

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gyde Jensen, Alexander Graf Lambsdorff, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/21765 –

Kitesurf-Verbote im Wattenmeer

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Wassersportart Kitesurfen wird seit einigen Jahren immer beliebter. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen liegen für die Sportart prädestinierte Gebiete in der Nordsee im Wattenmeer. Schwerpunktgebiete sind die ost- und nordfriesischen Inseln, aber auch einige Festlandgebiete. Vielerorts haben sich erfolgreich Kiteschulen angesiedelt und sind fester Bestandteil des lokalen Tourismus geworden. Die Insel Sylt und der Ort Sankt Peter-Ording konnten sich als Austragungsgebiete für internationale Wettbewerbe etablieren. Ab 2024 ist Kitesport als olympische Disziplin anerkannt (<https://www.yacht.de/region/olympia-2024-offshore-segeln-und-kiter-kommen-finn-raus/a118957.html>).

Das Wattenmeer ist eines der letzten Wildnisgebiete Europas und besitzt als solches eine besondere Bedeutung für den Erhalt der biologischen Artenvielfalt. Aus diesem Grund wurde nahezu das gesamte Wattenmeer in Nationalparks in Schleswig-Holstein (seit 1985), Niedersachsen (seit 1985) und Hamburg (seit 1990) unter Schutz gestellt und unterliegt somit dem Nationalparkgesetz. Außerdem ist das gesamte Wattenmeer seit 2011 als Weltkulturerbe der UNESCO sowie als europäisches Vogelschutz- und FFH-Gebiet ausgewiesen (<https://www.nationalpark-wattenmeer.de/sh/weltnaturerbe>; <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/welterbe/welterbe-deutschland/wattenmeer>). Daneben gibt es aber noch eine Reihe von Gesetzen, Richtlinien, Programmen und Abkommen auf Landes-, Bundes- und internationaler Ebene, die im Nationalpark bzw. beim Wattenmeer gelten (<https://www.nationalpark-wattenmeer.de/sh/nationalpark/erlaubt-verboten/rechtsgrundlagen>)

In den vergangenen Jahren wurde das Kitesurfen an einer zunehmenden Zahl von Orten verboten, sodass an der deutschen Nordseeküste heute nur noch wenige Spots zur Verfügung stehen. Der Naturschutzbund Deutschland (NABU) hat sich bereits im Jahre 2012 dafür ausgesprochen, Kitesurfen in den Nationalparks und weiteren Schutzgebieten an der Küste grundsätzlich zu verbieten, um sensible Vogelarten besser zu schützen. Durch das Kitesurfen würden potentiell alle in einem Gebiet anwesenden Rastvögel vertrieben werden. Negative Effekte würden bereits durch einzelne Kiter verursacht und hätten langfristige Auswirkungen auf die Individuendichte und den Ernährungszustand der Vögel. Auch andere Meeressäuger, wie Schweinswale werden durch die was-

sersportlichen Aktivitäten gestört. Sie beriefen sich hierbei u. a. auf die Studien von Blühm et al. (2013), Schikore et al. (2013) und Verbeek & Krugsveld (2013) (https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meeresschutz/160805-nabu-position_kitesurfen.pdf). Eine Literaturstudie von COWI (2017) kommt zu dem Schluss, dass sich potentielle Auswirkungen des Kitesurfens auf Vögel nicht verallgemeinern lassen und weitere Studien um die ort- und artspezifische Bewertungen der möglichen Konflikte zwischen Vögeln und Kitesurfen bewerten zu können. Auf Basis der derzeitige Studien ließe sich der Einfluss der Kitesurfens nicht konkret von anderen Störfaktoren unterscheiden.

Die Nutzung der Gebiete für das Kitesurfen fällt in die Kategorie „Befahren“ der Bundeswasserstraßen, welches durch die Verordnung über das Befahren der Bundeswasserstraßen im Bereich der Nordsee (NPNordSBefV) geregelt ist und in die Zuständigkeit des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) fällt. Eine anstehende Novellierung der Befahrensverordnung für Bundeswasserstraßen müsse nach Ansicht des NABU genutzt werden, um einheitliche Vorgaben für das Kitesurfen entlang der deutschen Küste zu entwickeln (<https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/meere/wattenmeer/konflikte/15125>). Die NPNordSBefV von 1992 sollte bereits im Jahre 2006 geändert werden. Vorschläge der Nationalparkverwaltungen Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer (NPV-SH) und Niedersächsisches Wattenmeer (NVP-Nds) wurden vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur nicht akzeptiert. Auf gemeinsamen Antrag der Bundesländer Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hamburg an das zuständige BMVI soll auf den Ergebnissen von 2006 basierend ein neuer Anlauf für die Novellierung gestartet werden.

Die Nationalparkkuratorien hatten 2016 eine Gebietskulisse vorgestellt, die ein grundsätzliches Verbot mit Ausnahmeregelungen für das Wattenmeer vorsieht. Danach soll an etwa 20 Küstenabschnitten das Kitesurfen weiterhin erlaubt sein (<https://www.shz.de/regionales/schleswig-holstein/streit-um-kite-verbot-jamaika-rettet-surfer-id17025651>). Die Öffnung und Schließung der Gebiete würde somit in Zukunft den Nationalparkverwaltungen obliegen. Durch die Beweislastumkehr müssten diese nicht mehr begründen, aus welchen Gründen eine solche Schließung notwendig ist. Die Kitesportverbände erwarten durch diese Änderung der Beweisführungspflicht eine deutliche Verschlechterung der Bedingungen für die Sporttreibenden und befürchten, dass der Kitesport an der Küste faktisch nicht mehr ausüben wäre. Sie sprechen sich daher für die Beibehaltung von Schutzzonen aus, die für alle Wassersportler und Spaziergänger gleichermaßen gelten. Auch andere Wassersportarten, wie Segeln, Windsurfen und Kanusport wären von einer entsprechenden Änderung betroffen.

1. Wie ist der Sachstand der Bundesregierung zum Stand der Verhandlungen der von Seiten der Bundesländer bzw. Landesministerien in 2017 beantragten Kitesurfverbote innerhalb der Nationalparks Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer, Hamburgisches Wattenmeer und Niedersächsisches Wattenmeer?

Am 9. September 2019 fand ein Auftaktgespräch mit Vertretern der Bundesländer Hamburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie mit Sportboot- und Umweltschutzverbänden statt, bei dem der Antrag der Länder vorgestellt und diskutiert wurde. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) erarbeitet aktuell einen Entwurf zur Novellierung der bestehenden Verordnung über das Befahren der Bundeswasserstraßen in Nationalparks im Bereich der Nordsee. Die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung zu den Inhalten der Novellierung ist noch nicht abgeschlossen; ebenfalls stehen noch Besprechungen mit den Verbänden aus, die von der Novellierung betroffen sein werden.

2. Welche Gutachten zum Thema Beeinflussung der sensiblen Gebiete des Wattenmeers durch Wassersportaktivitäten und andere Störungen berücksichtigt die Bundesregierung bei einer Bewertung eines Antrags zum Kitesurfverbot?

Der Bundesregierung liegen folgende Gutachten vor:

- „Zum Einfluss von Kitesurfen auf Wasser- und Watvögel – eine Übersicht“, Thorsten Krüger, Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen 1/2016, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (Sammelgutachten);
- „Kommentar zu: Thorsten Krüger (2016), „Zum Einfluss von Kitesurfen auf Wasser- und Watvögel – eine Übersicht“, Jens Rauterberg (Oktober 2017);
- „Kitesurfen und Vögel – ein Gutachten“, COWI 2017 (Sammelgutachten);
- „Forstyrrelser af vandfugle ved friluftaktiviteter tilknyttet marine og ferske vande – en oversigt“ Karsten Laursen et al., Dansk Orn. Foren. Tidsskr. 111 (2017), 96-112 (108 ff.);
- „Effects of ship traffic on seabirds in offshore waters: implications for marine conservation and spatial planning“, Schwemmer et al. (2011).

3. Kommen nach Kenntnis der Bundesregierung alle ausgewerteten Gutachten, Kitesurfverbote für die Nationalparks Wattenmeer an der Nordsee, zu dem gleichen Schluss?

Wie erfolgte der Abwägungsprozess des Bundes bei ggf. unterschiedlichen Schlussfolgerungen der herangezogenen Gutachten?

Die Gutachten stimmen in der Bewertung der Höhe des Einflusses des Kitesurfens auf die im Wattenmeer vorkommenden Vogelarten nicht in Gänze überein. Der Abwägungsprozess bezieht Experten aus Verwaltung und Wissenschaft und die Ergebnisse aus Gesprächen mit Verbänden ein.

4. Wie bewertet die Bundesregierung ein mögliches grundsätzliches Verbot des Kitesurfens im Wattenmeer und die Einrichtungen von Erlaubniszonen?
5. Wie bewertet die Bundesregierung den von den Kitesurfern und Verbänden geforderten umgekehrten Weg, nämlich die Einrichtung von Verbotszonen in besonders schützenswerten Gebieten?
Welche Erwägungen wurden hierzu im Rahmen der notwendigen Verhältnismäßigkeitsprüfung angestellt, und mit welchem Ergebnis?
6. Sollte das Kitesurfen nach Ansicht der Bundesregierung ungleich zu anderen Störern, wie z. B. Spaziergänger mit und ohne Hund, Sportbootsfahrern, Windsurfern etc. behandelt werden?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 4 bis 6 werden aufgrund ihres Sachzusammenhanges zusammen beantwortet.

Eine abschließende Bewertung liegt noch nicht vor.

7. Welche besonders schützenswerten (wertgebenden) Arten oder Lebensraumtypen werden nach Kenntnis der Bundesregierung im Wattenmeer derzeit durch das Kitesurfen und durch welche Aktivitäten konkret nachhaltig gestört?
 - a) Über welchen Zeitraum wurde dies beobachtet?
 - b) Ist eine Störung dieser Arten durch andere Aktivitäten oder Faktoren bekannt?
 - c) Wie unterscheiden sich die ggf. festgestellten Störungen qualitativ und quantitativ von anderen Störimpulsen?

Die Fragen 7 bis 7c werden gemeinsam beantwortet.

Innerhalb der Bundesregierung diskutiert werden Störungen durch Kitesurfer in erster Linie in küstennahen Flachwasserbereichen und an Hochwasserrast- und Brutplätzen. Zu den wertbestimmenden Vogelarten zählen insbesondere Watvögel wie bspw. Alpenstrandläufer, Knutts, Pfuhschnepfen, Austernfischer, Kiebitzregenpfeifer, Sanderlinge und Brachvögel, die im Watt nach Nahrung suchen. Befürchtet werden auch Störungen von Seehundbänken.

Beobachtungen von Störungen durch Kitesurfer im Wattenmeer werden in der Fachliteratur seit ca. 2004 beschrieben.

Bekannt sind Störungen z. B. durch das Betreten empfindlicher Bereiche durch freilaufende Hunde und Spaziergänger sowie durch andere Wasserfahrzeuge und allgemeine Freizeitnutzungen.

Kennzeichnend für Kitesurfer im Unterschied zu anderen Störungen sind der Schirm mit Schattenwurf, die hohe Geschwindigkeit, die plötzlichen Wendemaneöver und Sprünge. Aufgrund dieser Art von Störimpulsen fliehen Vögel in der Regel schon aus größerer Distanz. Gewöhnungseffekte wurden für Kitesurfer anders als für einige andere Störungen nicht beschrieben. Die Vertreibungs- und Störeffekte wirken sich nachteilig auf die Fitness der Tiere, insbesondere in der sensiblen Zeit (Brut, Rast, Mauser), aus.

8. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Studien über den aktuellen Zustand dieser gegenüber dem Kitesurfsport zu schützenden Tierarten bzw. Populationen, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?
Welche anderen negativen Einflüsse liegen dem ggf. zugrunde?

Der Erhaltungszustand der Vogelwelt wird regelmäßig in Berichten erfasst, z. B. in:

- Blew J., Günther K., Hälterlein B., Kleefstra R., Laursen K., Ludwig J. & Scheiffarth G. (2017) Migratory birds in: Wadden Sea Quality Status Report 2017;
- Koffijberg K., Frikke J., Hälterlein B., Laursen K., Reichert G. & Soldaat L. (2017) Breeding birds in: Wadden Sea Quality Status Report 2017;
- Zustand der deutschen Nordseegewässer – Bericht gemäß § 45j i. V. m. §§ 45c, 45d und 45e des Wasserhaushaltsgesetzes, BMU 2018;
- Die Lage der Natur in Deutschland, Ergebnisse von EU-Vogelschutz und FFH-Bericht, BMU und BfN 2020.

Insbesondere im Bericht zur „Lage der Natur in Deutschland“ 2020 gibt es neueste Ergebnisse zum aktuellen Zustand der Vogelarten. Die Ergebnisse zeigen, dass zwei Drittel derjenigen Vogelarten, die im Watt nach Nahrung suchen, im Bestand rückläufig sind. Besonders hohe Abnahmen der Bestandszahlen zeigen sich u. a. bei Knutt, Austernfischer, Kiebitzregenpfeifer und Pfuhschnepfe.

9. Sollte es zu einem generellen Kitesurfverbot in den Nationalparks des deutschen Wattenmeers kommen, wie plant die Bundesregierung die langfristige Ausübung dieses Sports, der ab 2024 offizielle olympische Disziplin ist, an deutschen Küstengewässern der Nordsee rechtlich sicherzustellen?
10. Wie soll nach Ansicht der Bundesregierung das im Falle der Einführung eines generellen Kitesurfverbots notwendige Genehmigungsverfahren für Erlaubniszonen ausgestaltet werden?
11. Wer kommt nach Ansicht der Bundesregierung als Antragsteller für ein solches Genehmigungsverfahren in Betracht?
 - a) Wer ist nach Ansicht der Bundesregierung im Sinne eines Anhörungsprozesses zu beteiligen?
 - b) Welche Rechtsbehelfe bzw. Rechtsmittel soll es nach Ansicht der Bundesregierung gegen die etwaige Schließung von Kitesurf-Spots für die Betroffenen geben?

Die Fragen 9 bis 11b werden aufgrund ihres Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet.

Eine abschließende Einschätzung liegt noch nicht vor.

12. Wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die betroffenen Sportler in einen Entscheidungsprozess zu einem möglichen Verbot einbezogen werden, und wenn ja, wie, und nach welchen Verfahren, auch vor dem Hintergrund, dass Wassersportler und ortsansässige Wassersportschulen nur oft lose organisiert und finanziell nicht immer gut ausgestattet sind?

Ja. Alle betroffenen Verbände werden im Rahmen des Ordnungsgebungsverfahrens gemäß § 47 Absatz 3 in Verbindung mit § 62 Absatz 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) angehört werden. Ergänzend werden diejenigen Zusammenschlüsse beteiligt, von deren Betroffenheit die Bundesregierung Kenntnis erhalten hat.

13. Welche Kostenlast ergibt sich nach Kenntnis der Bundesregierung durch das Genehmigungsverfahren für die Antragsteller, z. B. durch Gutachten über die Auswirkungen des Kitesurfens in den entsprechenden Gebieten?
14. Bezieht die Bundesregierung die durch die COVID-19-Pandemie aktuell wirtschaftlich kritisch und bedrohlichen Lage in den laufenden Entscheidungsprozess hinsichtlich der Auswirkungen weiterer Beschränkungen des Kitesurfens auf ortsansässige (Klein-) Unternehmen wie beispielsweise Wassersportschulen, Surfshops und Surfhostels, Campingplätze etc. ein, und wenn ja, inwiefern?
15. Wird es nach Ansicht der Bundesregierung durch eine mögliche weitere Einschränkung des Kitesurfens zu einer Verdrängung bzw. Verlagerung des Kitesurfens an die deutsche Ostsee oder in das Ausland kommen?
Mit welchen wirtschaftlichen Auswirkungen ist dadurch zu rechnen?

16. Wird es nach Ansicht der Bundesregierung durch eine weitere Einschränkung des Kitesurfens und daraus resultierender kleinerer, hochfrequentierter Surf-Spots zu Sicherheitsproblemen an Land und auf dem Wasser kommen?
 - a) Mit welchem Ergebnis?
 - b) Wie soll mit überlaufenen Spots umgegangen werden, und wer trägt die Verkehrssicherungspflicht (Stichwort Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf den Bundeswasserstraßen)?
17. Plant der Verordnungsgeber im Zuge der Novellierung des NPNordSBefV nach Kenntnisstand der Bundesregierung die rechtsverbindliche Einführung von Interessentenfahrwasser?

Wenn ja, ist dazu eine Änderung der Seeschiffahrtsstraßen Ordnung (kurz: SeeSchStrO) geplant?

Die Fragen 13 bis 17 aufgrund ihres Sachzusammenhanges werden gemeinsam beantwortet.

Ein abschließendes Ergebnis liegt hierzu noch nicht vor.

18. Welches sind für die Bundesregierung die naturschutzfachlichen Gründe für das erweiterte Trockenfallverbot?

Welche Gründe haben sich hier seit 2006 geändert?
19. Soll § 4 der NPNordSBefV so geändert werden, dass durch den Wegfall der Drei-Stunden-Regel das Befahren der Bundeswasserstraßen im Bereich der Zonen 1 (nach NPNordSBefV) außerhalb von Fahrwassern grundsätzlich verboten werden soll, und wenn ja, warum?

Die Fragen 18 und 19 aufgrund ihres Sachzusammenhanges werden gemeinsam beantwortet.

Hierzu ist die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

20. Sind die geltenden Gebietsbegrenzungen in Verbindung mit der Drei-Stunden-Regel nach Ansicht der Bundesregierung bei allen Wassersportlern bekannt und akzeptiert?
 - a) Ist diese Regel und für die Vollzugsorgane kontrollierbar und sanktionierbar?
 - b) Falls nein, was sind die Gründe hierfür?

Die Fragen 20 bis 20b werden gemeinsam beantwortet.

Nach Kenntnis der Bundesregierung sind die Gebietsbegrenzungen mit der 3-Stunden-Regelung den Wassersportlern bekannt und akzeptiert.

Die Regel ist schwer zu kontrollieren und entsprechend kaum sanktionierbar.

21. Ist es nach Kenntnis der Bundesregierung vorgesehen, die Schutzzonen 1 nach Länder-Nationalparkgesetzen als Zonen 1 nach NPNordSBefV zu übernehmen, und werden diese in der amtlichen Seekarte dargestellt?

Wenn ja, wie werden diese dargestellt?

Hierzu ist die Willensbildung innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgeschlossen.

