



VG.2019.150/E

**Das Verwaltungsgericht
des
Kantons Thurgau**

in der Besetzung:

Dr. M. Stähli, Vizepräsident
M. Alde
D. Clematide
S. Krauter
R. Wenger-Lenherr
J. Laager, Gerichtsschreiber

hat am 6. Mai 2020

in Sachen

**Schweizer Vogelschutz SVS /
BirdLife Schweiz,**
Wiedingstrasse 78, Postfach, 8036 Zürich
v.d. RA Dr. Hans Maurer,
Fraumünsterstrasse 17, Postfach 2018,
8022 Zürich

Beschwerdeführer

gegen

**Departement für Justiz und Sicherheit
des Kantons Thurgau,**
Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld

Vorinstanz

betreffend **Abschussbewilligung für Kormorane im Wasservogelreservat Stein
am Rhein**

- Entscheid vom 16. August 2019
- Beschwerde vom 5. September 2019

entschieden:

1. Die Beschwerde wird in dem Sinne gutgeheissen, als der Entscheid des Departements für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau vom 16. August 2019 aufgehoben und festgestellt wird, dass die mit diesem Entscheid den Jagdgesellschaften Eschenz und Wagenhausen erteilte Bewilligung, in ihren Revieren und den vorgelagerten thurgauischen Teilen des Wasservogelreservats Stein am Rhein vom 1. September 2019 bis 31. März 2020 Kormorane abzuschliessen, unrechtmässig war.
2. Die Verfahrenskosten in Höhe von Fr. 2'000.-- werden dem Staat Thurgau auferlegt, von dem sie nicht erhoben werden.

Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird zurückerstattet.

3. Der Staat Thurgau hat den Beschwerdeführer mit Fr. 3'000.-- zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.

4. Mitteilung an:
 - RA Dr. Hans Maurer, Fraumünsterstrasse 17, Postfach 2018, 8022 Zürich, zuhanden des Beschwerdeführers
 - Departement für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau, Generalsekretariat, 8510 Frauenfeld
 - Jagd- und Fischereiverwaltung des Kantons Thurgau, Staubeggstrasse 7, 8510 Frauenfeld
 - Jagdgesellschaft Eschenz, Herr Werner Umbricht, Studenackerstrasse 5, 8264 Eschenz
 - Jagdaufseher Revier Eschenz, Herr Fritz Waldsburger, Zum Baumgarten, 8264 Eschenz
 - Jagdgesellschaft Wagenhausen, Herr Hans Ueli Küng, Breitenloo, 8259 Etwilen
 - Jagdaufseher Revier Wagenhausen, Herr Hanspeter Isler, Bleuelhuserstrasse 29, 8259 Kaltenbach
 - Fischereiaufsicht Kreis 3, Herr Stefan Eglauf, Wilen 30, 8588 Zihlschlacht
 - Amt für Raumentwicklung, Abt. Natur und Landschaft,

Herr Matthias Künzler, Verwaltungsgebäude,
8510 Frauenfeld

- Kantonale Fischereiaufsicht Schaffhausen, Herr Patrick Wasem, Rheinfallquai 32, 8212 Neuhausen
- Jagd- und Fischereiverwaltung des Kantons Schaffhausen, Mühlentalstrasse 150, 8200 Schaffhausen
- Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen, Frau Petra Bachmann, Beckenstube 11, 8200 Schaffhausen
- Fischerei- und Jagdverwaltung des Kantons Zürich, Herr Urs Philipp, Postfach, 8090 Zürich
- Bundesamt für Umwelt BAFU, Abt. Arten, Ökosysteme und Landschaften, Sektion Wildtiere und Waldbiodiversität, 3003 Bern
- Thurgauer Vogelschutz, Geschäftsstelle, Herr Andreas Bohren, Oberdorfstrasse 13, 8536 Hüttwilen
- Pro Natura Thurgau, Geschäftsstelle, Herr Markus Bürgisser, Hofplatz 4, 9220 Bischofzell
- WWF Thurgau, Postfach 2341, 9001 St. Gallen
- Fischereiverband des Kantons Thurgau, Herr Christoph Maurer, Präsident, Fliederstrasse 9, 9220 Bischofzell
- Regierungsrat des Kantons Schaffhausen, Staatskanzlei, Beckenstube 7, 8200 Schaffhausen

Rechtsmittel

Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen nach der Eröffnung beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, Beschwerde erhoben werden. Sie hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. Der angefochtene Entscheid und Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen. Die Beschwerde muss spätestens am letzten Tag der Frist beim Bundesgericht eingereicht oder zu dessen Händen der Schweizerischen Post oder einer schweizerischen diplomatischen oder konsularischen Vertretung übergeben werden.

Sachverhalt

Mit Entscheid vom 16. August 2019 (Beschwerdebeilage 2) erklärte das Departement für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau (DJS) die Jagdgesellschaften Eschenz und Wagenhausen für berechtigt, in ihren Revieren und den vorgelagerten thurgauischen Teilen des Wasservogelreservats Stein am Rhein ab 1. September 2019 bis 31. März 2020 Kormorane abzuschiessen (Ziff. 1 des Dispositivs), wobei der Abschuss auch vom Motorboot aus erfolgen dürfe (Ziff. 2 des Dispositivs). Die Störung anderer Wasservögel, insbesondere der Schellenten, sei zu vermeiden (Ziff. 3 des Dispositivs). In den Ziffern 4-6 des Dispositivs wurden Verhaltensanweisungen für die Durchführung der Abschüsse festgelegt. Zur Begründung führte das DJS aus, dass neben fischereirechtlichen Einschränkungen zur Befischung von Äschen (Schonzeitverlängerung, Fangverbot) und unter Berücksichtigung der hohen, temperaturbedingten Äschenmortalität im Sommer 2018 im Winter 2019/2020 wie in den Vorjahren ein Kormoran-Abwehrprogramm zum Schutz der gefährdeten Äschen durchgeführt werde. Die Magenanalysen der im letzten Winter am Hochrhein erlegten Kormorane zeigten, dass bei 2% der Kormorane, die Fische im Magen gehabt hätten, Äschen als Beute identifiziert worden seien, wobei man die aufgrund der fortgeschrittenen Verdauung nicht mehr eindeutig identifizierbaren Fische nicht berücksichtigt habe. Dieser gegenüber den Vorjahren sehr tiefe Wert sei erwartungsgemäss auf das opportunistische Jagdverhalten der Kormorane (Ausweichen auf andere, häufigere Fischarten) zurückzuführen und weise zusammen mit anderen Erhebungsmethoden (Äschenlaichfang, Äschenlarvenzählungen) darauf hin, dass der Äschenbestand weiterhin sehr tief sei. Der Aufbau des Äschenbestandes werde aufgrund des grossen, temperaturbedingten Ausfalls im Sommer 2018 einige Jahre in Anspruch nehmen. Eine übermässige Kormoranprädatation in dieser Phase des massiv dezimierten Äschenbestandes, insbesondere auf die eingeschränkte Anzahl von Laichtieren im Frühling, würde die Bemühungen zum Aufbau des Äschenbestandes stark beeinträchtigen. Die positiven Auswirkungen der koordinierten Kormoranabwehr der Vorjahre auf den Äschenbestand rechtfertigten die Ausnahmegewilligung für Vergrämungsmassnahmen im Rahmen des Konzepts zur Kormoranwache, die

die Zielsetzung des Wasser- und Zugvogelreservats nicht beeinträchtigten, zum Schutz der Äschen im Sinne der einschlägigen bundesrechtlichen Bestimmungen.

Mit Eingabe vom 5. September 2019 liess der Schweizer Vogelschutz SVS / BirdLife Schweiz (nachfolgend "SVS") beim Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau Beschwerde erheben mit folgendem Rechtsbegehren:

- "1. Der Entscheid vom 16. August 2019 betreffend Abschussbewilligung für Kormorane im Wasser- und Zugvogelreservat "Stein am Rhein" (namentlich Dispositiv Ziffern 1 und 2) sei aufzuheben.
2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Einsprachegegners".

Zudem stellte der SVS den prozessualen Antrag, es sei das DJS zu verpflichten, ihm Akteneinsicht zu gewähren in alle beim DJS vorhandenen Berichte oder Untersuchungen mit Datum ab 1. Januar 2018 der Schweizerischen Vogelwarte Sempach zu den Beständen von Wasservögeln im Wasser- und Zugvogelreservat "Stein am Rhein", zu den Ursachen der Bestandesabnahme, zu den Möglichkeiten der Sanierung des Reservats etc. Die Akteneinsicht sei in Form einer Kopie des Berichts oder der Berichte zu gewähren. Nach Gewährung der Akteneinsicht sei dem SVS eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Zur Begründung führt der SVS zusammengefasst aus, die Abschussbewilligung für Kormorane betreffe mit dem Wasser- und Zugvogelreservat "Stein am Rhein" ("WZVV-Reservat") ein Reservat von internationaler Bedeutung. In WZVV-Reservaten herrsche ein Jagdverbot. Abschüsse von jagdbaren Vögeln (hier Kormorane) wären nur unter besonderen Voraussetzungen möglich, welche hier nicht erfüllt seien. Die Abschusstätigkeit wirke sich sehr störend und schädlich auf die Bestände der im WZVV-Reservat überwinternden Wasservögel aus. Die Kormoranabwehr im WZVV-Reservat habe sich in zwei Phasen entwickelt: 1986/87 bis 1995/96 seien schwergewichtig Schreckschüsse aus Rebpistolen neben den Abschüssen vorgenommen worden und ab 1996/97 bis heute habe die Vergrämung in Form einer koordinierten Kormoranwache und einer erhöhten Abschusszahl stattgefunden. Ab dem Beginn der zweiten Phase seien die Bestände der überwinternden Wasservögel im WZVV-Reservat immer weiter zurückgegangen und dieser Rückgang habe schon per Ende 2017 95% betragen

(Rückgang von ehemals 50'000 auf weniger als 5'000 überwinternde Wasservögel). Eine solche Entwicklung habe auf dem benachbarten (restlichen) Untersee sowie in vielen weiteren WZVV-Reservaten der Schweiz nicht stattgefunden. Schon im Bericht 2005 und auch im neuen Bericht 2018 der Vogelwarte Sempach werde als Ursache für den Bestandesrückgang die Störung durch die Kormoranabwehr und die Zunahme von Störungen allgemein vermutet. Der neue Bericht sei dem Vernehmen nach der Vorinstanz schon zugestellt, aber noch nicht öffentlich gemacht worden. Dieser enthalte aber allenfalls entscheidungswesentliche Informationen, so dass er durch die Vorinstanz zu edieren sei. Zu beanstanden sei, dass der angefochtene Entscheid keine maximale Anzahl an Abschüssen enthalte. Die Vergrämungsmassnahmen in Form von Abschüssen beabsichtigten eine Vertreibung der Kormorane aus dem WZVV-Reservat. Wie die Entwicklung der Wasservogel-Bestandeszahlen zeige, würden mit solchen Abschüssen aber leider nicht nur die Kormorane, sondern auch die anderen Vogelarten aus dem WZVV-Reservat vertrieben. Mit Blick auf einen Rückgang der Bestandeszahlen um 95% behaupte die Vorinstanz zu Unrecht, die Abschussbewilligung beeinträchtige die Zielsetzung des Reservates nicht. Es bestehe ein Interessenkonflikt zwischen dem Schutz der Äsche und dem Schutz des WZVV-Reservats als Lebensraum für überwinternde Wasservögel. Im Übrigen sei fraglich, welchen Nutzen die Kormoranvertreibungen für den Äschenbestand hätten, nachdem nur in 2% der untersuchten Kormoranmägen Äschen gefunden worden seien. Es fehlten Vergleichszahlen zu Mageninhalten der Vorjahre und zum Äschenbestand. Zudem fehle eine Einschätzung zu den Auswirkungen anderer Ursachen wie Klimawandel und Gewässerverschmutzung auf die Äschenbestände. Entgegen den gesetzlichen Vorgaben habe die Vorinstanz keine Interessenabwägung vorgenommen, ansonsten die Abschussbewilligung niemals hätte erteilt werden dürfen.

Mit Vernehmlassung vom 26. September 2019 beantragte das DJS die Abweisung der Beschwerde. Im WZVV-Reservat Stein am Rhein seien die Wasservogelbestände - wie auch auf verschiedenen anderen Flusstauen und Fliessgewässern - in den letzten zwei Jahrzehnten unbestrittenermassen zurückgegangen. Die Ursachen dafür seien weitgehend unbekannt. Die Annahme des SVS, dass die Kormoranabschüsse dafür verantwortlich zu machen seien, werde ebenso bestritten wie die Behauptung,

es würden durch die Kormoranabschüsse auch andere Wasservögel aus dem Reservat vertrieben. Bei den Vorbringen des SVS handle sich um blosser Mutmassungen, für welche keine erhärteten Daten bestünden und welche einer wissenschaftlichen Beurteilung nicht Stand hielten. Schon im Bericht Massnahmenplan 2005 sei die Kormoranwache nur als eine von mehreren Störungen erwähnt worden. Dass dem DJS ein Bericht der Vogelwarte Sempach zu Untersuchungen betreffend Veränderungen der Wasservogelbestände und deren Ursachen vorliege, sei so nicht korrekt. Die Jagd- und Fischereiverwaltung des Kantons Thurgau sei im Herbst 2018 über das Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen, in den Besitz eines Berichtsentwurfs der Vogelwarte gelangt. Die jährlichen Abschussbewilligungen des DJS seien jeweils dem SVS zugestellt und von diesem bisher nicht in Frage gestellt worden. Der Kanton Thurgau habe sich an den Massnahmenplan 2005 der Arbeitsgruppe Kormoran und Fischerei gehalten und das entsprechende Gebiet des WZVV-Reservats Stein am Rhein als Überlappungsgebiet mit möglichen Abwehrmassnahmen betrachtet. Bei der Äschenpopulation im Rhein handle es sich immerhin um den schweizweit bedeutendsten Äschenbestand. Die Äsche gelte als gefährdete Fischart. Zudem habe der Bund in seiner neusten Publikation von 2019 (Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume, Bundesamt für Umwelt [BAFU], Umweltvollzug) die Äsche als eine prioritär zu fördernde Art bezeichnet. Das DJS komme mit der Kormoranwache und einer Interessenabwägung zugunsten der Äsche einem Auftrag des Bundes nach. Zum Schutz des bedrohten Äschenbestandes fühle sich der Kanton Thurgau in Zusammenarbeit mit dem Kanton Schaffhausen verpflichtet, Abwehrmassnahmen gegen die starke Kormoranprädation im Sinne einer Interessenabwägung und unter Berücksichtigung der grundlegenden Zielsetzung des WZVV-Reservats durchzuführen. Aufgrund des warmen Sommers 2018 seien im Rhein rund drei Tonnen Äschen eingegangen bzw. es hätten nur rund 10% des Äschenbestandes überlebt. Darum sei es sinnvoll, die Prädation durch den Kormoran auf einem tiefen Niveau zu halten, ansonsten die Gefahr bestehe, dass der gesamte Äschenbestand erlösche. Die monierten fehlenden Vergleichszahlen zu den Mageninhalten der Vorjahre hätte der SVS mit geringem Aufwand den Abschussbewilligungen der Vorjahre entnehmen können, welche ihm jeweils zugestellt worden seien. Die positiven Auswirkungen der Kormoranabschüsse auf den Äschen-

bestand lasse sich im Übrigen auch damit aufzeigen, dass seit Installierung der Kormoranwache ab 1997 eine massive Reduktion von durch Kormorane verletzten Äschen festgestellt werden könne.

Mit Replik vom 9. Oktober 2019 erklärte der SVS - unter Bezugnahme auf ein diesbezüglich stattgefundenes Telefonat mit dem Generalsekretär des DJS - seinen Verzicht auf die aufschiebende Wirkung der Beschwerde. Auch wenn damit die Vergrämung der Kormorane bzw. deren Abschuss in der verbleibenden Zeit noch erfolgen könnte, komme dem SVS trotzdem ein Feststellungsinteresse zu, da sich die in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen auch bei kommenden Abschussperioden wieder stellen würden und aufgrund der jeweils erst zeitnah zum Beginn der Kormoranwache mitgeteilten Abschussbewilligung deren Rechtmässigkeit sonst nie gerichtlich überprüft werden könnte. Aus der Pflicht des Kantons zur Koordination und Überwachung besonderer Massnahmen zur Regulierung jagdbarer Tierarten ergebe sich, dass das DJS schon längst hätte klären müssen, welches die Gründe für den Rückgang der überwinternden Wasservögel im WZVV-Reservat sind. Es gehe nicht an, dass das DJS versuche, die Beweislast dem SVS zuzuweisen, obwohl es die ihm obliegenden Abklärungen nicht getätigt habe. Die massive Abnahme der Wasservogelbestände im WZVV-Reservat seit 2010 hänge augenscheinlich auch mit der starken Zunahme der Zahl an Kormoranabschüssen (von 16 im Jahre 1998/99 auf 262 im Jahre 2017/18) zusammen, da der Thurgau im Gegensatz zum Kanton Schaffhausen keine maximale Zahl festgelegt habe. Die Vogelwarte Sempach habe in einer zusammenfassenden Stellungnahme vom 8. Oktober 2019 ausgeführt, dass ufer- und seeseitige Störungen im Winterhalbjahr nach Möglichkeit zu vermeiden seien, damit das Reservat seinen grossen Wert für Wasservögel wieder zurückgewinnen könne.

Mit Duplik vom 21. Oktober 2019 ersucht das DJS, dem Vorschlag des SVS betreffend aufschiebende Wirkung zuzustimmen, wobei zugesichert werde, dass wie in den Vorjahren oberhalb der Steiner Brücke keine Abschüsse getätigt würden. Der SVS versuche, anhand blosser Indizien einen kausalen Zusammenhang zwischen der Kormoranwache und den abnehmenden Wasservogelbeständen zu konstruieren

und die Kormoranwache als einzigen für den Rückgang verantwortlichen Faktor darzustellen. Auch in anderen WZVV-Gebieten ohne Kormoranwache sei ab Mitte der 1990er-Jahre bis Mitte der 2000er-Jahre ein Rückgang der Wasservogelbestände festzustellen. Der Rückgang im WZVV-Reservat Stein am Rhein stelle keinen Einzelfall dar. Es gebe keinen Nachweis dafür, dass sich die Störungen vermehrt hätten; vielmehr hätten die vor Etablierung der koordinierten Kormoranwache Mitte der 1990er-Jahre eingesetzten Knallpetarden weit grössere Störungen bewirkt. Solange nicht bekannt sei, welche Auswirkungen andere Störungsquellen (z.B. Kursschiffahrt, Extrafahrten, privater Bootsverkehr, Fischerboote, Wassersport etc.) hätten und ob sich diese tatsächlich vermehrt hätten, sei es nicht zulässig, die Kormoranwache als Hauptursache der Störungen zu bezeichnen. Die vom SVS angestellte Berechnung über die Zunahme der Kormoranabschüsse sei nicht korrekt, enthalte doch die mit der Beschwerdeantwort eingereichte Tabelle sämtliche Kormoranabschüsse, also auch jene ausserhalb des WZVV-Gebiets (Bibermühle bis Schaffhausen). Zudem seien bei vielen Komoranabschüssen zum Zeitpunkt des Abschusses keine oder nur wenige andere Wasservögel in der Nähe gewesen. Entgegen der Annahme des SVS handle es sich bei den Vergrämungsschüssen nicht um eine Bestandesregulierung innerhalb des WZVV-Reservats, könne man doch bei einer so mobilen Tierart wie dem Kormoran (Aktivitätsradius von 40 km bis 50 km) nicht von einem Bestand innerhalb eines bestimmten Gebietes sprechen.

Am 22. Oktober 2019 entzog der verfahrensleitende Vizegerichtspräsident der Beschwerde einstweilen die aufschiebende Wirkung nach Massgabe folgender Anordnungen:

- "1. Die Jagdgesellschaften Eschenz und Wagenhausen sind berechtigt, in ihren Revieren und den vorgelagerten thurgauischen Teilen des Wasservogelreservats Stein am Rhein ab sofort bis 31. März 2020 Kormorane abzuschiessen. Nicht zulässig sind aber Abschüsse oberhalb der Steiner Brücke.
2. Im Übrigen gelten für diese Abschussbewilligung die Ziffern 2 bis 6 des Entscheids des Departements für Justiz und Sicherheit vom 16. August 2019.

3. Vorbehalten bleiben ein späterer Widerruf oder eine spätere Änderung dieser Anordnung durch das Präsidium des Verwaltungsgerichts oder das Verwaltungsgericht.
4. Die Vorinstanz wird angehalten, die Jagdgesellschaften Eschenz und Wagenhausen über diesen Entscheid zu informieren und dessen Einhaltung sicherzustellen."

Am 1. November 2019 nahm der SVS erneut Stellung und machte geltend, dass der Wasservogelbestand in anderen Reservaten nur bis 2006 von einer negativen Entwicklung betroffen gewesen sei, diese im Falle des WZVV-Reservats Stein am Rhein aber in den letzten Jahren sogar verstärkt in Erscheinung getreten sei, was auch die gebietsspezifische Analyse der Vogelwarte Sempach zeige. Es werde bestritten und sei nicht nachweisbar, dass die Störungen beim früheren Einsatz von Knallpetarden grösser gewesen seien. Es treffe zu, dass nicht allein die Kormoranwache für den Rückgang des Wasservogelbestandes verantwortlich sei. Die gesamte Störungssituation im Gebiet sei unbefriedigend.

Mit verfahrensleitendem Schreiben vom 20. November 2019 an verschiedene Organisationen und Amtsstellen räumte der verfahrensleitende Vizegerichtspräsident diesen die Möglichkeit ein, sich mit einer Stellungnahme zu äussern; im Falle des Stillschweigens werde von einem Verzicht auf eine Verfahrensbeteiligung ausgegangen.

Die Jagd- und Fischereiverwaltung des Kantons Thurgau/Fischereiaufsicht Kreis 3 verzichtete mit Schreiben vom 27. November 2019 auf eine Stellungnahme.

Das Planungs- und Naturschutzamt des Kantons Schaffhausen verzichtete mit Eingabe vom 27. November 2019 auf eine Stellungnahme, da der SVS auch im Kanton Schaffhausen die Abschussbewilligung für Kormorane im Wasservogelreservat Stein am Rhein mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten habe. Da es sich um denselben Fluss handle, sei für die Umsetzbarkeit und Wirkung jeglicher Entscheide ein gleichlautender Entscheid der beiden Instanzen anzustreben, weshalb um Koordination mit dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen gebeten werde.

Am 29. November 2019 verzichtete Pro Natura Thurgau auf eine Verfahrensbeteiligung.

Die übrigen, vom Vizegerichtspräsidenten am 20. November 2019 angeschriebenen Stellen/Organisationen - so namentlich auch der Thurgauer Fischereiverband, der mit Schreiben vom 9. Oktober 2019 ursprünglich um "Aufnahme" ins laufende Verfahren ersucht hatte - liessen sich innert angesetzter Frist nicht vernehmen.

Am 10. Dezember 2019 entzog der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen einem gegen die vom Planungs- und Naturschutzamt Schaffhausen erteilte Abschussbewilligung vom 7. August 2019 gerichteten Rekurs die aufschiebende Wirkung; dieser Beschluss vom 10. Dezember 2019 wurde gleichentags dem Verwaltungsgericht zur Kenntnis zugestellt.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten und die Akten wird, soweit erforderlich, in den nachstehenden Erwägungen näher eingegangen.

Erwägungen

1.

- 1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung der vorliegenden Beschwerde ergibt sich aus § 54 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG, RB 170.1). Die fristgerecht eingereichte Beschwerde erfüllt die Anforderungen von § 57 Abs. 1 VRG. Der Beschwerdeführer ist eine gesamtschweizerisch tätige Organisation im Sinne von Art. 12 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz (NHG, SR 451; vgl.

Ziff. 4 des Verzeichnisses im Anhang zur Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen [VBO, SR 814.076]). Mit seiner Beschwerde macht der Beschwerdeführer Interessen des Natur- und Heimatschutzes im Sinne des Schutzes freilebender Vögel geltend. Die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers wurde durch das Verwaltungsgericht bereits mit Entscheid VG.2015.168/E vom 27. Januar 2016 (vgl. dort E. 1) anerkannt. Daran hat sich mittlerweile nichts geändert. Die Beschwerdeberechtigung des Beschwerdeführers im Sinne von § 44 Ziff. 2 i.V. mit § 62 VRG ist somit gegeben (vgl. BGE 141 II 233).

- 1.2 Die angefochtene Abschussbewilligung vom 16. August 2019 wurde für den Zeitraum vom 1. September 2019 bis 31. März 2020 erteilt. Am 22. Oktober 2019 entzog der verfahrensleitende Vizegerichtspräsident gestützt auf die diesbezüglich übereinstimmende Auffassung des Beschwerdeführers und der Vorinstanz der gegen die Abschussbewilligung gerichteten Beschwerde die aufschiebende Wirkung. Ab Ende März 2020 kommt dem Beschwerdeführer daher grundsätzlich kein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der Beurteilung seiner Beschwerde mehr zu (vgl. § 44 Ziff. 1 i.V. mit § 62 VRG). Die entsprechenden Abschussbewilligungen werden von der Vorinstanz allerdings jeweils für eine Wintersaison (September bis März) von Neuem erteilt. Die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Fragen dürften sich daher auch künftig wieder stellen. Nachdem die Abschussbewilligungen von der Vorinstanz in der Regel jeweils im August, das heisst erst relativ kurz vor der für den Abschuss festgelegten Dauer (September bis März) erteilt werden, könnten die den Streitgegenstand bildenden Fragen im Falle künftiger Rechtsmittelverfahren kaum je rechtzeitig geklärt werden. Daher ist die Beschwerde trotz des dahingefallenen aktuellen Rechtsschutzinteresses vorliegend materiell zu beurteilen (vgl. hierzu Bertschi, in: Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2014, § 21 N. 25, sowie Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, § 26 N. 1931 f.,

je mit Hinweisen). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

- 1.3 Als erste gerichtliche Instanz entscheidet das Verwaltungsgericht mit uneingeschränkter Kognition (vgl. § 56 Abs. 3 VRG).
- 1.4 Die vom verfahrensleitenden Vizegerichtspräsidenten am 20. November 2019 angeschriebenen Stellen und Organisationen verzichteten entweder auf eine Verfahrensbeteiligung bzw. auf eine Stellungnahme oder liessen sich innert angesetzter Frist nicht vernehmen. Damit sind sie nicht am vorliegenden Beschwerdeverfahren zu beteiligen, wobei ihnen der vorliegende Entscheid dennoch zur Kenntnis zugestellt wird. Unter Berücksichtigung des Ersuchens des Planungs- und Naturschutzamtes des Kantons Schaffhausen vom 27. November 2019 wird der vorliegende Entscheid auch dem Regierungsrat des Kantons Schaffhausen zur Kenntnis zugestellt.

2.

- 2.1 Das streitbetroffene Gebiet ist seit 1991 ein Wasservogelreservat von internationaler Bedeutung (Nr. 2 in Anhang 1 zur Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung [WZVV, SR 922.32]). Für die Ausscheidung des Wasser- und Zugvogelreservats Stein am Rhein stützt sich der Bundesrat auf Art. 11 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (JSG, SR 922.0) sowie auf das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (SR 0.451.45), welches in der Schweiz am 16. Mai 1976 in Kraft trat. Die Reservate dienen gemäss Art. 1 WZVV dem Schutz und der Erhaltung der Zugvögel und der ganzjährig in der Schweiz lebenden Wasservögel. In diesem Reservat gelten nach Art. 5 Abs. 1 WZVV zum Zwecke des Artenschutzes namentlich folgende allgemeinen Bestimmungen:

- Die Jagd ist verboten (lit. a).

- Tiere dürfen nicht gestört, vertrieben oder aus dem Gebiet herausgelockt werden (lit. b).
- Das Tragen und Aufbewahren von Waffen und Fallen ist verboten. Die Kantone können für Personen, die innerhalb des Gebiets wohnen, Ausnahmen gestatten. Auf Wegen und Strassen dürfen Jagdberechtigte während der Jagd das Gebiet mit ungeladenen Waffen durchqueren (vgl. lit. d).
- Die Kantone können besondere Massnahmen zur Förderung und zum Schutz der Fischbestände (fischereiliche Hegemassnahmen) bewilligen, sofern dadurch die Zielsetzung der Wasser- und Zugvogelreservate nicht beeinträchtigt wird (lit h).

Nach Art. 11 Abs. 5 JSG ist in den Jagdbanngebieten und Vogelreservaten die Jagd verboten. Die kantonalen Vollzugsorgane können jedoch den Abschuss von jagdbaren Tieren zulassen, wenn es für den Schutz der Lebensräume, für die Erhaltung der Artenvielfalt, zur Hege oder zur Verhütung von übermässigen Wildschäden notwendig ist. Bund und Kantone sorgen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dafür, dass den Schutzziele der Wasser- und Zugvogelreservate Rechnung getragen wird. Liegen im Einzelfall andere Interessen vor, ist anhand einer Interessenabwägung zu entscheiden (Art. 6 Abs. 1 WZVV). Die Reservatsaufseher der Wasser- und Zugvogelreservate können auf Anordnung der kantonalen Fachstelle jederzeit Massnahmen gegen einzelne jagdbare Tiere ergreifen, welche erheblichen Schaden anrichten (Art. 8 Abs. 1 WZVV). Die Kantone können für die Regulierung von Beständen jagdbarer Tierarten in Wasser- und Zugvogelreservaten besondere Massnahmen vorsehen, sofern dies für den Schutz der Lebensräume, für die Erhaltung der Artenvielfalt, zur Hege oder zur Verhütung von übermässigen Wildschäden notwendig ist und die Schutzziele dadurch nicht beeinträchtigt werden (Art. 9 Abs. 1 WZVV). Die Voraussetzungen nach Art. 9 Abs. 1 WZVV sind gemäss Art. 9 Abs. 1^{bis} WZVV insbesondere nach folgenden Kriterien zu prüfen: Bestandesgrösse der zu regulierenden Tierarten innerhalb und in der näheren Umgebung des Schutzgebiets (lit. a), Art, Ausmass und Ort der Gefährdung oder des Schadens (lit. b); Verursachung der Gefährdung oder des Schadens durch Bestände der zu regulierenden Tierarten, die

innerhalb des Schutzgebiets leben (lit. c); Möglichkeit, schonendere Massnahmen zur Beseitigung der Gefährdung oder zur Verhütung des Schadens zu ergreifen (lit. d); voraussichtliche unerwünschte Auswirkungen des Eingriffs auf das Schutzgebiet (lit. e). Beim Kormoran handelt es sich nach Art. 5 Abs. 1 lit. o JSG um eine jagdbare Art. Die Schonzeit dauert vom 1. Februar bis 31. August. Eine Einschränkung des Kantons im Sinne von Art. 5 Abs. 4 JSG besteht nicht.

- 2.2 Die vorliegend angefochtene Bewilligung zum Abschuss von Kormoranen im WZVV-Reservat Stein am Rhein steht vor dem Hintergrund eines Artenkonfliktes zwischen der Erhaltung einer gefährdeten, lokalen Äschenpopulation einerseits und dem Schutz der sich im Reservat dauerhaft oder im Rahmen der Überwinterung aufhaltenden Wasservögel andererseits. Im WZVV-Reservat Stein am Rhein, situiert im Bereich des zu den Kantonen Thurgau und Schaffhausen gehörenden Abschnittes des Rheins, halten sich namentlich im Winter namhafte Kormoranbestände auf, wobei die Vorinstanz nachvollziehbar dargelegt hat, dass eine dauerhaft ansässige Kormoranpopulation aufgrund des grossen Aktivitätsradius dieser Vogelart von bis zu 50 km kaum ermittelt werden kann. Der Beschwerdeführer beanstandet die in Form von Vergrämungsabschüssen konzipierte Kormoranabwehr vor allem mit der Begründung, dass andere, teilweise sensibler als der Kormoran auf Störungen reagierende Wasservogelarten aus dem Reservatsgebiet (ebenfalls) verdrängt werden. Dabei verweist der Beschwerdeführer auf den Bericht der Vogelwarte Sempach aus dem Jahr 2018 mit dem Titel "Überwinternde Wasservögel in der Schweiz" (Beschwerdebeilage 4), aus welchem sich ein seit 1996/97 bis Ende 2017 dokumentierter Rückgang der überwinternden Wasservögel um 95% (Rückgang von ehemals 50'000 auf weniger als 5'000 überwinternde Wasservögel) ergebe. Der Beschwerdeführer erachtet als eine der massgeblichen Ursachen des Bestandesrückganges im WZVV-Reservat Stein am Rhein die seit 1996/97 bestehende koordinierte Kormoranwache, die sich zwar auf Vergrämungsabschüsse beschränkt und auf die Verwendung von Knallpetarden verzichtet, jedoch im Vergleich zu früher

stark gestiegene Abschusszahlen aufweist. Entgegen der Darstellung der Vorinstanz behauptet der Beschwerdeführer allerdings nicht, die Kormoranabwehr sei die einzige Ursache für den Bestandesrückgang. Die Vorinstanz ihrerseits bestreitet hingegen jeglichen kausalen Zusammenhang zwischen der Kormoranabwehr und dem Bestandesrückgang, da dieser nicht durch gesicherte Daten erhärtet sei und einer wissenschaftlichen Beurteilung nicht Stand halte.

3.

3.1 Gemäss § 12 Abs. 1 VRG ermittelt die Behörde oder ihr Beauftragter den Sachverhalt und erhebt die Beweise von Amtes wegen durch Befragung von Beteiligten und Auskunftspersonen, durch Beizug von Urkunden, Amtsberichten oder Gutachten von Sachverständigen, durch Augenschein oder auf andere geeignete Weise. Im Verwaltungsverfahren gilt die Untersuchungsmaxime (vgl. zum Ganzen Fedi/Meyer/Müller, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Thurgau, Basel 2014, § 12 N. 1 ff.) sowie der Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Fedi/Meyer/Müller, a.a.O., § 16 N. 2 ff.).

3.2 Strittig ist vorliegend namentlich, welches die (primäre) Ursache für den unstrittigen, massiven Rückgang an Wasser- und Zugvögeln im für die Überwinterung wichtigen Reservat Stein am Rhein ist. Dies abzuklären obläge aufgrund der im Verwaltungsverfahren geltenden Untersuchungsmaxime grundsätzlich der Vorinstanz bzw. den ihr unterstellten Fachstellen. In diesem Zusammenhang liegt allerdings nur ein Berichtsentwurf der Vogelwarte Sempach aus dem Jahr 2018 mit dem Titel "Massive Abnahme der Wintergäste im international bedeutenden Wasser- und Zugvogelreservat Stein am Rhein - Analyse der möglichen Ursachen" im Recht (Beschwerdebeilage 4 bzw. act. 4 der Akten der Vorinstanz, nachfolgend "act." zitiert) im Recht, dessen Beweiswertigkeit von der Vorinstanz nicht vollumfänglich anerkannt wird. Obwohl die Vorinstanz, wie dargelegt, eine Abklärungspflicht treffen

würde, gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass behördlicherseits die Einholung eines externen Gutachtens oder dergleichen zur Abklärung der Ursachen für den Bestandesrückgang veranlasst worden wäre. Es ist auch nicht Sache des Verwaltungsgerichts als Rechtsmittelinstanz, entsprechende Sachverhaltsabklärungen vorzunehmen. Im vorliegenden Beschwerdeverfahren ist auf die im Recht liegenden Akten und Beweismittel abzustellen, so namentlich auch auf den Berichtsentwurf der Vogelwarte Sempach (act. 4), wobei diese Beweismittel durch das Gericht frei zu würdigen sind (Fedi/Meyer/Müller, a.a.O., § 60 N. 1).

- 3.3 In sachverhaltsmässiger Hinsicht wird sodann von der Vorinstanz bestritten, dass die Vergrämungsabschüsse und die patrouillierenden Boote der Kormoranwache auf andere Vogelarten einen Vertreibungseffekt hätten, wie dies vom Beschwerdeführer geltend gemacht wird. Die Auffassung der Vorinstanz erscheint nicht plausibel. Es wird denn auch kein entsprechender Nachweis für diese Auffassung ins Recht gelegt. Gestützt auf die allgemeine Lebenserfahrung ist vielmehr davon auszugehen, dass die patrouillierenden Boote, der Schiesslärm und die auffliegenden Kormorane sich auch auf das Verhalten anderer Wasservogelarten auswirken, insbesondere auf solche, die sensibler auf äussere Einwirkungen/Einflüsse reagieren als die Kormorane selbst. Dies wird nachvollziehbar auch im Bericht der Vogelwarte Sempach vom 8. Oktober 2019 (Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019) nachvollziehbar bestätigt.

4

- 4.1 Nachfolgend ist auf die gegeneinander abzuwägenden Interessen am Erhalt der Äschenpopulation als bedrohte Fischart einerseits und am Schutz der im WZVV-Reservat Stein am Rhein überwinterten Wasservogel andererseits einzugehen. Zu prüfen ist, ob die Vorinstanz eine den Vorgaben von Art. 6 Abs. 1 und Art. 9 WZVV genügende Abwägung der sich entgegenstehenden

Interessen vorgenommen hat und ob die Erteilung der Abschussbewilligung recht- und verhältnismässig war.

- 4.2 Als erstes ist auf die Situation der überwinternden Wasservögel im WZVV-Reservat Stein am Rhein bzw. den Bestandesrückgang derselben einzugehen. Diesbezüglich liegen insbesondere die Berichte der Vogelwarte Sempach aus dem Jahr 2018 (nicht näher datiert; act. 4) und vom 8. Oktober 2019 (Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019) im Recht, wobei derjenige aus dem Jahr 2018 - zumindest soweit aufgrund der im Recht liegenden Akten ersichtlich - erst einen Entwurf darstellt.
- 4.2.1 In ihrem neueren Bericht vom 8. Oktober 2019 (Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019) hält die Vogelwarte Sempach fest, dass das WZVV-Reservat Stein am Rhein zu den wichtigsten Rast- und Überwinterungsgebieten für Wasservögel im mitteleuropäischen Binnenland gehöre. Die Kombination aus nahrungsreichen Abschnitten und Ruhebereichen mit wenig Strömung machten das Gebiet zu einem idealen Winterquartier, wobei der Seeausfluss des Rheins der einzige grössere seiner Art sei, der nicht staureguliert und dessen Ufer in einem weitgehend natürlichen Zustand mit ausgedehnten Schilfgürteln, Wasserpflanzenvorkommen, Schlick- und Kiesbänken etc. verblieben sei. Seit Ende der 1980er-Jahre hätten die Bestände der rastenden und überwinternden Wasservögel im Reservat deutlich abgenommen. Massive Rückgänge zeigten unter anderem Reiher-, Tafel- und Schellente sowie Krickente - allesamt Arten, bei denen das Gebiet in der Vergangenheit zeitweise mindestens 10% des schweizerischen Gesamtbestandes beherbergt habe. Die Abnahmen seien im WZVV-Reservat Stein am Rhein trotz der beschriebenen optimalen Charakteristika viel deutlicher als im Rest der Schweiz. Der Effekt des Klimawandels könne als Hauptursache für die negative Entwicklung ausgeschlossen werden. Es falle auf, dass der Anteil am Schweizer Gesamtbestand ausschliesslich bei störungsanfälligen Arten deutlich zurückgegangen sei, während er bei störungstoleranten Arten wie Stockente, Blässhuhn oder Lachmöwe seit den 1990er-Jahren

stabil sei (letzteres gilt, wie sich Abb. 1 im Anhang dieses Berichtes entnehmen lässt, im Übrigen auch für den Kormoran). Aufgrund der neuerlichen Analysen durch die Vogelwarte müsse man davon ausgehen, dass die Wasservogelbestände im Gebiet insbesondere wegen vermehrter, regelmässiger Störungen reagierten; die Störungssituation sei eine Hauptursache für die negative Bestandesentwicklung. Dabei handle es sich zum einen um den Bootsverkehr und den Wassersport, der gemäss Rückmeldungen der freiwilligen Mitarbeiter der Vogelwarte Sempach seit den 1970er-Jahren besonders auch im Winter stark zugenommen habe.

- 4.2.2 Im Berichtsentwurf aus dem Jahr 2018 (act. 4) wird auf S. 16 in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass ab den 2000er-Jahren ein regelrechter Boom eingesetzt habe, insbesondere auch bei "händischen" Wassersportarten, wie Kanu, Kajak sowie - im Bereich des Sees - Stand-up-Paddling. Letzteres werde von Wasservögeln bereits auf weite Distanz als Gefahr wahrgenommen und könne schon bei einem Abstand von mehr als einem Kilometer grossräumige Ausweichflüge auslösen. Auch hätten - gemäss Berichtsentwurf (act. 4) - die Störungen durch Spaziergänger zugenommen, welche insbesondere bei tiefem Wasserstand trockenen Fusses entlang des Ufers und um die Werd-Inseln sowie auf Schleichwegen im Bereich der Nilibucht spazieren könnten. Schliesslich werde die Leinenpflicht für Hunde oft nicht eingehalten (act. 4, S. 16).
- 4.2.3 Im neueren Bericht der Vogelwarte Sempach vom 8. Oktober 2019 (Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019) wie auch im Berichtsentwurf aus dem Jahr 2018 (act. 4) wird auch auf die Kormoranwache verwiesen. So patrouillierten in der relevanten Jahreszeit nahezu täglich ein bis zwei Boote im Reservat, um die anwesenden Kormorane zu vergrämen. Von diesen Booten aus würden die Kormorane auch abgeschossen, wobei die akustische Wirkung dieser Vergrämungsabschüsse nicht nur den Kormoran betreffe. Sie vertrieben vor allem auch störungsempfindliche Arten wie grosse Tauchentrupps aus dem Reservat, während der weniger stö-

zungsempfindliche Kormoran - trotz diverser Anstrengungen, diesen zu vertreiben - weiterhin steigende Bestandszahlen aufweise (vgl. Berichtsentwurf [act. 4], S. 11, Tabelle "Kormoran"). Damit das Gebiet seinen grossen Wert für Wasservögel wieder zurückgewinnen könne, sollten - so der Bericht weiter - ufer- und seeseitige Störungen im Winterhalbjahr nach Möglichkeit vermieden werden. Erfahrungen aus anderen Gebieten hätten gezeigt, dass sich ein Verbot von störenden Aktivitäten schnell in steigenden Wasservogelzahlen bemerkbar mache (vgl. die abschliessenden Ausführungen der Vogelwarte Sempach am Ende ihres Berichts vom 8. Oktober 2019; Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019). Im Berichtsentwurf (act. 4) werden auf S. 22 f. als mögliche Massnahmen folgende benannt: Schaffung von strikt geschützten Ruhezeiten; dringend notwendige grundlegende Revision der Befahrungsregeln für motorisierte und nicht motorisierte Wasserfahrzeuge, wozu auch eine Beurteilung der erhofften und unerwünschten Folgen der Kormoranwacht gehöre; Einführung eines Wegegebots und Sperrung von Schleichwegen, um sicherzustellen, dass Spaziergänger die vorhandenen Wege nicht verliessen und sich insbesondere nicht im Uferbereich und auf den zeitweise trockenliegenden Kiesbänken aufhielten; konsequente Durchsetzung der Leinenpflicht für Hunde an sensiblen Wegabschnitten.

- 4.2.4 Diesen Ausführungen der Vogelwarte Sempach vermag die Vorinstanz nichts Entscheidrelevantes im Sinne substanzieller, wissenschaftlich fundierter Gutachten, Berichte, Untersuchungsergebnisse oder dergleichen entgegenzuhalten. Entgegen der Darstellung der Vorinstanz trifft es nicht zu, dass der Beschwerdeführer ausschliesslich die Kormoranwache als Ursache für den Rückgang des Wasservogelbestandes benennt. Basierend auf der Analyse der Vogelwarte erklärt sich der Bestandesrückgang im WZVV-Reservat Stein am Rhein nachvollziehbarerweise aber weder aus dem Klimawandel noch aus einer ungenügenden Nahrungssituation für die Wasservögel. Das Reservatsgebiet weist vielmehr grundsätzlich nach wie vor optimale Bedingungen für überwinternde oder durchziehende Wasservögel auf. Es sind die Stö-

rungen, welche sich insbesondere auf sensible Vogelarten auswirken, die sich als hauptursächlich für den Bestandesrückgang erweisen. Erwähnenswert ist dabei, dass der Bestand an Kormoranen trotz Vergrämungsabschüssen nicht rückläufig, sondern sogar steigend ist, was den Effekt der seit Jahren durchgeführten Massnahmen (Reduktion der Kormorananflüge) erheblich relativiert. Dass die gezielten Abschüsse von Kormoranen und das Patrouillieren eines Bootes auf dem Fluss besonders auf die störungsanfälligen Vogelarten negative Auswirkungen hat, wird von den schlüssigen und nachvollziehbaren Berichten der Vogelwarte Sempach gestützt, zumal im Bereich des Rheins verglichen mit dem Seebereich deutlich engere Raumverhältnisse herrschen. Die Verneinung eines Einflusses der Kormoranwache auf andere Vogelarten durch die Vorinstanz überzeugt demgegenüber nicht.

- 4.3 Auf der anderen Seite ist das Interesse am Schutz der Äschenpopulation im WZVV-Reservat Stein am Rhein zu beurteilen.
- 4.3.1 Diesbezüglich sind zum einen nach wie vor die Angaben im Bericht der Arbeitsgruppe Kormoran und Fischerei (Erfolgskontrolle Kormoran und Fischerei sowie neuer Massnahmenplan 2005 [nachfolgend "MP-05", abrufbar über die Webseite des Bundesamtes für Umwelt BAFU unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/erfolgskontrolle-kormoran-und-fischerei-sowie-neuer-massnahmenplan.html>], auszugsweise als Beschwerdebeilage 3 eingereicht) massgebend. Über den tatsächlichen Bestand an Äschen im betreffenden Gebiet gibt es keine direkten Angaben, da sich Fische im Gegensatz zu Vögeln nicht zählen lassen. Aus der vom BAFU herausgegebenen Dokumentation "Rote Liste der Fische und Rundmäuler der Schweiz" (Ausgabe 2007, abrufbar unter: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/rote-liste-gefaehrdeten-arten-fische-rundmaeuler.html>), S. 39, ergibt sich, dass die Äsche in der Schweiz als verletzte/gefährdete Art mit abnehmender Populationsgrösse qualifiziert ist. Zu

beachten ist auch die differenziertere "Liste der National Prioritären Arten und Lebensräume", herausgegeben vom BAFU im Jahr 2019 (act. 8, nachfolgend "Liste Arten und Lebensräume"). Nach Art. 18 NHG ist dem Aussterben einheimischer Tier- und Pflanzenarten durch die Erhaltung genügend grosser Lebensräume (Biotope) und andere geeignete Massnahmen entgegenzuwirken. National prioritäre Arten und Lebensräume sind im Wesentlichen Rote-Liste-Arten und -Lebensräume, für welche die Schweiz eine besondere Verantwortung trägt. Dies weist auf einen vorrangigen Handlungsbedarf für ihre Erhaltung und Förderung hin. Dieser Aspekt ist bei der Interessenabwägung bzw. bei Eingriffs- und Ausgleichsregelungen mitzubersichtigen (vgl. Liste Arten und Lebensräume, S. 11). Laut dem Anhang zur Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei (VBGF, SR 923.01) ist die Äsche (*Thymallus thymallus*) unter dem Gefährdungsstatus "3, E" eingestuft, das heisst als gefährdet und europäisch geschützt nach der Berner Konvention. In Ziff. 3.1.6 "Fische und Rundmäuler" der Liste Arten und Lebensräume (act. 8, S. 35 f.) wurde festgehalten, dass die Äsche in der Gefährdung höher eingeschätzt worden sei, nämlich als "empfindliche, durch Klimaerwärmung bedrohte Art" (Liste Arten und Lebensräume, S. 36). In der "Digitalen Liste der National Prioritären Arten" des BAFU (Stand 31. Dezember 2017 / 27. Juni 2019, abrufbar unter:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/publikationen-studien/publikationen/liste-national-prioritaeren-arten.html>) ist die Äsche (Taxon ID 70022) wie folgt verzeichnet:

Priorität: 2 / Gefährdung: VU / Verantwortung: 1 / Massnahmenbedarf: 2.

Diese Einstufungen bedeuten, dass die Äsche (nur, aber immerhin) eine gefährdete bzw. verletzte Art (VU = vulnerable), aber weder stark gefährdet (EN) noch vom Aussterben bedroht (CR) ist (vgl. Tabelle 3, S. 21 der Liste Arten und Lebensräume). Das Kriterium "Verantwortung", welches die internationale Verantwortung der Schweiz für den Bestand einer Art umschreibt, ist mit 1 klassifiziert, was "geringe Verantwortung" bedeutet (Tabelle 5, S. 24 der Liste Arten und Lebensräume). Verglichen mit der Bedeutung des be-

troffenen Gebietes für die Wasservögel ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass es sich beim WZVV-Reservat Stein am Rhein um ein Wasservogelreservat von internationaler Bedeutung handelt (vgl. Nr. 2 in Anhang 1 zur WZVV) und dieses Reservat gemäss Bericht der Vogelwarte Sempach vom 8. Oktober 2019 (Beilage 1 zur Replik des Beschwerdeführers vom 9. Oktober 2019) zu den wichtigsten Rast- und Überwinterungsgebieten für Wasservögel im mitteleuropäischen Binnenland gehört. Priorität 2 bedeutet, dass der Äsche bezüglich Arterhaltung und -förderung hohe nationale Priorität zukommt (Tabelle 6, S. 26 der Liste Arten und Lebensräume). Beim Massnahmenbedarf bedeutet der Code 2 "klarer Massnahmenbedarf", das heisst, die Populationen/Fundorte nehmen (vermutlich) jetzt oder in Zukunft ab; akute Gefährdungen sind bekannt und könnten durch Massnahmen behoben oder abgemindert werden (Tabelle 7, S. 27 der Liste Arten und Lebensräume). In Ziff. 3.1.6 der Liste Arten und Lebensräume wird die erhöhte Gefährdungseinschätzung der Äsche damit begründet, dass diese empfindliche Art durch die Klimaerwärmung bedroht sei (Ziff. 3.1.6, S. 36, der Liste Arten und Lebensräume, act. 8).

- 4.3.2 Der Einfluss der Kormoranwache bzw. der erteilten Abschussbewilligung auf die Erhaltung des Äschenbestandes ist umstritten. Dies geht bereits aus dem Entscheid des Verwaltungsgerichts VG.2015.168/E vom 27. Januar 2016 (vgl. dort namentlich E. 2.3), aber auch aus dem MP-05 (vgl. dort S. 48 f.; Auszug als Beschwerdebeilage 3 eingereicht) hervor. Im MP-05 wird zum Beispiel darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Fischentnahme mit Ausnahme weniger Jahre, in denen die Kormorane erfolgreich fischten, die Entnahme der Äschen durch die Anglerinnen und Angler diejenige der Kormorane übertraf (MP-05, S. 48, Ziff. 3.3.3.1, erster Absatz, betreffend Hochrhein unterhalb von Stein am Rhein). In diesem Zusammenhang weist die Vorinstanz auf die verfügten befristeten Äschen- und Forellenfangverbote im Rhein für die Jahre 2018/19 und 2019/20 hin (act. 9 und 10). Diese Massnahme war Folge des Hitzesommers 2018, dem wegen der fehlenden Toleranz gegenüber Wassertemperaturen von über 26 C° ein erheblicher Be-

stand der Äschen sowie der Forellen zum Opfer fiel. Diese Massnahmen sind zweifellos richtig, aber auch Grundvoraussetzung dafür, dass eine Weiterführung der Kormoranwache im WZVV-Reservat Stein am Rhein überhaupt in Betracht kommen kann (vgl. auch E. 2.4.1 des Entscheids des Verwaltungsgerichts VG.2015.168/E vom 27. Januar 2016).

- 4.3.3 Der Einfluss des Kormorans auf die Äschenbestände ergibt sich unter anderem aus Analysen der Mageninhalte der geschossenen Vögel. Gemäss den Erwägungen der Vorinstanz in der angefochtenen Abschussbewilligung vom 16. August 2019 zeigte die Magenanalyse der im letzten Winter am Hochrhein erlegten Kormorane, dass lediglich bei 2% der Kormorane, die Fische im Magen hatten, Äschen als Beute identifiziert wurden (ohne Berücksichtigung der aufgrund fortgeschrittener Verdauung nicht mehr eindeutig identifizierbarer Fische). Dieser tiefe Wert wurde von der Vorinstanz auf die massive Reduktion des Äschenbestandes aufgrund des Hitzesommers 2018 zurückgeführt. Ein Beleg für die Analysen wurde ebensowenig eingereicht wie Angaben über die Ergebnisse der Magenanalysen früherer Jahre. Erst auf die entsprechende Rüge des Beschwerdeführers hin reichte die Vorinstanz die Abschussbewilligung für den Winter 2018/19 vom 30. August 2018 (act. 7) ein, in welcher ein Anteil Äschen von 35% bei den geschossenen Kormoranen, die Fische im Magen hatten, erwähnt wird. Weitere Angaben in Form von umfassenden Analyseergebnissen wurden von der Vorinstanz nicht vorgelegt. Auf die nachträgliche Einholung der Analyseergebnisse früherer Jahre kann allerdings verzichtet werden, da selbst vergleichbar hohe Werte wie für den Winter 2017/18 nichts am Ergebnis der Interessenabwägung ändern würde. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass es aufgrund der Untersuchungsmaxime grundsätzlich der Vorinstanz obliegen würde, den Nachweis dafür zu erbringen, dass die Massnahme der Kormoranwache tatsächlich einen unverzichtbaren Beitrag an die Erhaltung der Äsche im Gebiet des WZVV-Reservats Stein am Rhein leistet. Dieser Nachweis ist auch mit dem Verweis auf eine Tabelle mit dem Titel "Verletzungsrate der gefangenen Äschen im Steiner Wasser" (act. 6) nicht erbracht, in welcher auf

einen Zusammenhang zwischen gesunkenen Verletzungsraten und Kormoranabschüssen geschlossen wird, ohne dass dies wissenschaftlich belegt wäre.

- 4.4 Bei der Gegenüberstellung der dargestellten Interessen am Erhalt einer gefährdeten bzw. verletzlichen Fischart (das heisst der noch bestehenden Äschenpopulation) einerseits und dem Schutz der im WZVV-Reservat Stein am Rhein überwinternden Wasservögel andererseits ist insbesondere zu beachten, dass dem Interesse am Schutz der Wasservogelbestände bereits mit der Schaffung eines WZVV-Reservats von internationaler Bedeutung ein hohes Gewicht beigemessen wurde. Ein Reservat zur Erhaltung der bedrohten Äschenpopulation wurde demgegenüber nicht geschaffen. Dem Interessenkonflikt hat der MP-05 insofern Rechnung getragen, als für diese sogenannten "Überlappungsgebiete" im entsprechenden "Winter-Massnahmenplan" unter anderem festgehalten wurde, im internationalen Wasservogelschutzgebiet zwischen Stein am Rhein und Bibernühle seien abgesprochene Abwehrmassnahmen möglich, "wobei die Gesamtstörungen inklusive Kormoranvertreibungen deutlich zu reduzieren sind" (MP-05, S. 61). Diese Vorgabe ist mangels anderer Grundlagen nach wie vor als gültig anzusehen. Entscheidend ins Gewicht fällt sodann, dass die kantonalen Stellen keine Schutzvorkehrungen im Sinne der oben erwähnten Massnahmen (Schaffung von strikt geschützten Ruhezeiten, dringend notwendige grundlegende Revision der Befahrungsregeln für motorisierte und nicht motorisierte Wasserfahrzeuge, Einführung eines Wegegebots und Sperrung von Schleichwegen, um sicherzustellen, dass Spaziergänger die vorhandenen Wege nicht verlassen und sich insbesondere nicht im Uferbereich und auf den zeitweise trockenliegenden Kiesbänken aufhalten, konsequente Durchsetzung der Leinenpflicht für Hunde an sensiblen Wegabschnitten; vgl. E. 4.2.3 vorstehend, S. 22 f. von act. 4) getroffen hat; zumindest aus den eingereichten Akten sind keine entsprechenden Massnahmen ersichtlich. Die im Rahmen der Kormoranwache getätigten Abschüsse sind nicht rückläufig, sondern eher zunehmend, wobei die von der Vorinstanz eingereichte Tabelle (act. 2) angeblich

auch Abschüsse ausserhalb des WZVV-Reservats enthalten soll, ohne dass klargestellt wurde, wie viele Abschüsse tatsächlich das streitbetreffene Reservatsgebiet betreffen. Zudem ist bezüglich des Äschenbestands nicht auszuschliessen, dass dieser unter Berücksichtigung der Klimaerwärmung wieder in ähnlich massivem Ausmass wie im Hitzesommer 2018 dezimiert wird, ohne dass dies durch Kormoranabschussbewilligungen verhindert werden könnte. Die Auswirkungen der Klimaerwärmung scheinen zudem weitaus gravierender auf den Äschenbestand zu wirken als die Prädation durch den Kormoran. Zwar ist nicht davon auszugehen, dass die Kormoranwache bzw. die in diesem Rahmen vorgenommenen Kormoranabschüsse die einzige Ursache für den massiven Bestandesrückgang der im WZVV-Reservat Stein am Rhein überwinternden Wasservögel bildet. Jedoch erweist sich ein Verzicht auf Kormoranabschüsse als geeignete und verhältnismässige Massnahme, um zumindest einen für den Rückgang der Wasservogelbestände in diesem Reservat ursächlichen Störfaktor zu beseitigen. Vor diesem Hintergrund ist im Hinblick auf die Frage der Rechtmässigkeit der angefochtenen Bewilligung zum Kormoranabschuss das Interesse am Schutz bedrohter Wasservögel im WZVV-Reservat Stein am Rhein höheres Gewicht beizumessen als dasjenige am Schutz der dort ansässigen Äsche, obwohl es sich dabei ebenfalls um eine gefährdete bzw. verletzte Tierart handelt.

- 4.5 Der angefochtenen Abschussbewilligung der Vorinstanz vom 16. August 2019 lag keine rechtsgenügende Interessenabwägung im dargestellten Sinn zugrunde. Unter den gegebenen Umständen kann die angefochtene Abschussbewilligung nicht als recht- und verhältnismässig qualifiziert werden. Sollte künftig die Erteilung einer Kormoran-Abschussbewilligung unter ähnlichen Verhältnissen erneut zur Diskussion stehen, wären die vorliegenden Erwägungen zu berücksichtigen. Insbesondere die von der Vorinstanz ins Recht gelegten Akten, die als Grundlage für die Beurteilung der Recht- und Verhältnismässigkeit einer Abschussbewilligung bzw. für die - zwingend bereits im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren vorzunehmende und nachvollziehbar zu begründende - Interessenabwägung dienen, erweisen sich als

ungenügend. Eine Aufhebung des angefochtenen Entscheids und die Rückweisung an die Vorinstanz zur Vornahme weiterer Abklärungen bzw. zur Einreichung weiterer Akten erübrigt sich vorliegend, da die angefochtene Abschussbewilligung per 31. März 2020 bereits abgelaufen ist. Jedoch ist die vorliegende Beschwerde in dem Sinne gutzuheissen, als der Entscheid des Departements für Justiz und Sicherheit des Kantons Thurgau vom 16. August 2019 aufgehoben und festgestellt wird, dass die mit diesem Entscheid den Jagdgesellschaften Eschenz und Wagenhausen erteilte Bewilligung, in ihren Revieren und den vorgelagerten thurgauischen Teilen des Wasservogelreservats Stein am Rhein vom 1. September 2019 bis 31. März 2020 Kormorane abzuschiessen, unrechtmässig war.

5.

- 5.1 Bei diesem Verfahrensausgang sind die auf Fr. 2'000.-- festzusetzenden Kosten des Beschwerdeverfahrens der unterliegenden Vorinstanz bzw. dem Staat Thurgau aufzuerlegen (§ 77 VRG), von welchem sie jedoch nicht erhoben werden (§ 78 Abs. 3 VRG). Der vom Beschwerdeführer geleistete Kostenvorschuss von Fr. 2'000.-- wird diesem zurückerstattet.
- 5.2 Gemäss § 80 Abs. 1 und 3 VRG steht dem obsiegenden Beschwerdeführer eine ausseramtliche Entschädigung zu. Diese bemisst sich gemäss § 3 Abs. 1 der Verordnung des Verwaltungsgerichts über den Anwaltstarif für Streitigkeiten vor dem Verwaltungsgericht, dem Versicherungsgericht, der Enteignungskommission und den Rekurskommissionen (ATVG, RB 176.61) nach Bedeutung und Schwierigkeit der Sache, den für eine sachgerechte Vertretung notwendigen Zeitaufwand und den (ausgewiesenen) Barauslagen. Eine Kostennote für die anwaltliche Vertretung wurde vom beschwerdeführerischen Rechtsvertreter nicht eingereicht, weshalb die Entschädigung durch das Gericht nach Ermessen festzusetzen ist. Unter Berücksichtigung der erwähnten Kriterien erweist sich eine Parteientschädigung in Höhe von Fr. 3'000.-- (12 Stunden à Fr. 250.--) für eine sachgerechte Vertretung als angemessen. Der

Staat Thurgau hat den Beschwerdeführer folglich mit Fr. 3'000.-- zuzüglich 7,7% Mehrwertsteuer ausseramtlich zu entschädigen.



Der Vizepräsident:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Nähri', written over the printed name of the Vice President.

Der Gerichtsschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'T. K.', written over the printed name of the Court Secretary.

versandt:

- 8. JUNI 2020