

**Stellungnahme zum Entwurf der
„Verordnung zum Schutz der natürlich
vorkommenden Tierwelt und zur Abwendung
fischereiwirtschaftlicher Schäden durch
Kormorane des Landes Nordrhein-Westfalen
(Kormoranverordnung Nordrhein-Westfalen -
Kormoran VO-NRW)“**



Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, LV NRW (BUND)

Naturschutzbund Deutschland, LV NRW (NABU)

23. April 2018

Der Entwurf der „Verordnung zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt und zur Abwendung fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Kormorane des Landes Nordrhein-Westfalen (Kormoranverordnung Nordrhein-Westfalen - Kormoran VO-NRW) wird von den anerkannten Naturschutzverbänden Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland NRW (BUND), Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW (LNU) und Naturschutzbund Deutschland NRW (NABU) aus den folgenden Gründen abgelehnt:

- Die beabsichtigte Verordnung verstößt gegen die artenschutzrechtlichen Vorgaben des BNatSchG und ist rechtswidrig. Die Ausnahmevoraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zur Rechtfertigung einer landesweit eröffneten letalen Vergrämung von Kormoranen durch Abschuss und der Verhinderung der Entstehung neuer Brutkolonien liegen nicht vor. Die Verordnung ist weder erforderlich noch in ihrer Ausgestaltung geeignet, die geltend gemachten Schutzzwecke zu erreichen.
- Der räumliche Geltungsbereich der beabsichtigten Verordnung ist nicht „örtlich beschränkt“ wie § 3 VO-E es nahelegt. Der Abschuss an allen stehenden oder fließenden Gewässern in einem 500 Meter breiten Abstand zum Gewässer bzw. 500 Meter Korridor beiderseits der Gewässer und zusätzlich dazu noch an gewerblichen Fischzucht- und Fisch-Haltungs-Anlagen bedeutet eine flächendeckende Eröffnung des Abschusses im baulichen Außenbereich, ausgenommen lediglich bestimmte Bereiche (vgl. § 3 Abs. 2 VO-E).
- Der Ausnahmegrund in § 45 Abs. 7 Satz Nr. 1 BNatSchG „erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schaden“ rechtfertigt keine „Allgemeine Zulassung von Ausnahmen“ landesweit, nahezu flächendeckend an allen Gewässern. Erhebliche fischereiwirtschaftliche Schäden - ursächlich durch Kormorane herbeigeführt – sind nicht belegt. Dass solche Schäden zukünftig zu befürchten sind, lässt sich bereits mit Blick auf die Bestandsentwicklung des Kormorans in NRW nicht prognostizieren.
- Angesichts der nachteiligen Auswirkungen eines landesweit, nahezu flächendeckend an allen Gewässern zugelassenen Abschusses des Kormorans auf die natürlich vorkommenden wild lebenden Tiere und ihre Lebensräume, insbesondere auf die besonders geschützten Arten und ihre Fortpflanzungs- und Ruhestätten, wäre stattdessen die Prüfung im Einzelfall, ob die artenschutzrechtlichen Ausnahmen für die letale Vergrämung vorliegen, sachgerecht und artenschutzrechtlich geboten. Weiterhin wäre es in jedem Einzelfall geboten vorrangig zu prüfen, ob – zur Vermeidung der letalen Vergrämung - Schutzmaßnahmen zur Abwehr erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden und ggf. nichtletale Vergrämungsmaßnahmen zur Verfügung stehen.
- Ebenso wenig rechtfertigt der Ausnahmegrund in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG „Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt“ die „Allgemeine Zulassung von Ausnahmen“ landesweit, nahezu flächendeckend an allen Gewässern. Im Mittelpunkt der Rechtfertigung eines landesweiten Kormoranabschusses steht die Gefährdung der Äsche. Die tatsächlich vorhandenen Probleme beim Fischartenschutz können ursächlich nicht auf den Kormoran zurückgeführt werden. Vorrangig ursächlich für den schlechten Erhaltungszustand der Äsche ist der schlechte Gewässerzustand (u.a. naturferne Strukturen, fehlende Durchgängigkeit, Nährstoff- und Sedimenteinträge); es ist fachlich unstrittig, dass es hierzu umfangreicher Maßnahmen bedarf, um den Erhaltungszustand der Äschenpopulationen zu verbessern.

- Die Regelungen zu den räumlichen und zeitlichen Beschränkungen der geplanten Verordnung leisten weiteren artenschutzrechtlichen Verstößen, die mit der landesweit allgemein zugelassenen letalen Vergrämung des Kormorans einhergehen, Vorschub. Denkbar sind Verstöße gegen die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG im Fall
 - einer Verletzung oder Tötung anderer Vögel: Im Zeitraum 1,5 h vor Sonnenaufgang bzw. bis 1,5 h nach Sonnenuntergang ist eine verlässliche Bestimmung ein- bzw. abfliegender Vögel nicht mehr möglich; es ist zu bezweifeln, dass die Abschussberechtigten bei Dunkelheit einen fliegenden Kormoran von einem fliegenden Waldkauz unterscheiden können;
 - in Kauf genommener Verluste / mittelbarer Tötung junger nicht zum Abschuss freigegebener Jungvögel, die nach dem 1.8. eines Jahres noch nicht selbständig sind, wenn ihre Eltern durch Abschuss getötet würden, bevor die Jungvögel selbstständig sind;
 - des Abschusses „im Jugendkleid befindlicher (immatur gefärbter), nicht am Brutgeschäft beteiligter Kormorane“ in der Zeit vom 2.3. bis 31.7. eines Jahres, da hier zum einen Verwechslungsgefahr mit voll ausgefärbten, am Brutgeschäft beteiligten Kormoranen besteht, zum anderen bereits unausgefärbte Kormorane brüten können;
 - erheblicher Störungen der nicht zu vergrämenden Fauna durch das Nachstellen / Abschießen der Kormorane;
 - Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten der nicht zu vergrämenden Fauna im Fall der Verhinderung der Entstehung neuer Brutkolonien.

Im Folgenden werden die Bedenken gegen die im Entwurf vorgelegte Kormoranverordnung Nordrhein-Westfalen (im Folgenden VO-E) ausgeführt:

Zweck der Verordnung, § 1 VO-E

Die geplante Kormoranverordnung soll „dem Schutz der natürlich vorkommenden Fischfauna und der Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden“ dienen.

In der Begründung zum VO-E steht zu § 1 (S. 6), der Zweck der Verordnung sei, „Kormorane bei drohenden Schäden durch Bejagung aus bestimmten Bereichen vertreiben zu können“. Zum einen ist nicht ausgeführt, wie „drohende Schäden“ festgestellt werden. Zum anderen soll der Abschuss in 1 km breiten Bändern entlang nahezu aller Gewässer möglich sein; eine „Vertreibung“ von Kormoranen ist damit unmöglich.

Es wird nicht explizit gesagt, der Kormoranbestand in NRW solle insgesamt verringert werden oder durch Abschuss auf dem derzeitigen Niveau gehalten werden, aber verschiedene Formulierungen in der Begründung der Kormoranverordnung lassen dieses Ziel erkennen. Die Formulierung „der Brutbestand ist inzwischen auf gut 1.100 Brutpaare angestiegen“ (S. 3 der Begründung zum VO-E) suggeriert eine ständige Zunahme der Brutpaarzahlen. Tatsächlich schwankt die Zahl der Brutpaare in NRW seit dem Jahr 2012 um den Wert 1.100, ist also im Zeitraum 2012 bis 2017 nicht ständig gestiegen (Abb. 1).

Ein Eingriff in den Brutbestand zum Verhindern einer Bestandszunahme ist somit nicht indiziert. Wenn die Gründung neuer Kolonien verhindert werden soll (§ 7 VO-E), sinkt der Brutbestand mittel- bis langfristig, denn es werden – wie die Ergebnisse der Zählungen zeigen – immer wieder Kolonien aufgegeben, z.B. nach Verlusten durch Waschbären, nach Sturmschäden im Brutbaumbestand oder auch durch illegale anthropogene Störungen. Soll der Bestand nicht sinken, muss der natürliche Vorgang der Neugründung von Kolonien nach der Aufgabe anderer Kolonien möglich sein.

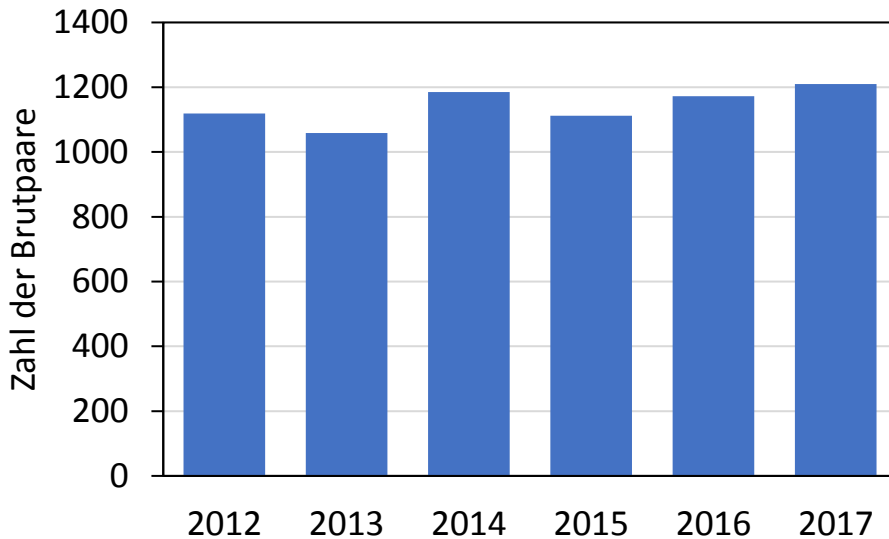


Abb. 1: Zahl der Kormoran-Brutpaare in Nordrhein-Westfalen 2012 – 2017 (Daten: LANUV/NWO)

Auch die Zahl der Rastvögel hat nicht zugenommen (Abb. 2). Nach dem LANUV-Fachbericht 83 haben die Kormoran-Rastbestände seit dem Jahr 2010 um etwa 1/3 abgenommen. Im Jahr 2013 war sogar der niedrigste Wert seit dem Jahr 1994. „Sowohl der Brutbestand der nordrhein-westfälischen Kormoranpopulation als auch der Herbst-Rastbestand sind seit rund zehn Jahren mit ihren natürlichen Schwankungen in der Größenordnung stabil.“ (LANUV (2017): Daten zur Natur in Nordrhein-Westfalen 2016. LANUV-Fachbericht 83).

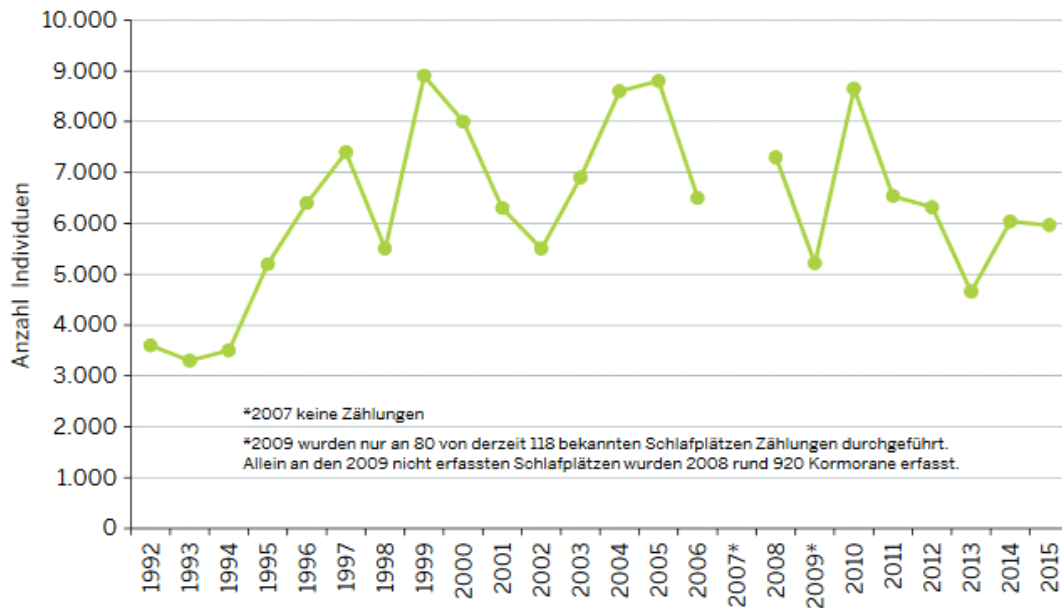


Abb. 2: Entwicklung des Herbst-Rastbestandes des Kormorans von 1992-2015 (Quelle: Vogelschutzwarte im LANUV in Zusammenarbeit mit der Nordrhein-Westfälischen Ornithologengesellschaft und den Landesfischereiverbänden Westfalen-Lippe und Rheinland) aus: LANUV 2017: Daten zur Natur in NRW 2016

Die beabsichtigte Kormoranverordnung ist nicht geeignet, dem in der Begründung formulierten Zweck zu dienen, Kormorane aus problematischen Bereichen in andere Gebiete zu vertreiben. Zum einen ist nicht vorgesehen, drohende oder tatsächlich eingetretene Schäden zu ermitteln und zum anderen ist die Begrenzung einer weiteren Bestandszunahme nicht erforderlich, weil der Bestand derzeit nicht weiter zunimmt.

Letzteres belegen auch Daten aus anderen Bundesländern, wie Niedersachsen und Schleswig Holstein: In Niedersachsen ist der Kormoranbestand stabil mit leicht rückläufiger Entwicklungstendenz¹, in Schleswig-Holstein ist der Bestand seit dem Jahr 1995 nahezu gleichgeblieben.² Die Bundesregierung³ wertet die bundesweit vorliegenden Bestandsdaten dahingehend, „dass der Kormoran in Deutschland die Kapazitätsgrenzen seines Lebensraums erreicht hat, somit auch die innerartliche Konkurrenz zunimmt und daher nicht mehr mit relevanten Wachstumsraten zu rechnen ist. Die Fortpflanzungsrate hat in den letzten Jahren in vielen Bereichen in Anpassung an die Lebensraumkapazität stark abgenommen. Witterungsbedingte Schwankungen – wie z. B. aktuell nach einem milden Winter – pegeln sich erfahrungsgemäß aufgrund der übrigen einwirkenden ökologischen Parameter wieder ein“.

¹ Vgl. NABU Niedersachsen mit Verweis auf Quelle NLWKN – Staatl. Vogelschutzwarte:

<https://niedersachsen.nabu.de/tiere-und-pflanzen/voegel/vogelarten/kormoran/21555.html>

² Vgl. NABU Schleswig-Holstein: <https://schleswig-holstein.nabu.de/tiere-und-pflanzen/voegel/kormoran/lebensweise/02730.html>

³ Deutscher Bundestag Drucksache 18/2979, 24.10.2014: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Annalena Baerbock, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drucksache 18/2782 - Erhalt des Kormoranschlutzes) zum Kormoran mit Bewertung Bestandsentwicklung bundesweit.

In § 1 des VO-E werden zur Zweckverfolgung als zu ergreifende Maßnahmen nur die Bejagung in bestimmten Bereichen und das Verhindern neuer Brutkolonien genannt. Das bedeutet, dass es offensichtlich Ziel des Ordnungsgebers ist, den Kormoranbestand in NRW zu dezimieren. Das ist sachlich weder begründet bzw. begründbar noch geboten. Des Weiteren werden Maßnahmen einer nichtletalen Vergrämung im VO-E erst gar nicht erwähnt; sie müssten als das gegenüber der Tötung der Kormorane „mildere Mittel“ in den zu prüfenden Maßnahmenkatalog einbezogen werden. Das gilt auch für die in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen zur Abwehr erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden in der Teichwirtschaft. Die Begründung lässt die artenschutzrechtlich gebotene Auseinandersetzung mit den Alternativen zum Kormoranabschuss nicht erkennen; die Wirksamkeit nichtletaler Vergrämung wird unter Verweis auf bisherige Verordnungsregelungen pauschal bestritten.

Zum Schutz der natürlich vorkommenden Fischfauna ist die Kormoran-Verordnung nicht erforderlich. Es ist bis heute nicht gelungen, den fachlichen Beweis für die flächendeckende Gefährdung der Äsche durch Kormorane wissenschaftlich zu belegen. Die Beangeltung der Äsche wäre damit nicht zu vereinbaren.

In der Begründung zum VO-E (S. 2) heißt es u.a., dass zahlreiche der festzustellenden Veränderungen in der Fischfauna auf den Kormoran zurückzuführen seien. In der Begründung wird unter Verweis auf zahlreiche Untersuchungen im In- und Ausland – diese Untersuchungen werden nicht benannt –, und auch in Nordrhein-Westfalen, zu den Auswirkungen der Kormoranbestände an stärker beflogenen Gewässern ein Katalog an Schäden aufgelistet und festgestellt, dass „insgesamt einer Beeinträchtigung der biologischen Vielfalt der Fischfauna und einer Veränderung der etablierten Lebensgemeinschaften in den Gewässern“ festzustellen ist.

Dies verkürzt die Ergebnisse der den Naturschutzverbänden bekannten Untersuchungen. Tenor aller – den Naturschutzverbänden - bekannten wissenschaftlichen Untersuchungen bzw. Monitoringberichte ist vielmehr, dass die starke Gefährdung der Äsche auf hydromorphologische Veränderungen der Gewässer und schädliche Stoffeinträge zurückzuführen ist. Treffen hydromorphologische Veränderungen der Gewässer, die die Lebensbedingungen der Äsche stark beeinträchtigen und gleichzeitig dem Kormoran bei der Jagd entscheidende Vorteile bieten, aufeinander, kann dies in sehr kalten Wintern lokal zu Problemen führen. Zur Lösung dieser Problematik bzw. zur Verbesserung der Situation der Äsche sind daher Verbesserungen der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit sowie eine Verminderung von Stoffeinträgen die geeigneten und gebotenen Mittel der Wahl.

LANUV NRW (2017): Das Äschenhilfsprogramm in Nordrhein-Westfalen Abschlussbericht Juni 2017 (S. 22)

Zwischen dem Rückgang der Fischbiomasse an Diemel und Sülz und dem Bestandsanstieg der Kormoranpopulation in NRW (siehe Abschnitt 5.1 und 5.2) kann ein kausaler Zusammenhang angenommen werden. In den Gewässern werden Kormorane auch schon seit vielen Jahren beobachtet. Vor allem in längeren Frostperioden weichen sie auf die eisfreien Fließgewässer aus und beeinflussen den Fischbestand negativ. Allerdings sind die Gewässer auch für einen intensiven Kormoraneinflug und eine schlechte Regenerationsfähigkeit der Fischfauna prädestiniert: Ein unnatürliches Abflussregime und fehlende Rückzugsmöglichkeiten bei Hochwässern schaden dem Fischbestand nachhaltig. Die Vielzahl an

Querbauwerken und Staubereichen erleichtern dem Kormoran die Jagd. Fehlende Strukturvielfalt und Gewässerdynamik schränken zudem die Reproduktionsfähigkeit vieler Fischarten stark ein. Davon ist insbesondere die Äsche betroffen, deren Lebensraum sich saisonal, bzw. im Laufe ihrer Entwicklung stark ändert. Laich-, Jungfisch- und Adulthabitate müssen nicht nur vorhanden, sondern auch untereinander erreichbar sein (Kirchhofer *et al.* 2002). Demnach muss für einen nachhaltigen Schutz der Äschen auch der Durchgängigkeit von Querbauwerken, bzw. der Vernetzung von Habitaten besondere Beachtung geschenkt werden. Hier bestehen deutliche Defizite für Lenne, Diemel und Sülz, aber auch für andere Äschengewässer in NRW, die so gegenüber einer Kormoranprädation weniger robust sind.

LANUV NRW (2013): Bericht für AK Kormoran Endfassung Oktober 2013 (S. 57f)

Beide Maßnahmen (*Ruhr bei Arnsberg, Lippe-Umflut*) haben gezeigt, dass auch nur „anstoßend“ eingeleitete Renaturierungen den gewünschten Effekt der Habitatdiversifikation entsprechend des Leitbildes der Morphologie des Flusses erbringen. Die dort typischen Fischgesellschaften, hier Äschentyp, reagieren mit einer regelmäßigen Reproduktion. Deren Umfang und der daraus resultierende Bestand an Jungfischen sind durchaus schwankend und offenbar auch von anderen Faktoren abhängig. Wie schon von FRENZ *et al.* (2001) feststellt wirken sich Hochwässer zur unpassenden Zeit und heftige Substratumlagerungen negativ auf die Äsche aus. Der Zugriff von Prädatoren (Kormoran) ist in solchen Strecken geringer, offenbar auf Grund der ausgeprägten Ausbildung von Riffeln mit vielfältigen Strömungsmustern, die dem Kormoran als Jagdstrecke nicht zusagen und auch wegen der Ausbildung von Makrophytenbeständen unter Wasser, die Verstecke bieten. Dennoch scheint in Frostwintern bei Zufrieren umliegender Baggerseen der Einfluss dieses Prädators augenfällig. In der Summe ist aber das Überleben der Äsche dort gesichert. Einzig der fehlende Nachweis der einstmaligen großen Bestände der Laicher gibt Anlass zur Sorge. Diese wandern offenbar von weit entlegenen und bis jetzt nicht identifizierten Standorten ein. (...) Wasserwirtschaftliche Maßnahmen dieser Art müssen zum Schutz der Äsche unbedingt durch Maßnahmen zu den Habitaten der Laicher ergänzt werden. Ferner ist die deutliche Reduzierung des Lebensraumverlustes durch Flusstau und das Einzugsgebietsmanagement gegen übermäßige Einträge von Feinsedimenten und Nährstoffen umzusetzen. Dieses ist dann Grundlage einer „Robustheit“ der Äschenregion in Bezug auf den Prädatoren Kormoran.

Auch das Bundesamt für Naturschutz (BfN)⁴ benennt als Gründe für die Gefährdung der Äsche den Ausbau der Fließgewässer und die damit einhergehenden Veränderungen der hydrologischen und hydraulischen Verhältnisse bzw. die Verringerung der Strukturvielfalt, den Verlust an geeigneten Laichplätzen durch die hohe Feinsedimentbelastung der Fließgewässer als Folge der intensiven Landwirtschaft und die Empfindlichkeit der Äsche

⁴ Ackermann, W., Streitberger, M. & Lehrke, S. (2016): Maßnahmenkonzepte für ausgewählte Arten und Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie zur Verbesserung des Erhaltungszustands von Natura 2000-Schutzgütern in der atlantischen biogeografischen Region - Zielstellung, Methoden und ausgewählte Ergebnisse des F+E-Vorhabens (FKZ 3511 82 1600). BfN-Skript 449, 2016, Bonn-Bad Godesberg.

gegenüber Gewässerverschmutzung sowie die Einschränkung der Durchgängigkeit durch Querbauwerke, klimabedingte Veränderungen der abiotischen Verhältnisse und Freizeitnutzung der Gewässer. Als Folge der Strukturarmut der Gewässer kann zumindest lokal auch eine hohe Prädation (v. a. durch Kormorane) eine Gefährdung darstellen. Zur Verbesserung der Situation der Äsche erachtet das BfN folgende Maßnahmen als notwendig:

- Reduzierung von Nährstoff-, Schadstoff- und Feinsedimenteinträgen: Zur Vermeidung negativer Schadstoff-, Nährstoff- und Feinsedimenteinträge sollten ungenutzte oder extensiv genutzte Uferstrandstreifen mit Verzicht auf Kalkung, Pestizid- und Düngemittelleinsatz entlang der Gewässerufer ausgewiesen werden. Zur Erzielung einer effektiven Pufferwirkung für Nähr- oder Schadstoffeinträge aus dem Umland muss der Uferstreifen eine Mindestbreite von 10 m haben
- Extensivierung der Gewässerunterhaltung: Zur Erhaltung der für die Reproduktion notwendigen Kieslaichhabitate ist die Gewässerunterhaltung in von der Äsche besiedelten Gewässern möglichst schonend durchzuführen. Die Gewässerunterhaltung sollte dabei auf ein Mindestmaß reduziert werden und sich auf die Beseitigung von Abflusshindernissen zur Sicherung eines ordnungsgemäßen Wasserabflusses (d.h. Erhaltung der Abflussleistung und der Mittelwasserspiegellage) beschränken. Auf Sohlräumungen ist zu verzichten, und Totholz ist unbedingt im Gewässer zu belassen
- Fließgewässerrenaturierung: Ziel sollte dabei die Förderung gewässerdynamischer Prozesse sein, z. B. Erosion und Sedimentation, Umlagerungen, Krümmungen und Schwingungen sowie Laufverlagerungen. Voraussetzungen hierfür sind, dass genug Raum für gewässerdynamische Prozesse zur Verfügung steht und die Abflussdynamik des Gewässers noch relativ naturnah ist.
- Anlage von Kieslaichplätzen: In ausgebauten und aufgestauten Fließgewässern mit hoher Feinsedimentfracht, in denen die Entwicklung bzw. Wiederherstellung von Kieslaichplätzen durch die Initiierung gewässerdynamischer Prozesse alleine nicht möglich ist, ist die Anlage künstlicher Laichplätze zu empfehlen.
- Wiederherstellung der longitudinalen Durchgängigkeit: Aufgrund ihrer Wandertätigkeit stellen unüberwindbare Querbauten an Fließgewässern eine erhebliche Gefährdung der Äsche dar. Zum Schutz der Äsche ist demnach die Wiederherstellung der longitudinalen Durchgängigkeit eine besonders dringende Maßnahme. Am vorteilhaftesten ist der komplette Rückbau von Querbauwerken. Im Falle kleinerer Verrohrungen können diese durch Furten oder nach unten offenen U-Profilen aus Beton ersetzt werden. Wichtig ist eine absturzfremde und durchgehende Gewässersohle. Ist ein Rückbau von Wehren oder sonstigen Querbauten nicht durchzuführen, müssen geeignete Fischwanderhilfen angelegt werden, z. B. gewässertypische Umgehungsgewässer, Tümpelpässe oder technische Bauwerke wie Beckenpässe, Schlitzpässe oder Borstenpässe.
- Flankierende Besatzmaßnahmen: Zur Bestandsstützung der Art können Besatzmaßnahmen durchgeführt werden. Empfohlen wird ein Besatz mit Wildfängen oder nachgezüchteten Jungtieren von Elternfischen, die aus dem zu besetzenden Gewässer bzw. Gewässersystem entnommen wurden

Quelle: Maßnahmenkonzepte zur Verbesserung des Erhaltungszustands von Natura 2000-Schutzgütern: https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/natura2000/Dokumente/Fis_Thymthym.pdf (Abruf am 23.4.2018).

Alle genannten Maßnahmen zur Verbesserung der Habitatqualität für die Äsche sind auch Maßnahmen, die zur Erreichung der Ziele der Wasserrahmenrichtlinie erforderlich sind. Das Verschleppen der Maßnahmenumsetzung führt daher zu einer dauerhaften Beeinträchtigung der Äschenbestände. Nach Ansicht der Naturschutzverbände besteht die einzige auch langfristig wirksame Maßnahme zur Verbesserung der Bestandssituation der Äsche und auch aller anderen Fischarten in der zeitnahen Durchführung der Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Bestandsrückgängen der Äsche durch flächendeckenden Kormoranabschuss zu begegnen, ist eine Scheinlösung, die von den Ursachen für den schlechten Erhaltungszustand der Äschen / Umsetzungsdefiziten bezüglich der WRRL abzulenken versucht. Die Dezimierung der Kormoranbestände durch letale Vergrämung als notwendige Maßnahme zur Erhaltung der Äsche findet sich in wissenschaftlichen Publikationen nicht.

Die im Verordnungsentwurf angenommene Gefährdung weiterer Fischarten (Lachs, Meerforelle, Barbe, Nase) durch den Kormoran ist nicht nachzuvollziehen. Es ist zwar nachvollziehbar, dass der Kormoran sich nicht ausschließlich von Äschen ernährt, sondern auch Salmoniden im Nahrungsspektrum hat, andererseits sind diese jedoch durch ihr gegenüber der Äsche unterschiedliches Verhalten besser geschützt. Sollte tatsächlich eine Bestandsgefährdung durch die Erbeutung von Einzeltieren möglich sein, so zeigt dies umso nachdrücklicher, dass insgesamt die Umsetzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit überfällig ist.

In Bezug auf die Barbe ist eine Gefährdung der Art nicht gegeben. Im FFH-Monitoringbericht des LANUV aus dem Jahr 2013 wird für die Barbe sowohl in der atlantischen als auch der kontinentalen Region ein günstiger Erhaltungszustand mit Langzeittrend „zunehmend“ angegeben. In der Roten Liste NRW (LANUV-Fachbericht 36) aus dem Jahr 2011 wird für Barbe und Nase ausgeführt, dass die Arten trotz leichter Bestandsverbesserungen zumindest im Tiefland noch als gefährdet bzw. auf der Vorwarnliste geführt werden müssen. Ihr Schicksal als Mitteldistanzwanderfische hänge an der Durchgängigkeit der Gewässer. Auch hier sind also für den Erhalt der Arten Verbesserungen der Gewässerstruktur und -durchgängigkeit die geeigneten und gebotenen Mittel.

Allgemeine Zulassung von Ausnahmen, § 2 VO-E

Der Kormoran ist Teil der heimischen Tierwelt und gehört zu den besonders geschützten Arten. Insofern ist es widersprüchlich, die Verordnung als solche zum „Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt“ zu bezeichnen, wenn es Ziel der Verordnung ist, den Kormoran als Teil der natürlich vorkommenden Tierwelt zukünftig fast flächenhaft zum Abschuss freizugeben und den Schutz des Kormorans damit aufzugeben.

Es bestehen erhebliche Bedenken gegen die artenschutzrechtliche Rechtmäßigkeit der geplanten Kormoranverordnung. Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Verboten sind nur in dem engen Rahmen der gesetzlich vorgegebenen Ausnahmen möglich. Nach § 45 Absatz 7 BNatSchG können von den Zugriffsverboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG im Einzelfall von den nach Landesrecht für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden weitere Ausnahmen zugelassen werden, u.a. zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden und zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt.

Die Voraussetzungen treffen für die beabsichtigte Ausnahme vom Tötungsverbot für den Kormoran nicht zu. Erhebliche **fischereiwirtschaftliche Schäden**, die eine landesweite Tötung und Bestandsdezimierung des Kormorans artenschutzrechtlich rechtfertigen könnten, werden im VO-E einschließlich der Begründung nicht dargelegt. Unter den Ausnahmegrund in § 45 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG fällt unstreitig nur die Fischereiwirtschaft. Die Beeinträchtigungen des Aneignungsrechts von Nichterwerbsfischern durch fischfressende Vögel kann nicht als Ausnahmegrund angeführt werden.⁵ Somit ist festzuhalten, dass fischereiwirtschaftliche Schäden in NRW nur für Teichwirtschaften entstehen können, Berufsfischerei außerhalb der Teichwirtschaften findet in NRW nicht (mehr) statt. Als Ausnahmegrund gelten dabei nicht jegliche, sondern nur erhebliche wirtschaftliche Schäden.

Für die Teichwirtschaften in NRW wird in der Verordnungsbegründung für einen Betrieb in Kombination mit „weiteren fischfressenden Vögeln (Grau- und Silberreiher)“ ein Ertragsverlust (23.000 Euro) benannt (Begründung S. 8). Es ist nicht zu bestreiten, dass unter den Bedingungen von Fischzuchtanlagen - künstlich erhöhter Fischbestand, hohe Futtergaben, mangelnde Fluchtmöglichkeiten der Fische, Angebot besonders vom Kormoran bevorzugter Größenklassen - punktuell wirtschaftliche Schäden für die Teichwirtschaft und Fischzucht entstehen können. Die Erheblichkeit etwaiger fischereiwirtschaftlicher Schäden ist damit jedoch nicht belegt. Die Benennung lediglich eines Schadensfalls, dessen Schadenshöhe im Übrigen ohne genaueren Angaben zur Betriebsstruktur nicht nachvollziehbar beurteilt werden kann, stellt keine ausreichende Grundlage dar, um für die 163 Fischzuchtbetriebe in NRW grundsätzlich von erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schäden auszugehen.

Jedenfalls stellt die beabsichtigte Kormoranverordnung mit dem Ziel einer landesweiten Dezimierung der Kormoranbestände durch Abschüsse keine geeignete Maßnahme dar. Diese beabsichtigte Vorgehensweise ist angesichts der nachteiligen Auswirkungen eines landesweit, nahezu flächendeckend an allen Gewässern zugelassenen Abschusses des Kormorans auf die natürlich vorkommenden wild lebenden Tiere und ihre Lebensräume, insbesondere auf die besonders geschützten Arten und ihre Fortpflanzungs- und Ruhestätten, unangemessen und unverhältnismäßig. Vielmehr sind örtlich geeignete Maßnahmen zu ergreifen, wie eine Netz-/Drahtabspernung und ggf. geeignete nicht letale Vergrämungsmaßnahmen.

Mit den beabsichtigten flächenhaften Eingriffen in den Brutbestand des Kormorans würden vor allem Kormorane und ihre Kolonien bekämpft werden, die nie in Reichweite der potentiell betroffenen Fischzuchtanlagen kommen. Mit der beabsichtigten Vorgehensweise missachtet der Verordnungsgeber die gebotene Betrachtung evtl. auftretender Schäden an Teichwirtschaften im Einzelfall sowie den Grundsatz, unter Würdigung aller berührten Belange das jeweils mildere Mittel einzusetzen.

In der Begründung zum VO-E wird - ausgehend von einem Kormoranbestand von 5.000 Individuen in NRW und eines Fischbedarfs von 400-600g Fisch/Tag - auf „fischereiliche Verluste“ von 900 t Fisch pro Jahr geschlossen. Dieser Befund kann jedoch nicht mit „fischereiwirtschaftlichen“ Schäden gleichgesetzt werden, da es laut Begründung (S. 11) nur 163 in ihrer Existenz zu schützende Fischzuchtbetriebe in NRW gibt, denen etwa 1.000 – 2.000 Hobby-Fischzuchtanlagen gegenüberstehen. Ein Großteil der durch Kormorane aus stehenden und fließenden Gewässern insgesamt entnommenen Fische darf deshalb nicht

⁵ Schumacher/Fischer-Hüftle: Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar 2. Auflage 2010, § 45 Rdnr. 32.

als wirtschaftliche Schadensgröße berücksichtigt werden. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der zugrunde gelegte tägliche Fischbedarf von 400-600g Fisch gegenüber den ansonsten bekannten Angaben zum mittleren täglichen Nahrungsbedarf von rund 330 - 350g deutlich überhöht ist.

Wie bereits zu § 1 / Schutzzweck ausgeführt, können die tatsächlich vorhandenen Probleme beim Fischartenschutz ursächlich nicht auf den Kormoran zurückgeführt werden. Der **Schutz der natürlich vorkommenden Fischfauna** stellt keine Begründung für die beabsichtigte allgemeine landesweit geltende artenschutzrechtliche Ausnahme vom Tötungsverbot dar. Im Mittelpunkt der Rechtfertigung eines landesweiten Kormoranabschlusses steht die Gefährdung der Äsche. Dem ist entgegenzuhalten, dass für den schlechten Erhaltungszustand der Äsche vorrangig Ursachen des schlechten Gewässerzustandes (u.a. naturferne Strukturen, fehlende Durchgängigkeit, Nährstoff- und Sedimenteinträge) verantwortlich sind und es fachlich unstrittig ist, dass es hierzu umfangreicher Maßnahmen bedarf, um den Erhaltungszustand der Äschenpopulationen zu verbessern (siehe oben).

Aus dem Abschlussbericht des LANUV NRW zum Äschenhilfsprogramm⁶ ergeben sich viele offene Fragen zu Ursachen und Wirkungszusammenhängen, u.a. heißt es in der Zusammenfassung: *„Das Maß der Beeinflussung durch Kormorane ist aufgrund der Komplexität des multifaktoriellen Systems jedoch nur schwer zu bestimmen. Das laufende Monitoring erlaubt dazu keine belastbaren Aussagen. Ort und Größe von Kormoran-Brutkolonien und Schlafplätze sind zwar überwiegend bekannt, weniger hingegen die zur Jagd aufgesuchten Gewässerstrecken“*. Der Abschlussbericht weist zudem auf erhebliche Defizite bei der Dokumentation der Maßnahmen für das Monitoring sowie auf die Notwendigkeit längerer Projektlaufzeiten hin.

Als Fazit ist festzustellen, dass die vorliegenden Gutachten zur Entwicklung der Fischfauna, insbesondere die Monitoringergebnisse zum Äschenhilfsprogramm, keine artenschutzrechtliche Ausnahme für einen landesweiten Kormoranabschuss begründen können. Es ist dagegen offensichtlich, dass es dringender Maßnahmen zur Verbesserung der Fließgewässerlebensräume sowie weiterer wissenschaftlicher Untersuchungen bedarf.

Die Erfahrungen der auch in der Begründung zum Verordnungsentwurf angeführten Kormoranverordnung (2005 – 2010) sprechen eindeutig gegen den beabsichtigten landesweiten Abschuss von Kormoranen. In der Auswertung der Anwendung der Kormoran VO NRW 2006 – 2010⁷ wird festgestellt: *„Auffällig sind Abschüsse an Gewässern, für deren Beeinträchtigung durch den Kormoran bisher keine Erkenntnisse vorlagen (z.B. Kreise Warendorf, Coesfeld, also Tiefland) oder auch nur angenommen werden können (z.B. Steinfurt: Kleingewässer). Die Freigabe zum Abschuss in Motivation von Einzelpersonen erzeugt als keine in der Gesamtheit erkennbare Sinnhaftigkeit, keine Konzentration auf Zielgewässer oder Zielfischarten/-gesellschaften. Damit ist ein solches Vorgehen weder in seiner Effizienz kontrollierbar, noch kann eine solche flächendeckend angenommen oder gar bewiesen werden. Die Wirkung „Rettung von Fischen“ ist bei offenkundiger Beliebigkeit und Zufälligkeit der Masse der Abschüsse technisch nicht erreichbar.“* In der Begründung zur geplanten Kormoran-Verordnung wird auf eigene Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen mit Rechtsverordnungen und Erlasse verwiesen – so auch auf die „Verordnung 2005 – 2010“,

⁶ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen: Das Äschenhilfsprogramm in Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht 2017.

⁷ Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen: Bericht für AK Kormoran - Endfassung Oktober 2013, S. 18.

die im Hinblick auf den Zweck der damaligen Verordnung desaströse Bewertung der Verordnung aber verschwiegen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die im VO-E und der Begründung angeführten Gründe nicht geeignet sind, eine landesweit geltende artenschutzrechtliche Ausnahme für den Abschuss des Kormorans und zur Verhinderung der Entstehung neuer Brutkolonien zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden und / oder des Schutzes der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt zu rechtfertigen.

Die „allgemeine Zulassung von Ausnahmen“ wäre im Übrigen nicht geeignet, die letalen Vergrämungsmaßnahmen räumlich auf eine Weise zu steuern / lenken, dass der angestrebte Maßnahmeerfolg - Schutz der Fischfauna – effektiv erreicht wird.

Zum Abwendung der punktuellen fischereiwirtschaftlichen Schäden gibt es zumutbare und geeignetere Alternativen; ein landesweites Regelungserfordernis besteht nicht. Zum Schutz der natürlich vorkommenden Tierwelt und zur Erreichung eines besseren natürlichen Fischbestandes stellen die Maßnahmen der beabsichtigten Kormoranverordnung kein geeignetes Mittel dar, von einer artenschutzrechtlichen Erforderlichkeit kann keine Rede sein.

Örtliche Beschränkungen, § 3 VO-E

Der räumliche Geltungsbereich der beabsichtigten Verordnung ist nicht „örtlich beschränkt“ wie § 3 VO-E es nahelegt. Der Abschuss an allen stehenden oder fließenden Gewässern in einem 500 Meter breiten Abstand zum Gewässer bzw. 500 Meter Korridor beiderseits der Gewässer und zusätzlich dazu noch an gewerblichen Fischzucht- und Fisch-Haltungs-Anlagen bedeutet eine flächendeckende Eröffnung des Abschusses im baulichen Außenbereich, ausgenommen lediglich bestimmte Bereiche (vgl. § 3 Abs. 2 VO-E).

In NRW besteht allein ein Fließgewässer-Netz von mehr als 50.000 km Länge (WRRL-Bewirtschaftungsplan Nordrhein-Westfalen 2016-2021). Die Option des Kormoranabschusses im Bereich eines 500 m breiten Korridors an bzw. beiderseits der Gewässer ergäbe sich rechnerisch eine Fläche von 50.000 km², was die Flächengröße von NRW (34.110 km²) erheblich übersteigt. Selbst wenn man die nach § 3 Abs. 2 VO-E davon ausgenommenen Bereiche (befriedete Bezirke insbesondere im baulichen Innenbereich, den Nationalpark Eifel, NATURA 2000-Gebiete, die wenigen sonstigen Naturschutzgebiete mit einem Verbot der Wasservogeljagd und die Privatgewässer nach § 1 Abs. 4 LFischG ohne Abschusserlaubnis) abzieht, verbleiben sehr große Bereiche im baulichen Außenbereich, in denen Kormorane ganzjährig geschossen werden dürfen.

Der im Verordnungsentwurf genannte maximale Abstand vom Gewässer von 500 m ist dabei auch im bundesweiten Vergleich besonders groß. Die meisten Flächen-Bundesländer belassen es bei Abständen von 200 bis 300 m beiderseits der Gewässer. Von der in der Begründung zu § 3 Abs. 1 des VO-E angesprochenen Harmonisierung des Kormoran-Managements innerhalb Deutschlands kann keine Rede sein! Weswegen es in NRW sinnvoll oder nötig sein soll, in einem Raum von 500 m beiderseits der Gewässer den Abschuss von Kormoranen zuzulassen, erschließt sich nicht.

§ 3 Abs. 3 VO-E erlaubt den Kormoran-Abschuss auch für Naturschutzgebiete, soweit in den Unterschutzstellungen durch Verordnung oder Landschaftsplan die Möglichkeit der Wasserwildjagd besteht. Da nur in wenigen Naturschutzgebieten in NRW (z. B. einige Teiche im VSG Weseraue, VSG Rieselfelder Münster) die Wasserwildjagd untersagt ist, besteht nach der Regelung des VO-E für die Mehrzahl der Naturschutzgebiete eine Abschusserlaubnis. Auch hiermit geht der VO-E weit über die Praxis in anderen Bundesländern hinaus: in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Niedersachsen ist der Kormoran-Abschuss in Naturschutzgebieten untersagt.

Die Zulassung der letalen Vergrämung der Kormorane in Naturschutzgebieten ist nicht – wie in der Regel die Jagd - freigestellt von den Verbotsbestimmungen der jeweiligen Schutzverordnung oder des Landschaftsplans und ist daher zusätzlich befreiungspflichtig.

Ferner stehen aufgrund des landesweit zugelassenen Nachstellens / Abschießens der Kormorane zusätzlich erhebliche Störungen der nicht zu vergrämenden Fauna sowie Zerstörungen von Fortpflanzungs- und Ruhestätten der nicht zu vergrämenden Fauna im Fall der Verhinderung der Entstehung neuer Brutkolonien zu befürchten; beispielsweise Beeinträchtigungen von Rohrweihen und Sumpfrohrsängern im Bruthabitat, Vergrämung von Schwarzstorch und Eisvogel in ihren Nahrungshabitaten.

Zeitliche Beschränkungen, § 4 VO-E

Die Regelungen zu den zeitlichen Beschränkungen der geplanten Verordnung leisten weiteren artenschutzrechtlichen Verstößen, die mit der landesweit allgemein zugelassenen letalen Vergrämung des Kormorans einhergehen, Vorschub.

So sieht § 4 Abs. 1 des VO-E vor, den Kormoran vom 1.8. bis 1.3. zum Abschuss freizugeben. Im Handbuch der Vögel Mitteleuropas (Niethammer, G. (Hrsg.) (1966): Handbuch der Vögel Mitteleuropas, Band I: Gaviiformes-Phoenicopteriformes. Akademische Verlagsgesellschaft Wiesbaden) und weiteren ornithologischen Standardwerken wird der Schlupf junger Kormorane aus dem Ei für den Zeitraum Anfang Mai bis Juni beschrieben. Erst im Alter von 2 Monaten sind die Jungvögel voll flugfähig, aber danach noch weitere 12 – 13 Wochen von ihren Eltern abhängig. Nimmt man als mittleren Schlupftermin den 15.5. an, dann wären die Jungvögel Mitte Juli flugfähig und erst Mitte Oktober wirklich selbstständig. Bei einem Beginn des Abschusses am 1.8. wäre nicht zu verhindern, dass dabei Eltern noch nicht selbstständiger Jungvögel getötet werden. Damit nimmt der Ordnungsgeber weitere artenschutzrechtlich sanktionierte und nicht zu rechtfertigende Verluste junger nicht zum Abschuss frei gegebener Jungvögel, die nach dem 1.8. eines Jahres noch nicht selbstständig sind, in Kauf für den Fall, wenn ihre Eltern durch Abschuss getötet würden, bevor die Jungvögel selbstständig sind.

§ 4 Abs. 1 des VO-E sieht weiterhin vor, dass der Abschuss von Kormoranen im Zeitraum 1,5 h vor Sonnenaufgang bis 1,5 h nach Sonnenuntergang erfolgen kann. Damit schafft der Ordnungsgeber ein zusätzliches Verletzungs- / Tötungsrisiko für andere nicht dem Jagdrecht unterfallenden Vogelarten. In den Phasen 1,5 h vor Sonnenaufgang bzw. bis 1,5 h nach Sonnenuntergang ist eine verlässliche Bestimmung ein- bzw. abfliegender Vögel objektiv nicht mehr möglich; es ist zu bezweifeln, dass die Abschussberechtigten bei Dunkelheit einen fliegenden Kormoran von einem fliegenden Waldkauz unterscheiden

können. Ob ein Abschussberechtigter in diesen Fällen vom Versuch des Abschusses Abstand nimmt oder nicht, entzieht sich dem Einfluss des Ordnungsgebers. Erforderlich und aus Gründen des besonderen Artenschutzes unerlässlich ist eine belastbare Risikoabschätzung zur Beurteilung, ob sich das Tötungsrisiko für andere besonders geschützte Arten durch die beabsichtigte Verordnung erhöht. Jagdrechtliche Maßstäbe zugrunde zu legen, ist insoweit nicht sachgerecht.

§ 4 Abs. 2 des VO-E erlaubt zusätzlich noch den Abschuss von „nicht am Brutgeschäft beteiligten“ Jung-Kormoranen, die damit ganzjährig verfolgt werden könnten. Konkret sollen „im Jugendkleid befindliche (immatur gefärbte), nicht am Brutgeschäft beteiligte Kormorane getötet werden“ dürfen. Zunächst ist hier die Formulierung unklar. Immature Vögel sind nicht mehr im Jugendkleid. Außerdem ist „immatur“ eine Altersbezeichnung, keine Färbung. In der Begründung der Kormoranverordnung (S. 10) sind diese Sachverhalte richtig dargestellt, in der Verordnung jedoch falsch. Gemeint ist in der Verordnung offenbar, dass nicht ausgefärbte Kormorane, die nicht am Brutgeschäft beteiligt sind, auch in der Brutzeit getötet werden dürfen

Mit der (so verstandenen) Regelung schafft der Ordnungsgeber ein artenschutzrechtlich sanktioniertes und nicht zu rechtfertigendes Verletzungs- / Tötungsrisiko für Kormorane, die nach der beabsichtigten Verordnung nicht zum Abschuss freigegeben sein sollen. Zum einen besteht eine Verwechslungsgefahr bezüglich der Jung-Kormorane mit voll ausgefärbten am Brutgeschäft beteiligten Kormoranen, zum anderen können unausgefärbte Kormorane bereits brüten, ohne dass dies zu erkennen wäre. Es ist artenschutzrechtlich jedoch geboten, die Risiken, die in der Verwechslungsgefahr begründet sind, zu vermeiden bzw. sie erst gar nicht zu schaffen.

Das Verletzungs-/ Tötungsrisiko aufgrund der bestehenden Verwechslungsgefahr lässt sich nicht unter Verweis auf die Fachkunde der Abschussberechtigten vermeiden oder minimieren. Es wird bezweifelt, dass die Abschussberechtigten objektiv in der Lage sind, einen immaturen Kormoran von einem adulten Vogel zu unterscheiden. Es ist daher zu befürchten, dass wiederkehrend unausgefärbte Brutvögel nicht als Brutvögel erkannt, sondern irrtümlich abgeschossen werden und deren Nestlinge dann verhungern.

Die Unterscheidung von immaturen Kormoranen von voll ausgefärbten Vögeln – selbst bei ruhenden Vögeln - erfordert eine besondere Fachkunde erfahrener Feldornithologen. Zudem ist zu bedenken, dass auch unausgefärbte Kormorane brüten können, wie im Handbuch der Vögel Mitteleuropas geschildert: „vereinzelt brüten aber auch schon unausgefärbte, 2-3jährige Vögel“ (Niethammer, G. (Hrsg.) (1966): Handbuch der Vögel Mitteleuropas, Band I: Gaviiformes-Phoenicopteriformes. Akademische Verlagsgesellschaft Wiesbaden).

Verhinderung der Entstehung neuer Brutkolonien, § 7 VO-E

Wie ausgeführt, ist die Definition „neuer Brutkolonien“ problematisch, da es sich bei scheinbaren Kolonienegründungen oft um Umsiedlungen alter Kolonien handelt, die beispielsweise aufgrund von Störungen, Prädation (Waschbär) oder dem Absterben bzw. Umstürzen der Brutbäume aufgegeben wurden. Die beabsichtigte Regelung hätte eine Dezimierung des Gesamtbestandes der Kormoranpopulation zur Folge (s.o.).