifendes Kormoranmanagement am Bodensee einsetzen. Dazu werden die beiden Ministerien als ersten Schritt gemeinsam einen Antrag beim Kleinprojektfonds der Internationalen Bodenseekonferenz (IBK) einreichen. Im Rahmen dieses IBK-Kleinprojektes soll unter anderem geklärt werden, wie die

grenzüberschreitende Zusammenarbeit zum Umgang mit dem Kormoran in Form eines Pilotprojekts am Bodensee erfolgen kann und welche Akteure aus Fischerei, Naturschutz und Jagd aus den Anrainerländern des Bodensees für die Umsetzung benötigt werden. Ein Schwerpunkt des IBK-Kleinprojektes wird die Zieldefinition, die Erarbeitung von nachhaltigen Maßnahmen und letztendlich die Beantragung eines länderübergreifenden Kormoranmanagements mit wissenschaftlicher Begleitung, beispielsweise durch ein INTERREG-Projekt, sein. Im Rahmen des IBK-Kleinprojektes wird eine intensive Einbindung der Akteure der Anrainerstaaten, wie bereits beim Dialogprozess Kormoran und Fisch, erfolgen.

2. die Kormoranverordnung an die aktuellen Entwicklungen anzupassen, indem eine Vergrämung von Kormoranen künftig weniger bürokratisch gehandhabt wird und bei nachgewiesener Gefährdung der Fischfauna durch den Kormoran auch in Schutzgebieten Eingriffe ermöglicht werden;

Der Kormoran zählt als europäische Vogelart zu den nach § 44 Absatz 1 BNatSchG besonders geschützten Tierarten. Von den Verboten des § 44 Absatz 1 BNatSchG können die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden Ausnahmen auf der Grundlage von § 45 Absatz 7 BNatSchG erteilen u. a. zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt. Eine Ausnahme darf gemäß § 45 Absatz 7 Satz 2 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert. Ferner ermächtigt § 45 Absatz 7 Satz 4 BNatSchG die Landesregierungen, Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zuzulassen. Hiervon hat die Landesregierung durch den Erlass der Kormoranverordnung Gebrauch gemacht.

Die Handhabung der Vergrämung von Kormoranen ist somit rechtlich verbindlich vorgegeben.

Gemäß der Kormoranverordnung ist die letale Vergrämung von Kormoranen in Naturschutzgebieten, Kernzonen von Biosphärengebieten, Naturdenkmälern, Europäischen Vogelschutzgebieten gemäß der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten vom 5. Februar 2010 (GBl. S. 37), befriedeten Bezirken nach § 3 Absatz 1 und 2 des Landesjagdgesetzes – jetzt: § 13 Absatz 1 und 2 JWMG – sowie sonstigen überbauten Flächen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und Flächen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nicht zulässig. Damit sind von der Möglichkeit der Vergrämung lediglich naturschutzwichtige Flächen sowie Bereiche, in denen die Jagd ruht, ausgenommen.

§ 5 Absatz 3 der Kormoranverordnung ermächtigt die höheren Naturschutzbehörden zudem, weitere Ausnahmen auf der Grundlage von § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG zuzulassen oder Befreiungen nach § 67 BNatSchG zu erteilen, sofern im jeweiligen Einzelfall die Voraussetzungen des § 45 Absatz 7 BNatSchG oder des § 67 BNatSchG vorliegen. Bereits nach geltender Kormoranverordnung besteht demnach die Möglichkeit, auch in Schutzgebieten im Einzelfall weitere Ausnahmen zuzulassen oder Befreiungen zu erteilen.

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der Kormoranverordnung aus Sicht des Umweltministeriums weder erforderlich noch geboten.

3. sich auf Bundesebene wirksam für eine Harmonisierung der verschiedenen Kormoranverordnungen der Länder einzusetzen, um unter anderem eine Präzisierung und Angleichung der Ausnahmeregelungen sowie die Erarbeitung einheitlicher Kriterien für die Zulassung von Vergrämuungsmaßnahmen in Schutzgebieten zu erreichen;

Nach § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG können im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden, wenn die in § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 BNatSchG genannten Voraussetzungen vorliegen. § 45 Absatz 7 Satz 4 BNatSchG ermächtigt die Landesregierungen darüber hinaus, artenschutzrechtliche Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zuzulassen. Dementsprechend wurden in Baden-Württemberg und auch in anderen Bundesländern Kormoranverordnungen erlassen.

Die Voraussetzungen für die Erteilung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme sind in § 45 Absatz 7 Satz 1 bis 3 BNatSchG bereits bundesrechtlich und damit bundeseinheitlich geregelt, die Länder können insoweit keine hiervon abweichenden Regelungen erlassen (vgl. Art. 72 Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 Grundgesetz). Diese bundesgesetzlichen Vorgaben sind von den Ländern auch bei der Zulassung von Ausnahmen durch Rechtsverordnung zu beachten. Es bleibt den Ländern hierbei unbenommen, im Rahmen der Verordnungsermächtigung des § 45 Absatz 7 Satz 4 BNatSchG Ausnahmen nur nach bestimmten, in der Rechtsverordnung näher geregelten und sich oftmals auch aus länderspezifischen Gegebenheiten heraus ergebenden Maßgaben zuzulassen. Daher ist auch in Baden-Württemberg gemäß § 1 Absatz 1 der Kormoranverordnung die Tötung von Kormoranen zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt und zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden nur nach Maßgabe der in der Kormoranverordnung enthaltenen Vorschriften gestattet. Bei Vergrämnungsmaßnahmen in Schutzgebieten sind zudem die in der jeweiligen Schutzgebietsverordnung enthaltenen Regelungen sowie der jeweilige Schutzzweck zu beachten.

Eine Initiative für eine Harmonisierung der verschiedenen Kormoranverordnungen der Länder, um eine Präzisierung und Angleichung der Ausnahmeregelungen sowie einheitliche Kriterien für die Zulassung von Vergrämnungsmaßnahmen in Schutzgebieten zu erreichen, ist nach Ansicht der Landesregierung daher nicht zielführend.

4. sich auf Bundesebene wirksam dafür einzusetzen, dass das Bundesumweltministerium auf europäischer Ebene eine Herabsetzung des Schutzstatus des Kormorans erwirkt.

Der Kormoran zählt aufgrund seiner Zuordnung zu Anhang I der Richtlinie 2009/147/EG (Vogelschutzrichtlinie) als europäische Vogelart gemäß § 7 Absatz 2 Nr. 13 BNatSchG zu den nach § 44 Absatz 1 BNatSchG besonders geschützten Tierarten. Die Änderung des geltenden Schutzstatus des Kormorans setzt daher die Änderung der Vogelschutzrichtlinie voraus. Für eine solche europäische Änderungsrichtlinie oder Änderungsverordnung liegt das Initiativrecht bei der Europäischen Kommission. Eine Initiative zur Herabsetzung des Schutzstatus des Kormorans auf europäischer Ebene hätte nach Ansicht der Landesregierung voraussichtlich keinen Erfolg, da nach Auffassung der Europäischen Kommission nach dem Abschluss der im Kontext des mehrjährigen „REFIT-Prozesses“ durchgeführten Beurteilung der FFH- und Vogelschutzrichtlinie die beiden Naturschutzrichtlinien weiterhin zweckdienlich sind und daher vonseiten der Europäischen Kommission eine Änderung nicht beabsichtigt ist.

Der Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt, hier der Fischfauna, und die Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden kann nach Auffassung der Landesregierung im Übrigen auch ohne Änderung des Schutzstatus des Kormorans mit den bestehenden rechtlichen Instrumenten erreicht werden. Die Kormoranverordnung erlaubt die letale Vergrämnung von Kormoranen zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt und zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden. Demnach dürfen Kormorane getötet werden, wenn weniger schädigende Maßnahmen dauerhaft nicht geeignet sind, die natürlich vorkommende Tierwelt zu schützen oder erhebliche fischereiwirtschaftliche Schäden abzuwenden. Ferner kann die höhere Naturschutzbehörde gemäß § 5 Absatz 3 der Kormoranverordnung weitere Ausnahmen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG zulassen oder Befreiungen nach § 67 BNatSchG erteilen.

Angesichts dessen sieht das Umweltministerium keinen Anlass, sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass das Bundesumweltministerium auf europäischer Ebene eine Herabsetzung des Schutzstatus des Kormorans erwirkt.

In Vertretung

Dr. Baumann

Staatssekretär