

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Fischereiausschuss

27.6.2008

ARBEITSDOKUMENT

über die Erstellung eines "Europäischen Bestandsmanagementplans für Kormorane" zur Verringerung deren zunehmender Auswirkungen auf Fischbestände, Fischerei und Aquakultur

Fischereiausschuss

Berichtersteller: Heinz Kindermann

ARBEITSDOKUMENT

Dieses Arbeitsdokument bildet die Grundlage für den Entwurf einer Entschließung des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Erstellung eines *"Europäischen Bestandsmanagementplans für Kormorane"*, um die signifikanten Auswirkungen der zunehmenden Präsenz von Kormoranen auf die Fischbestände in europäischen Küsten- und Binnengewässern zu reduzieren.

Kormorane

Die Kormorane (*Phalacrocorax*) sind eine Gattung aus der Ordnung der Ruderfüßler (Pelecaniformes). Es handelt sich um mittelgroße bis große Wasservögel, die in Kolonien brüten und weltweit verbreitet sind¹.

Die in Europa verbreitetste Kormoranart ist der Große Kormoran *Phalacrocorax carbo*, mit den zwei kaum unterscheidbaren Unterarten *Phalacrocorax carbo carbo* (*"Atlantischer Kormoran"*) und *Phalacrocorax carbo sinensis* (*"Festlandkormoran"*). Sie können als in Europa heimische Vogelarten bezeichnet werden, die man sowohl an Meeresküsten als auch an Binnengewässern findet. Im Binnenland bevorzugen sie meist großflächige Gewässer, fliegen zur Jagd aber durchaus auch in kleinere Flüsse der Mittelgebirge ein.

Kormorane sind Teilzieher, die nach der Brutsaison mehr oder weniger weite Zerstreuungswanderungen unternehmen. Vor allem Kormorane der kalt-gemäßigten Zonen der Nordhalbkugel ziehen im Winter oft hunderte Kilometer südwärts.

Kormorane ernähren sich ausschließlich von Fischen, bei einem täglichen Nahrungsbedarf von 400-600 g Fisch. Kormorane sind „Nahrungsoportunisten“, d.h. sie haben keine Präferenz für bestimmte Fischarten, sondern fressen jene Fische, die im jeweiligen Gewässer am leichtesten zu erbeuten sind. Am häufigsten werden Fische zwischen 10 und 25 cm Länge erbeutet, aber auch große Exemplare bis 60 cm und 1 kg Gewicht können bewältigt werden.

Zur Jagd tauchen Kormorane von der Oberfläche geradlinig nach unten, die Beute wird dann aktiv verfolgt, mit dem Schnabel erbeutet und zur Oberfläche gebracht. Als ausgesprochene Kolonievögel fliegen Kormorane zur Jagd meist in größeren Trupps an die Gewässer ein. Gewöhnlich jagt dann jeder Vogel für sich, häufig jedoch auch in Gruppen von 25 bis zu mehreren hundert Vögeln, die die Fische zunächst einkreisen, mit dem Ergebnis, dass an einzelnen Gewässern in relativ kurzer Zeit ein hoher Prozentsatz des Fischbestandes heraus gefressen werden kann.

Problematik - Sachverhalt

Da Kormorane als langlebige Großvögel erst mit 3 bis 5 Jahren zu brüten beginnen, liegt die

¹ Kormorane haben extrem große Verbreitungsgebiete und sind auf allen Kontinenten außer der [Antarktis](#) verbreitet, fehlen jedoch – da ausschließliche Fischfresser – in den kontinentalen und ariden, gewässerarmen Großregionen Zentralasiens, Nordamerikas und Afrikas.

Gesamtpopulation in Europa wahrscheinlich bei (mindestens) 1,7 bis 1,8 Millionen Vögel¹.

Unter anderem die 1979 verabschiedete Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) sowie die daraus abgeleiteten Maßnahmen zum Schutz ihrer Brutstätten haben zu einem überproportionalen Zuwachs der Kormoranpopulation geführt, die sich inzwischen weit außerhalb ihrer traditionellen Brutstätten bereits in Regionen ansiedeln, in denen sie früher nie vorgekommen waren.

Dieser starke Überbestand hat in vielen Gebieten der Europäischen Union zu unmittelbaren Auswirkung auf die lokale Fischpopulationen bzw. die Fischerei geführt und damit die Präsenz der Kormorane zu einem europaweiten Problem anwachsen lassen.

Um das Problem der Fischbestände in Küsten- und Binnengewässern zu verdeutlichen, sei hervorgehoben, dass Kormorane bei einer täglichen Nahrungsaufnahme von 400-600g Fisch jährlich über 300.000 t Fisch aus europäischen Gewässern entnehmen. In vielen Mitgliedstaaten ist dies ein Vielfaches dessen, was die berufliche Binnenfischerei und Fischzucht an Speisefischen erzeugt. So sind z.B. 300.000 t mehr als die Aquakultur-Fischproduktion von Frankreich, Spanien, Italien, Deutschland, Ungarn und Tschechien zusammen.

Besonders gravierend sind die Verluste bei ohnehin gefährdeten Fischarten wie Aal, Äsche, Nase und anderen Kieslaichern, sowie bei Junglachsen (*Smolts*). Die Netzfischerei leidet weiters nicht nur an verringerten Fangchancen, sondern auch an direkten Schäden durch zerrissene Netze.

Eine EU-weite Koordinierung solcher Maßnahmen bzw. eine Harmonisierung nationaler Rechtsgrundlagen in diesem Bereich hat bisher nicht stattgefunden. Zwei von der Europäischen Kommission im 5. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung finanzierten Projekte², FRAP (abgeschlossen 2006) und REDCAFE (abgeschlossen 2005) haben sich u. a. auch mit dem Interessenskonflikt zwischen Fischzucht und Vogelschutz im Fall der Kormorane befasst, wobei sie zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen kamen.

Auf internationaler Ebene wurde der Fall Kormorane bereits 1994 auf dem Treffen des wissenschaftlichen Beirats der Bonner Konvention³ diskutiert, mit der Empfehlung für die Ausarbeitung eines Bestandsmanagementplans für Kormorane, der jedoch im weiteren Verlauf in keinen konkreten Maßnahmenkatalog mündete.

¹ Die Zahlen beziehen sich auf die drei europäischen Subpopulationen *Ph. carbo carbo* (Norwegen, britische Inseln, Westfrankreich: mäßiger Anstieg von 30.000 auf 39.000 Brutpaare), westeuropäische *Ph. carbo sinensis*-Population (Anstieg von 5.000 auf 136.000 Brutpaare) und osteuropäische *Sinensis*-Population (Haupt-Verbreitungsgebiet Donaunraum, Schwarzes Meer, Ukraine: Anstieg von 5.000 auf 113.000 Brutpaare). Als Faustregel für die Abschätzung der Gesamtpopulation kann die Formel 'Anzahl der Brutvögel x Faktor 2,8' herangezogen werden (Suter 1995). Eine ähnliche Größenordnung resultiert auch bei Abschätzung der nicht-brütenden Alterskohorten.

² siehe www.frap-project.net und www.intercafeproject.net: INTERCAFE, im Rahmen des Programmes COST als Folgeprogramm zu REDCAFE finanziert, soll voraussichtlich im Herbst 2008 abgeschlossen werden.

³ Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS); siehe www.cms.int.

Offizielle Stellungnahmen auf EU-Ebene für eine gemeinschaftliche Strategie zur Lösung des Kormoranproblems gibt es seit 1996¹. Konkrete Forderungen nach einem Europäischen Managementplan für Kormorane wurden jüngst von der Bonner Konferenz der EIFAC² (European Inland Fisheries Advisory Commission der FAO) im November 2007 gestellt. Das ACFA (Advisory Committee on Fisheries and Aquaculture) hat sich ebenfalls mehrheitlich für einen solchen Plan ausgesprochen³.

Die bisher in einzelnen Mitgliedsländern erlaubten Maßnahmen zielen fast durchwegs nur darauf ab, die Kormorane von bestimmten Gewässern abzuhalten bzw. zu verscheuchen, d.h. an andere Gewässer abzulenken, wo die Schadensgefahr geringer sei.

Von den zahlreichen eingesetzten Methoden hat sich in Intensiv-Teichwirtschaften vor allem die Überspannung der Becken bewährt. An größeren Teichen und an freien Gewässern, wo Überspannungen nicht praktikabel sind, waren Maßnahmen am ehesten wirksam, wenn die Scheuchwirkung durch Einzelabschüsse unterstützt wurde.⁴ Die Wirksamkeit aller Verscheuchungsmethoden ist allerdings – abgesehen vom hohen Aufwand – dadurch beschränkt, dass sie nur dann funktionieren, wenn die Gesamtzahl der Vögel in der Region relativ gering ist, so dass sie an anderen, nahe gelegenen Gewässern ausreichend Futter finden.

Maßnahmen und Eingriffe in die Brutkolonien wurden bisher nur in wenigen Mitgliedstaaten und auch hier nur – mit Ausnahme Dänemarks - in wenigen Einzelfällen erlaubt.

Die Verknappung ihrer Brutstellen war bisher der einzige Faktor, der die Verbreitung der Kormorane nachhaltig eindämmen konnte. Andere verfügbare Maßnahmen, wie die Zerstörung der Nistplätze, Störung während der Brutzeit oder die Besprühung der Eier mit Öl, waren aus verschiedenen Gründen zu arbeits- und kostenintensiv oder politisch kontrovers, um systematisch eingesetzt zu werden.

Rechtslage

Der Kormoran ist eine natürlich vorkommende Vogelart und als solche in der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten⁵ erfasst.

Im Gegensatz zur nie gefährdeten Unterart *Phalacrocorax carbo carbo* („Atlantischer Kormoran“) war die Unterart *Ph. carbo sinensis* ursprünglich in Anhang I auf der Liste jener Vogelarten gereiht, für die besondere Schutzmaßnahmen gelten. Sie wurde jedoch im Jahr 1997 aus dieser Liste gestrichen, da diese Unterart seit spätestens 1995 keine ungünstige Bestandslage mehr aufwies.

¹ siehe EP-Resolution B4-0138/96 sowie Schlussfolgerungen des Rates Fischerei vom 28.1.2003

² siehe: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/i0210e/i0210e00.pdf>

³ siehe: http://ec.europa.eu/fisheries/dialog/acfa090408_en.pdf

⁴ Der Freistaat Bayern genehmigte zwischen 1996 und 2002 den Abschuss von rund 23.000 Kormoranen, Frankreich rund 30.000 in 2003-04, ohne nennenswerte Auswirkung auf die Anzahl der in der Region überwinterten Kormorane.

⁵ Veröffentlicht im Amtsblatt C 103 vom 25.4.1979.

Da der Kormoran nicht in den Listen der jagdbaren Arten der Vogelschutzrichtlinie (Anhang II.1 und II.2) aufgeführt ist, ist eine reguläre Bejagung ausgeschlossen. Die Vogelart genießt wie alle anderen natürlich vorkommenden Arten im Regelfall fast absoluten Schutz, so durch das Verbot des absichtlichen Fangens oder Tötens, der absichtlichen Beschädigung oder Zerstörung von Nestern und Eiern sowie der absichtlichen Störung, insbesondere während der Brutzeit.

Die Mitgliedstaaten können jedoch laut Vogelschutzrichtlinie¹ *"zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern"*, oder *"zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt"* von diesen strengen Schutzmaßnahmen abweichen, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt.

Für die Genehmigung einer derartigen Ausnahme müssen jedoch fundierte Nachweise vorgelegt werden, dass ein „erheblicher Schaden“ droht².

In Ermangelung schlüssiger Nachweise für Schäden an Fischereigründen und wildlebenden Tieren und Pflanzen, die eine Abweichung rechtfertigen würden, würden derartige Handlungen in Widerspruch zur Vogelschutzrichtlinie stehen. Der Begriff des durch einen Vogelart verursachten 'erheblichen Schadens' scheint in der Praxis unterschiedlich ausgelegt zu werden und bedarf daher einer klareren Definition.

Die Mitgliedstaaten bzw. deren Länder und Regionen sind demnach für die Bewilligung von lokalen bzw. regionalen Maßnahmen zur Eindämmung der durch Kormorane verursachten Schäden zuständig.

Verschiedene zeitlich befristete oder räumlich eingeschränkte Beispiele dafür gab in den letzten Jahren: so z.B. Abschussgenehmigungen für bestimmte Gebiete (Schweden, Polen, Italien, Dänemark, Deutschland, Österreich), für bestimmte Zeiträume (Rumänien, Estland) oder für festgelegte Quoten (Frankreich, Vereinigtes Königreich, Slowenien); weiters fallweise Genehmigungen für Eingriffe in Brutkolonien (Schlägerung von Nistbäumen, Unfruchtbarmachung von Eiern).

In einigen auch als Brutgebiete wichtigen Mitgliedstaaten (z. B. Niederlande, Finnland, Belgien) werden hingegen keinerlei Maßnahmen gegen Kormorane erlaubt, auch nicht im Fall evidenter Schäden.

Kernfragen und operative Vorschläge

Der Berichterstatter ist der Ansicht, dass, obwohl die primäre Zuständigkeit in diesem Bereich bei den Mitgliedstaaten und ihren untergeordneten Strukturen liegt, rein lokale und/oder nationale Maßnahmen erwiesenermaßen nicht imstande sind, die Einwirkung der Kormorane auf die europäischen Fischbestände und die Fischerei nachhaltig zu reduzieren. Ein

¹ Vgl. Artikel 9, Absatz (1) a), zweiter und dritter Gedankenstrich.

² Die Vorlage "wissenschaftlicher Beweise" für einen entstandenen Schaden wird zwar oft und gerne gefordert, ist aber nicht in jedem Einzelfall notwendig, und in keinem Fall dann, wenn ein Schaden bereits entstanden ist. Es würden, gemäß Richtlinie, plausible Indikatoren genügen, dass die *Gefahr* erheblicher Schäden vorliegt. Allerdings liegt die Würdigung der Begründungen im Ermessen der zuständigen Behörden.

gemeinsamer, rechtlich verbindlicher Ansatz, der europaweit akzeptiert und umgesetzt wird, sei daher nicht nur begrüßenswert, sondern unbedingt erforderlich, und würde nicht zuletzt allen beteiligten Interessensgruppen mehr Rechtssicherheit garantieren.

Auch in Anbetracht seiner großen Mobilität als Zugvogel erscheint ein koordinierter europaweiter Aktionsplan bzw. Managementplan der einzige ziel führende Ansatz, der keineswegs im Gegensatz zu den Zielen der Vogelschutzrichtlinie aus 1979 gesehen werden muss. Ein solcher Plan würde nämlich selbstverständlich die zentralen Schutzziele dieser Richtlinie, insbesondere den "guten Erhaltungszustand" der Vogelart garantieren. Ziel ist nicht die Regulierung der Kormoranpopulation als Selbstzweck, sondern ein Ausgleich zwischen unterschiedlichen, aber durchaus legitimen Zielen, im Sinne einer nachhaltigen Nutzung der Fischbestände: Vogelschutz und Erhaltung einer vielfältigen Vogel- und Fischfauna einerseits, sowie das legitime Interesse von Fischern und Teichwirten zur wirtschaftlichen Nutzung der Fischbestände andererseits.

Dafür sind auch aktuelle, zuverlässige Daten über die tatsächlichen Kormoranpopulationen notwendig, da die bisher verfügbaren Zahlen nicht nur stark schwanken, sondern sich oft auch auf unterschiedliche Angaben beziehen (Unterarten, unterschiedliche geographische Abgrenzungen, brütende Populationen usw).

Der vorzulegende Bericht möchte sich demnach speziell mit folgenden Fragen auseinandersetzen:

1. Wie kann die wissenschaftliche Erhebung zuverlässiger Daten über die Bestände an Kormoranen verbessert werden, und wie kann die Erfassung solcher Daten gefördert werden?
2. Gibt es Möglichkeiten, im Fall der Erstellung eines Managementplanes für Kormorane, den bilateralen und multilateralen Austausch auf wissenschaftlicher und administrativer Ebene, innerhalb der EU sowie mit Drittstaaten, zu fördern?
3. Wie erklärt die Europäische Kommission die unterschiedlichen Schlussfolgerungen von REDCAFE bzw. INTERCAFE auf der einen und dem FRAP-Bericht auf der anderen Seite bezüglich der Kormoranproblematik? Was folgert die Kommission daraus?
4. Wie kann der Begriff des "erheblichen Schadens" der Vogelschutzrichtlinie konkretisiert bzw. zwecks einheitlicher Auslegung klarer definiert werden?
5. Was spricht für und was spricht gegen die Aufnahme des Kormorans in die Anhang II Liste der jagdbaren Arten der Vogelschutzrichtlinie?
6. Gibt es wissenschaftlich begründete, konkrete Maßnahmen, die - falls auf EU-Ebene koordiniert - nachhaltige Ergebnisse in der Eindämmung der Zahl der Kormorane bringen könnten?
7. Wie wäre die Erstellung eines "Europäischen Bestandsmanagementplans für Kormorane" auch in der Praxis umsetzbar? In welchen Zeiträumen?

8. Sollte ein Mechanismus für die Koordination, Überwachung und Überprüfung der Aktionen im Rahmen eines solchen Managementplans geschaffen werden?
9. Was kann der EU-Gesetzgeber konkret unternehmen, um die negativen Auswirkungen der Kormoranbestände auf Fischerei und Aquakultur zu reduzieren? Welche Rechtsmittel stehen dafür zur Verfügung?
10. Welche finanziellen und infrastrukturellen Mittel stehen dafür derzeit zur Verfügung?
11. Welche Rolle bzw. Aufgabe könnte diesbezüglich die Europäische Kommission übernehmen und welche Finanzierungen wären dafür notwendig?
12. Wie können die Mitgliedstaaten motiviert werden, an einem solchen Managementplan aktiv teilzunehmen?