

Kormorankolonien haben sich mittlerweile in vielen Gebieten des Binnenlandes angesiedelt; oft sind sie aber nur von kurzer Dauer. Foto: R. Groß.

Kormoran:

Ein aufschlussreicher Fall vor dem Verwaltungsgericht

Abgewiesen hat das Bayerische Verwaltungsgericht in Regensburg die Klage eines Fischereivereins in Sachen Vergrämungsabschuss von Kormoranen. Dieser hatte innerhalb der Stauhaltung Straubing und des Stadtwassers Straubing bei der zuständigen Naturschutzbehörde, der Regierung von Niederbayern, beantragt, von den geschätzten 940 Kormoranen, die bei der Stauhaltung Straubing ihren Schlafplatz hätten, zwecks Vergrämung etwa 600 Vögel töten zu dürfen und zwar im Winterhalbjahr (RN 11 K 02.2005).

Die Regierung von Niederbayern lehnte den Antrag mit der Begründung ab, der Kormoran sei eine besonders geschützte Tierart und seine Tötung nach § 20 f Abs. 1 Nr.1 BNatSchG (nun § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG 2002) verboten. Die Voraussetzung für eine Ausnahme nach § 20 g Abs.6 BNatSchG (jetzt: 43 Abs. 8 BNatSchG 2002) lägen nicht vor. Der Kläger habe nicht den Nachweis eines erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schadens im Bereich der Stauhaltung Straubing und des Stadtwassers Straubing erbracht. Auch sei der Abschuss von Kormoranen nicht geeignet, das Problem zu lösen. Schließlich seien die Stauhaltung Straubing und das Stadtwasser Straubing Teile eines von der Bayerischen Staatsregierung gemeldeten Vogelschutzgebiets im Donautal.

Dagegen erhob der Kläger Widerspruch und verweist in seiner Begründung auf ein Urteil des VG

Würzburg vom 3.2.2000 (W 5 K 99.244), wonach auch die Freizeitfischerei ein Teil der Fischereiwirtschaft im Sinne von § 20 g Abs. 6 Nr.1 BNatSchG sei und gerade die Verpflichtung zur Hege nach Art. 1 FiG durch den Kormoran erschwert werde. Der wirtschaftliche Wert des vom Kläger bewirtschafteten Fischbestandes sei erheblich. Der jährliche Fischbesatz verkörpere einen Wert von ca. 80 000 DM. Jedes Jahr würden die eingesetzten Fische Opfer der Kormorane und zwar seit ca. 10 Jahren. Trotz jährlichen Fischbesatzes gehe der Fischbestand deshalb stark zurück. Der Abschuss von Kormoranen sei das einzige Mittel und daher auch geeignet, wie sich auch aus der „Kormoran-Verordnung“ ergebe.

Die Regierung von Niederbayern wies seinerzeit den Widerspruch zurück, da sich die „Kormoran-Verordnung“ nicht auf die Donau beziehe, sei eine Einzelentscheidung nach §

43 Abs. 8 BNatSchG zu treffen. Die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung lägen nicht vor. Es fehle an einem fischereiwirtschaftlichen Schaden mit gemeinwirtschaftlichen Ausmaßen im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Das von der Bayerischen Staatsregierung in Auftrag gegebene „Kormoran-Gutachten“ habe keinen nachhaltigen Einfluss des Kormorans auf die Fischereierträge an größeren Fließgewässern festgestellt. Das Überleben neu eingesetzter Fische hänge von zahlreichen Umständen ab, nicht nur von der Anwesenheit des Kormorans. Die Fangergebnisse in der Donau belegten nicht den vom Kläger beklagten kontinuierlichen Rückgang. Ein erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schaden gerade durch die Kormorane lasse sich aus den vorliegenden Erkenntnissen nicht ableiten. Schließlich seien die Abschüsse von Kormoranen bei großen offenen Gewässern kein geeignetes Mittel. Sie führten nur zur Verlagerung des Problems.

Dagegen richtete sich die Klage. Der Kläger hält das „Kormoran-Gutachten“ aus dem Jahr 1994 für überholt und verweist auf spätere Publikationen zum Thema Kormoranschäden. Auch am Ammersee sei die Tötung von Kormoranen in größerem Umfang erlaubt worden. Es gehe hier nicht nur um die Abwendung wirtschaftlicher Nachteile für einen Einzelnen. Insgesamt hätten 48 Fischereivereine oder Fischereiberechtigte eine Ausnahmegenehmigung zum Abschuss von Kormoranen beantragt. Es handle sich um ein existenzielles Problem für alle Berufsfischer, sonstigen Fischereiberechtigten und Fischereivereine. Auch auf der Ebene der Europäischen Union werde die Kormoran-Problematik ausführlich erörtert. Auch vertrete der Kläger nach seiner Satzung die Erhaltung des Lebensraumes vom Aussterben bedrohter Fischarten, so dass es nicht nur um Angelinteressen gehe. Der Kormoran sei keine einheimische Tierart. Er übe einen deutlichen Einfluss auf den Fischbestand aus und störe die Populationsstruktur. Der Beklagte ignoriere diese Erkenntnisse. Der Widerspruchsbescheid gehe von falschen Tatsachen aus, wenn es heiße, Kormorane hätten nicht

entscheidenden Einfluss auf die Populationsstruktur der Fischfauna. Die erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schäden ergäben sich aus den Fangstatistiken und seien durch Sachverständigengutachten nachzuweisen. Z.B. seien viel mehr Zander eingesetzt worden, als man später habe fangen können. Schließlich gehe es um den Schutz der einheimischen Fischarten, von denen 80% in ihrem Bestand bedroht seien. Der Kormoran sei hingegen nicht in seinem Bestand bedroht. Hegemaßnahmen zum Schutz der gefährdeten Fischarten würden durch den Kormoran unmöglich gemacht. Der Abschuss

zogen werden, weil Jagdverhalten und Jagdstrategie des Kormorans an einem Fließgewässer wie der Donau damit nicht vergleichbar seien. Der Beklagte habe die öffentlichen Interessen umfassend gewürdigt und sein Ermessen ausgeübt. Dabei sei auch das öffentliche Interesse des Naturschutzes berücksichtigt worden. Die vom Kläger vorgelegten Gutachten zum Nachweis eines erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schadens seien nicht aussagekräftig.

Die vom Kläger genannte Zahl von ca. 940 Kormoranen sei unzutreffend. Nach Kenntnissen des Beklagten schwanke die Zahl der Tiere an ei-

- (a) der Bestand und die Verbreitung der betreffenden Population oder Art dadurch nicht nachteilig beeinflusst wird
- (b) Art 16 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) und Art 9 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutz-Richtlinie) und Vorschriften einer Rechtsverordnung nach § 52 Abs. 5 BNatSchG,
- (c) sonstige Belange des Artenschutzes oder Verpflichtungen aus internationalem Artenschutzübereinkommen nicht entgegenstehen.

Die Bayerische Staatsregierung habe zwar von der in § 43 Abs. 8 Satz 3 BNatSchG enthaltenen Ermächtigung Gebrauch gemacht und durch Rechtsverordnung allgemeine Ausnahmen vom Schutz des Kormorans zugelassen. Diese Ausnahmen erfassten jedoch nicht die Teilstrecken der Donau, auf die sich der Antrag des Klägers nicht beziehe. Der Kläger beanspruche über die Verordnungsregelung hinaus eine Ausnahmegenehmigung für seine Vereinstätigkeit. Dafür fehlten die Voraussetzungen.

Zudem könne sich der Kläger nicht auf § 43 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG (Schadensabwehr) berufen. Die Abwendung wirtschaftlicher Nachteile für einen Einzelnen reiche nicht aus, um eine Ausnahme zu rechtfertigen. Erforderlich sei, dass die im Einzelfall zu erteilende Ausnahmegenehmigung zur Abwendung eines gemeinwirtschaftlichen Schadens erforderlich sei. Das Merkmal „gemeinwirtschaftlich“ gelte für alle in der Vorschrift genannten Schadensarten, auch für die fischereiwirtschaftlichen Schäden. Von einem solchen Schaden könne nur die Rede sein, wenn er „**gemeinwirtschaftliche**“ **Ausmaße** annehme, also z. B. **negative Auswirkungen auf die Allgemeinheit, etwa auf einen ganzen Wirtschaftszweig in der Region** habe. Der Schaden müsse also entweder die Deckung eines Bedarfs der Allgemeinheit beeinträchtigen oder die Existenz des entsprechenden Wirtschaftszweigs; beides könne auch zusammentreffen.

Ob Kormorane im Bereich der Donau unterhalb von Regensburg einen so verstandenen Schaden verursach-

von Kormoranen zur Vergrämung sei das einzige mögliche Mittel. Wie sich aus dem Urteil des VG Würzburg ergebe, könne sich auch aus Verlusten von Hobbyfischern ein erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schaden ergeben.

Während des Rechtsstreits erweiterte der Kläger die Klage um den Antrag, die Vergrämung auch nachts zuzulassen.

Zur Klageerweiterung vertrat die Regierung von Niederbayern als Beklagte die Auffassung, dass nachts durchgeführte Vergrämungsmaßnahmen die gesamte frei lebende Tierwelt beeinträchtigten und deshalb abzulehnen seien. Geltende Naturschutzverordnungen stünden außerdem dieser Art der Bekämpfung des Kormorans entgegen. Im Übrigen sei davon auszugehen, dass neue wissenschaftlich abgesicherte Erkenntnisse bei der Verlängerung der „Kormoran-Verordnung“ berücksichtigt worden seien. Dennoch sei die Donau unterhalb von Regensburg von der Abschussregelung in der Verordnung ausgenommen worden. Die Ausnahmegenehmigung für den Ammersee könne nicht herange-

nem Platz sehr stark, z.B. im Winterhalbjahr von Oktober 2001 bis April 2002 zwischen 515 und 0 (gezählt worden sei einmal im Monat).

Aus den Entscheidungsgründen:

Der Kläger habe keinen Anspruch auf eine Ausnahmegenehmigung nach § 43 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG. Der Kormoran gehöre zu den besonders geschützten Tierarten im Sinne des Naturschutzrechts. Er sei auch eine heimische Art im Sinne von § 10 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG. Die entsprechenden Vorschriften des deutschen Naturschutzrechts, die auch auf europarechtlichen Vorgaben beruhten, seien nicht zu beanstanden. Die Tötung von Kormoranen sei daher nach § 42 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten.

Nach § 43 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 BNatSchG könne die Behörde zwar im Einzelfall Ausnahmen von diesem Verbot zulassen, soweit dies „zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden erforderlich ist“. Solche Ausnahmen dürften jedoch nur erteilt werden, soweit



Viele Kormorane an Binnengewässern sind dort keine Brutvögel.

Foto: M. Breuer.

ten, könne auf sich beruhen. Denn der Kläger habe an diesem Schaden keinen Anteil. Er werde nicht fischereiwirtschaftlich tätig. Er wolle seinen Mitgliedern die Ausübung der Angelfischerei ermöglichen und verfolge nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Zwecke (§ 1 Abs. 3 Satz 2 der Satzung). **Der Begriff der Fischereiwirtschaft sei enger als der Begriff der Fischerei im Sinne der Fischereigesetze. Er knüpfe an eine wirtschaftliche Betätigung an. Davon könne bei einer nur hobbymäßig betriebenen oder sonstigen Nichterwerbsfischerei keine Rede sein.** Die Verpflichtung zur Fischhege nach Art 1 Abs. 2 BayFiG sei in diesem Zusammenhang ohne Bedeutung.

Der Regelung des § 43 Abs. 8 Satz 1 BNatSchG liege die **Entscheidung des Gesetzgebers zugrunde, dass der besondere Schutz von Tieren und Pflanzen nur gegenüber gewichtigen gemeinwirtschaftlichen Interessen zurückstehen müsse, nicht aber hinter einer Hobbytätigkeit, auch wenn diese mit mehr oder weniger hohen Investitionen in den Besatz der Fischgewässer verbunden sei.** Das stehe im Einklang mit Art. 9 Abs. 1 Buchst. A der Vogelschutzrichtlinie. Danach seien Abweichungen vom Tötungsverbot gestattet „zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigeieten und Gewässern“. Der Begriff „Fischereigeiete“ zeige, dass es sich ebenso wie bei den zuvor genannten Kulturen usw. um Schäden handeln müsse, die einen (regionalen) Wirtschaftsfaktor betreffen.

Daraus folge auch, dass die bayerische „Kormoran-Verordnung“ nur insofern mit der bundesrechtlichen Ermächtigung in § 43 Abs. 8 BNatSchG zu vereinbaren sei, als sie die Tötung von Kormoranen im Umkreis solcher Gewässer erlaube, die „fischereiwirtschaftlich“ genutzt werden und nicht nur zum Angeln als Freizeitbeschäftigung.

Schon vom Ansatzpunkt her fehlten also die Voraussetzungen dafür, dass

der Beklagte eine Ermessensentscheidung über den Antrag des Klägers nach § 43 Abs. 8 Satz 1 Nr.1 BNatSchG zu treffen habe. Der gegenteiligen Auffassung des VG Würzburg (Urt. V. 3.2.2000 - W 5 K 99.244 -), das sich nicht mit der BVerwG-Rechtsprechung auseinandersetze, sei nicht zu folgen.

Zudem sei es bereits fraglich, ob die Kormorane, die sich im Winterhalbjahr an der Donau aufhielten, einen bestimmenden Einfluss auf den Fischbestand in den vom Kläger befischten Abschnitten der Donau haben. Das behauptete Fehlschlagen der teuren Besatzmaßnahmen könne auf Eigenschaften der Gewässerökosysteme beruhen, auf einer darauf nicht abgestimmten Auswahl der Fischarten usw. Die Interpretation der Fangergebnisse sei nicht eindeutig auch zum Beispiel das vom Kläger erwähnte Gutachten ließe durchaus unterschiedliche Betrachtungsweisen zu, wie der Beklagte dargelegt habe.

Selbst wenn aber ein von Kormoranen verursachter fischereiwirtschaftlicher Schaden gemeinwirtschaftlichen Ausmaßes vorläge, wäre die Entscheidung des Beklagten, keine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, nicht zu beanstanden.

Der Beklagte dürfe bei seiner Entscheidung berücksichtigen, dass die **Tötung von Kormoranen zur Schadensabwehr kaum geeignet** sei. Aus den vom Kläger vorgelegten Proto-

koll der „Europäischen Konferenz zum Kormoran“ in Straßburg vom 12. bis 13. März 2002 ergebe sich, dass nach den Ausführungen des deutschen Referenten die bayerische Kormoranverordnung mit ihren massiven Abschussmöglichkeiten somit gescheitert sei, weil trotz zahlreicher Abschüsse keine Reduzierung des Bestandes feststellbar sei. Schon früher sei man zu ähnlichen Ergebnissen gekommen. Es wanderten offenbar immer wieder neue Tiere ein. Zudem würden die Kormorane, wenn sie von den vom Kläger genannten Plätzen vertrieben werden, auf andere Abschnitte der Donau ausweichen, wodurch sich das Problem nur verschieben würde.

Der Beklagte dürfe auch in Rechnung stellen, dass die strittigen Flussabschnitte zu einem nationalen Überwinterungsgebiet europäischer Wasservögel gehörten und als Vogelschutzgebiet gemeldet seien, so dass regelmäßige Abschüsse (die Tötung von 600 Kormoranen wurde für erforderlich gehalten) die gesamte Vogelwelt beunruhigen und die Qualität des Gebiets beeinträchtigen würden.

Der Kläger könne sich auch nicht auf § 43c Abs. 8 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG berufen. Die dort genannte Ausnahmegenehmigung zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt diene nicht dem Schutz der Interessen einzelner Privatpersonen, sondern allein dem öffentlichen Interesse des Naturschutzes und der Landschaftspflege. **Die Frage, ob und in welchem Umfang eine geschützte Tier- und Pflanzenart ausnahmsweise dezimiert werden soll, um andere Tier- und Pflanzenarten zu schützen, sei ausschließlich nach Kriterien zu beantworten, die im Bereich der öffentlichen Interessen des Naturschutzes und der Landschaftspflege bzw. des Artenschutzes liegen.** Davon abgesehen wurde in der Sache die Begründung des Widerspruchsbescheides nicht zu beanstanden. ✂

Wilhelm Irsch



Adulter Kormoran
im Prachtkleid
Foto: M. Höfer.