



Erkenntnisse aus der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

Die durchwachsene Bilanz verdeutlicht die notwendigen Schritte zur Umsetzung eines besseren Managements

Inhaltsverzeichnis

- 1 Überblick
- 2 Zusammenfassung der Gemeinsamen Fischereipolitik
- 4 Gewonnene Erkenntnisse
 1. **Gutes Management funktioniert** 4
Exkurs: Verringerung des Fischereidrucks 5
 2. **Der seit 2013 reduzierte Ehrgeiz hat zu einer ungenügenden Umsetzung geführt** 6
Exkurs: Änderung der Zielvorgaben 7
 3. **Entscheidungen zielten häufig auf die Erhaltung des Status quo ab, statt eine Verhaltensänderung einzuleiten** 8
Fallstudie: Begrenzte Umsetzung der Anlandeverpflichtung 9
 4. **Die Entscheidungsprozesse in der EU finden nach wie vor isoliert statt** 10
Exkurs: Kohärenz mit umweltpolitischen Zielen oft nicht gewährleistet 11
 5. **Im EU-Management herrscht weiterhin kurzsichtiges Denken vor** 12
Fallstudie: Ratsverfahren zur Festlegung von Fangbeschränkungen 12
 6. **Die Klarheit über die erzielten Fortschritte wird zu oft durch eine unklare und uneinheitliche Berichterstattung untergraben** 13
Fallstudie: Unzureichende Berichterstattung der Europäischen Kommission zu Bestandserholung und Ausbeutungsraten 13
 7. **Undurchsichtige Entscheidungsprozesse bremsen den Fortschritt aus** 15
Fallstudie: Ratsentscheidungen hinter verschlossenen Türen 15
 8. **Mit Drittstaaten geteilte Bestände sind für die Erfüllung der GFP-Ziele eine Herausforderung** 17
Exkurs: Gemeinsame Fischbestände und Umsetzung der GFP 17
- 18 Zusammenfassung
- 19 Quellen

The Pew Charitable Trusts

Michael Caudell-Feagan, *Executive Vice President und Chief Program Officer*

Tom Dillon, *Senior Vice President, Umwelt*

Über diesen Bericht

Dieser Bericht wurde von Andrew Clayton, dem Projektleiter für das Projekt zur Beendigung der Überfischung in Nordwesteuropa von The Pew Charitable Trusts, zusammengestellt. Er wurde von Erika Compart und Michael Remez lektoriert. Das Design stammt von Cara Bahniuk.

Danksagungen

The Pew Charitable Trusts möchte sich bei all jenen bedanken, die diesen Bericht sowie unsere kontinuierliche Arbeit zur Beendigung der Überfischung und Verbesserung des Managements der internationalen Fischereien mit ihren wertvollen Gedanken, Erkenntnissen und Beiträgen unterstützt haben.

Cover Foto: Christian Aslund/EyeEm via Getty Images

Kontakt: Chloe Aust, Communications Manager

E-Mail: caust@pewtrusts.org

Projekt-Website: pewtrusts.org/endoverfishing

The Pew Charitable Trusts nutzt die Macht des Wissens zur Lösung der schwierigsten Probleme der Gegenwart. Pew folgt einem strengen, analytischen Ansatz, um die öffentliche Politik zu verbessern, die Öffentlichkeit auf angemessene Weise zu unterrichten und das gesellschaftliche Leben anzuregen.

Überblick

Im Rahmen der derzeitigen Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der Europäischen Union wurde 2020 als das Jahr angestrebt, in dem eine wesentliche Veränderung im Fischereimanagement erzielt werden sollte: die Festlegung nachhaltiger Befischungsgrade für alle Bestände. Ungeachtet der erzielten Fortschritte hat die EU dieses Ziel jedoch nicht erreicht.

Die Geschichte der Umsetzung der GFP beginnt im Jahr 2013, als nach Jahrzehnten der Überfischung und des erfolglosen Fischereimanagements das Europäische Parlament und die Regierungen der damaligen 28 EU-Mitgliedsstaaten eine weitreichende Reform der bisherigen Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) beschlossen.¹ Diese Reform beinhaltete unter anderem die Festlegung nachhaltiger Fanggrenzen mit dem Ziel, die Bestände wiederherzustellen, gesunde Ökosysteme zu erhalten sowie die stabile und rentable Fischerei für die EU-Flotte zu sichern. 2014 trat die reformierte GFP in Kraft; der Schwerpunkt lag darauf, den Fischereidruck mit den wissenschaftlichen Empfehlungen in Einklang zu bringen. Die GFP verlangte von den Fischereiministern das Erreichen nachhaltiger Befischungsgrade „soweit möglich bis 2015 und unter allen Umständen für alle Bestände bis spätestens 2020“.

Heute, nach Ablauf der Frist von 2020, steht fest, dass die Reformen Fortschritte gebracht haben. Doch die Daten zeigen auch, dass die Entscheidungsträger nach wie vor zu viele Fangquoten über den wissenschaftlich empfohlenen Niveaus festlegen. Die getroffenen Entscheidungen leiden unter einem kurzsichtigen Ansatz und einer weniger ambitionierten Herangehensweise als von der GFP vorgesehen.

The Pew Charitable Trusts begann 2008 die Zusammenarbeit mit 192 Organisationen im Rahmen des OCEAN2012-Bündnisses, um dafür zu sorgen, dass eine reformierte GFP ehrgeizige, wissenschaftlich begründete und erreichbare Ziele festlegt. In den Jahren seit die Reformen in Kraft getreten sind, haben Pew und einige weitere Organisationen darauf gedrängt, dass die entsprechenden Entscheidungsträger bei den Bemühungen, die Überfischung der nordwesteuropäischen Gewässer zu beenden und eine Erholung der Bestände auf ein gesundes und produktives Niveau zu erreichen, in die Verantwortung genommen werden.

Dieser Bericht präsentiert acht wesentliche Erkenntnisse, die im Rahmen dieser Arbeit zur Unterstützung der Umsetzung der EU-Fischereipolitik gewonnen wurden, wobei jede Erkenntnis durch einen detaillierten Einblick in ein spezielles Problem vervollständigt wird. Die bei der Umsetzung der EU-Politik gewonnenen Erfahrungen zeigen Folgendes:

1. Gutes Management funktioniert.

Wie die Erfahrung von Fischereimanagern weltweit gezeigt hat, gehören zu den Ergebnissen auch ökologische, wirtschaftliche und soziale Vorteile, wenn Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Nachhaltigkeit der Bestände und Fischereien ergriffen werden.

2. Der seit 2013 reduzierte Ehrgeiz hat zu einer ungenügenden Umsetzung geführt.

Die Entscheidungsträger sind an die Umsetzung der wesentlichen Punkte der GFP sehr pragmatisch herangegangen und zeigten häufig weniger politischen Willen, als notwendig gewesen wäre, um die Reformen wie geplant umzusetzen. Dies hat bei den Interessenvertretern und EU-Institutionen fast von Anfang an zu verringerten Erwartungen hinsichtlich der erreichbaren Ziele geführt.

3. Entscheidungen zielten häufig auf die Erhaltung des Status quo ab, statt eine Verhaltensänderung einzuleiten.

Trotz ehrgeiziger GFP-Ziele, die eine Veränderung der Ergebnisse in den Gewässern erreichen sollten, haben Entscheidungsträger die Managementmaßnahmen oft an vorhandene Fischereimuster angepasst – mit negativen Auswirkungen auf die Einhaltung der Ziele.

4. Die Entscheidungsprozesse in der EU finden nach wie vor isoliert statt.

Die Verfahren in der Fischereipolitik folgen oft ihrer eigenen internen Logik. Daher werden bei einem Fokus auf Fangerträge und wirtschaftliche Ergebnisse möglicherweise andere Prioritäten übersehen, wie beispielsweise die dringende Notwendigkeit, die weitreichenderen ökologischen Forderungen und Verpflichtungen der EU zu erfüllen.

5. Im EU-Management herrscht weiterhin kurzsichtiges Denken vor.

Die langfristige Perspektive – eines der Kernziele der GFP von 2014 – wurde häufig dem unmittelbaren politischen Nutzen geopfert. Beispielsweise haben die Fischereiminister weiterhin überhöhte Fangquoten mit der Begründung gesetzt, dass diese einen Kompromiss zwischen kurz- und langfristigen Zielen darstellten, oder haben sich gegebenenfalls auf unbegründete wirtschaftliche Faktoren berufen.

6. Die Klarheit über die erzielten Fortschritte wird zu oft durch eine unklare und uneinheitliche Berichterstattung untergraben.

Statt die Fortschritte an den GFP-Zielen zu messen, verwendet die offizielle Berichterstattung oft irrelevante oder sich ändernde Ziel- oder Vergleichswerte, wie z. B. Trendvergleiche, die meistens nicht mit den gesetzlichen GFP-Zielen in Einklang stehen. Dadurch wird in der Öffentlichkeit Verwirrung hinsichtlich der Fortschritte der GFP gestiftet und die Interessenvertreter ziehen unterschiedliche Schlussfolgerungen hinsichtlich der Prioritäten.

7. Undurchsichtige Entscheidungsprozesse bremsen den Fortschritt aus.

Da die wissenschaftliche Basis der Vorschläge der Europäischen Kommission zu Managementmaßnahmen wie z. B. Fanggrenzen und die Begründung der daraus folgenden Entscheidungen des Gesetzgebers der Öffentlichkeit nicht ausreichend vermittelt wurden, verlief die Entscheidungsfindung von Interessenvertretern und EU-Institutionen oftmals im Verborgenen und das Vertrauen in den Prozess wurde untergraben.

8. Mit Drittstaaten geteilte Bestände sind für die Erfüllung der GFP-Ziele eine Herausforderung.

Gemeinsam verwaltete Bestände erfordern komplexere Entscheidungsfindungsprozesse als Bestände, die nur von einer Organisation verwaltet werden. Dies vergrößert den Bedarf an Verbesserungen in der Zusammenarbeit, insbesondere nach dem Austritt von Großbritannien aus der EU.

Um die von den Gesetzgebern 2013 formulierten ehrgeizigen Ziele umzusetzen, müssen die EU-Entscheidungsträger die letzten notwendigen Schritte zur vollständigen Umsetzung der GFP unternehmen. Die Gesundheit der Meeresökosysteme, der europäischen Fischereien und der von diesen abhängigen Menschen erfordert die Umsetzung der in der GFP festgeschriebenen nachhaltigen, ökosystembasierten Managementansätze ohne Ausnahmen und Schlupflöcher. Die Erkenntnisse aus diesem Fortschrittsbericht können die Entscheidungsträger und Interessenvertreter bei der Durchführung der noch notwendigen Schritte zur vollständigen Umsetzung der GFP und der Formulierung der zukünftigen Prioritäten der europäischen Fischereien unterstützen.

Zusammenfassung der Gemeinsamen Fischereipolitik

Die 2013 reformierte, von den EU-Entscheidungsträgern verabschiedete GFP trat im darauffolgenden Jahr in Kraft und führte aktualisierte Regeln für die Erhaltung der Fischbestände und das Management der europäischen Fischereiflotten ein.² Die vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament vereinbarten GFP-Grundregelungen formulieren in Artikel 2 eine Reihe von Zielen und die Prinzipien guter Governance in Artikel 3.

Insgesamt formuliert der Artikel 2 ein breit gefasstes Ziel, um sicherzustellen, dass die Fischereiaktivitäten:

- langfristig nachhaltig sind.
- auf eine Weise verwaltet werden, die mit den Zielen übereinstimmt, wirtschaftliche, soziale und beschäftigungspolitische Vorteile zu erzielen und zur Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln beizutragen.

Die GFP legt in Artikel 2 und 3 Ziele und Prinzipien fest, die in fünf Themenbereiche gegliedert werden können:

1. Regeln, Vergleichswerte und Referenzpunkte zum Fischereimanagement, einschließlich:

- Anwendung des Vorsorgeansatzes zum Risikomanagement. (Siehe Kasten 1.)
- Nutzung von Referenzpunkten, die an den höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) gekoppelt sind (siehe Kasten 2), die erfordern, dass:
 - die Bestandsbiomasse aller gefischten Arten wiederhergestellt und über dem Niveau gehalten wird, auf dem der MSY erzielt werden kann.

- die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) wo möglich bis 2015 den MSY-Niveaus entsprechend festgelegt wird und bis spätestens 2020 für die verbleibenden Fischbestände.
- Maßnahmen, die in Übereinstimmung mit den besten verfügbaren wissenschaftlichen Empfehlungen festgelegt werden.

2. Weitergefasste ökologische Ziele, wie zum Beispiel:

- Ein auf dem Ökosystem beruhender Ansatz für das Fischereimanagement.
- Die Notwendigkeit, mit anderer EU-Umweltgesetzgebung konform zu sein, insbesondere dem Ziel, bis 2020 das zu erreichen, was gemeinhin als guter Umweltzustand bezeichnet wird.³

3. Weitergefasste sozioökonomische Ziele, wie zum Beispiel:

- Schaffung der Bedingungen für wirtschaftlich tragbaren und wettbewerbsfähigen Fischfang und -verarbeitung.
- Beitrag zu einem angemessenen Lebensstandard für die vom Fischfang abhängigen Menschen.
- Unterstützung der Küstenfischereien „unter Einbeziehung sozioökonomischer Aspekte“.

4. Regelungen hinsichtlich einer Anlandeverpflichtung, um den Rückwurf von Fisch ins Meer zu eliminieren, unerwünschte Fänge zu reduzieren und schrittweise sicherzustellen, dass alle Fänge an Land gebracht werden. Bei diesem Ansatz müssen die Fischer in den meisten Fällen ihren gesamten Fang an Land bringen und die Gesamtmenge auf ihre Quoten anrechnen lassen.

5. Allgemeine Ziele dieser Politik, wie zum Beispiel:

- Die Notwendigkeit, eine langfristige Perspektive und regionale Ansätze festzulegen, um eine Reduzierung der Top-down-Entscheidungen zu erreichen.
- Angemessene Beteiligung der Interessenvertreter, insbesondere über Beiräte, die für bestimmte Regionen oder Sektoren eingerichtet werden, damit die Interessenvertreter Empfehlungen zur Fischereibewirtschaftung an die Kommission und Regierungen der Mitgliedsstaaten abgeben können.
- Ein Ansatz, der die Interessen der Verbraucher und Fischproduzenten in Betracht zieht.

Kasten 1: Der Vorsorgeansatz

Der Vorsorgeansatz ist ein global anerkanntes Konzept im Bereich des Umweltmanagements, der bei möglicherweise nur begrenzt verfügbaren Daten bestimmte Handlungen erfordert. Artikel 6.2 des internationalen Fischereiabkommen der Vereinten Nationen (United Nations Fish Stocks Agreement, UNFSA) definiert ihn als einen Ansatz, bei dem „das Fehlen adäquater wissenschaftlicher Daten nicht als Grund für das Aufschieben oder versäumte Ergreifen bestimmter Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen genommen werden darf“.⁴

Kasten 2: Höchstmöglicher Dauerertrag (MSY)

Der MSY bezieht sich auf die größte durchschnittliche Fangmenge, die einem Bestand theoretisch auf Dauer durchschnittlich entnommen werden kann, ohne dessen Größe langfristig zu verringern.⁵ Die Bewirtschaftung von Fischbeständen im Verhältnis zu den MSY-Vergleichswerten ist eine zentrale Komponente der GFP.

Gewonnene Erkenntnisse

Nach einem langwierigen legislativen Prozess verständigten sich die EU-Entscheidungsträger 2013 auf ehrgeizige Ziele und praktische politische Schritte, und zwar insbesondere darauf, dass der Fang aller Bestände bis 2020 auf ein nachhaltiges Niveau begrenzt werden solle. Seit die neue GFP vor sieben Jahren in Kraft trat, hat die EU auf einigen Gebieten wesentliche Fortschritte gemacht, doch es bleibt noch viel zu tun, insbesondere bei der Festlegung von Fangquoten, die nicht über den in den besten verfügbaren wissenschaftlichen Empfehlungen genannten Niveaus liegen.

Eine Vielzahl von Faktoren hat den politischen Prozess im Laufe der Jahre beeinflusst. Einige davon waren verfahrenstechnische Faktoren, andere waren praktischer Art und wieder andere waren eher eine Frage des politischen Willens. Die vorliegenden acht Erkenntnisse spiegeln die Bandbreite der Probleme wider. In den folgenden Abschnitten wird jede Erkenntnis zusammen mit einem Fallbeispiel oder detaillierten Überblick genau beschrieben.

1

Gutes Management funktioniert

Wissenschaftliche Maßnahmen zur langfristigen Sicherung der Nachhaltigkeit der Bestände und Fischereien in europäischen Gewässern hatten mehrere positive Auswirkungen, wie dies auch für Fischereimanager weltweit in den vergangenen Jahren der Fall war. Dort, wo die Überfischung unter Kontrolle gebracht wurde, haben sich die Bestände schnell erholt. Beispielsweise haben im Jahr 2020 die Schollenbestände in der Nordsee nach einem Jahrzehnt zurückhaltenderer Befischung ein gesundes Niveau erreicht.⁶ Besseres Management hat für die Fischereibranche insgesamt zu höheren Erträgen und Rekordgewinnen geführt.⁷ Solche Trends liefern überzeugende Beweise für die Förderung weiterer Verbesserungen: Die richtigen Entscheidungen im Einklang mit wissenschaftlichen Empfehlungen führen zu positiven Ergebnissen.

Obwohl seit 2013 Fortschritte gemacht wurden, war dieser Prozess insgesamt zu langsam, um die GFP-Ziele vollständig zu erfüllen. Die in Artikel 2 für 2015 und 2020 festgelegten Fristen für die Einhaltung der MSY-Ausbeutungsquoten wurden nicht „für alle Bestände“ erreicht, wie dies von der reformierten GFP gefordert wird. (Siehe Abbildung 1.) Das Versäumnis, die gesetzliche Frist zu erfüllen, ist, trotz der Verbesserungen im Trend, ein erhebliches Defizit bei der Umsetzung der derzeitigen GFP, das an die Probleme früherer Versionen⁸ denken lässt und die Glaubwürdigkeit zukünftiger politischer Zusagen in Frage stellt.



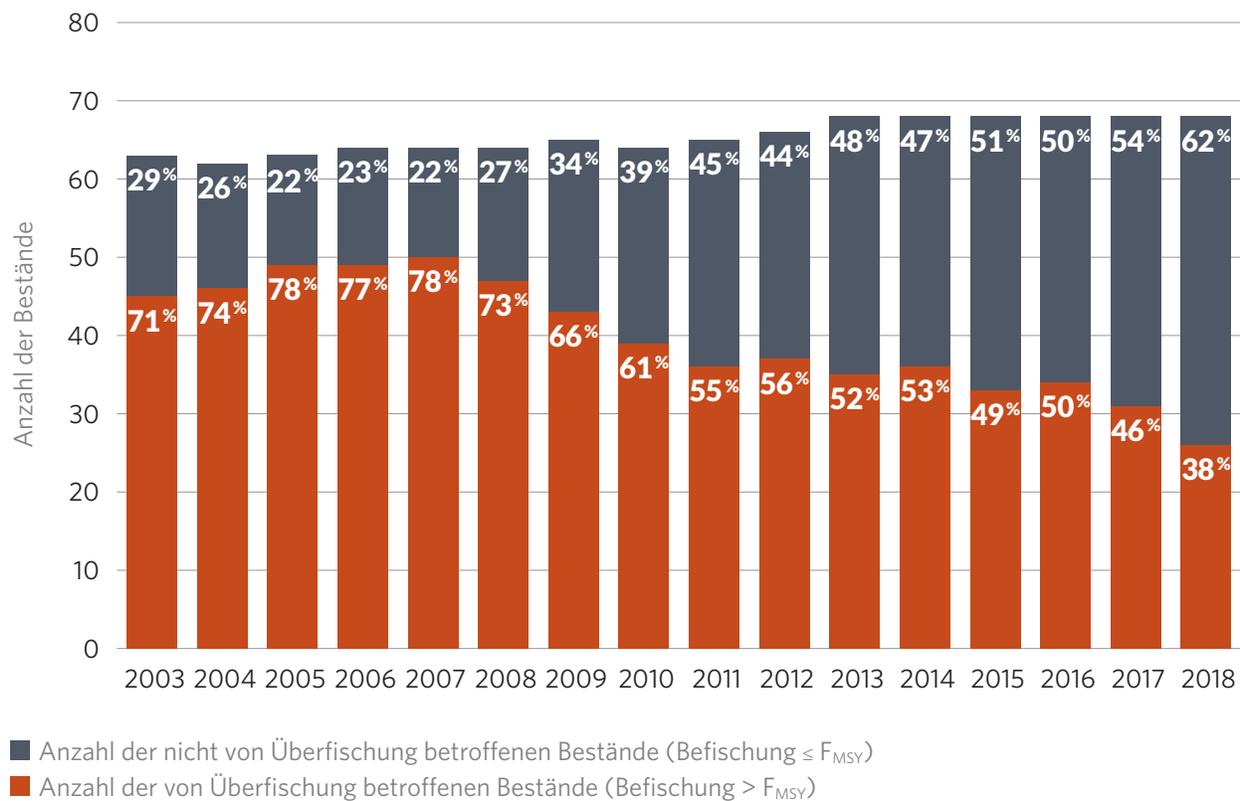
Fang auf einem Schiff in nordeuropäischen Gewässern. Ein besseres Management führt zu höheren Erträgen. Aber dahingehende Fortschritte verlaufen langsamer als ursprünglich erwartet.

Exkurs: Verringerung des Fischereidrucks

Die EU hat den Fischereidruck seit Überarbeitung der Politik 2013 insgesamt reduziert.⁹ Obwohl viele Fangquoten immer noch über den wissenschaftlichen Empfehlungen festgesetzt werden, haben sich die Quoten im Durchschnitt an die von den Wissenschaftlern empfohlenen Niveaus angenähert. Der Anteil der bewerteten Bestände, die mit einem über dem gesetzlichen Vergleichswert liegenden Druck gefischt werden, fiel laut dem offiziellen Bericht des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für Fischerei (STECF) von 2020 von 52 % im Jahr 2013 auf 38 % im Jahr 2018.¹⁰ (Siehe Abbildung 1.) Der Ausschuss liefert der Kommission für Fischereifragen technisches Expertenwissen.

Abbildung 1

Zahl der überfischten Bestände im Nordostatlantik*



*Nordostatlantik (Food and Agriculture Organization 27), einschließlich westeuropäischer Gewässer, Nord- und Ostsee.

Hinweis: F_{MSY} stellt die fischereiliche Sterblichkeit in Übereinstimmung mit höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) dar.

Quelle: Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für Fischerei (STECF), „Überwachung der Leistungen der Gemeinsamen Fischereipolitik (STECF-Adhoc-20-01)“, April 2020

© 2020 The Pew Charitable Trusts

Die Einbettung spezifischer Biomasseziele und Vorgaben zum Fischereidruck in der GFP, mit konkreten Fristen für den Fischereidruck, hat zu diesem Erfolg beigetragen. Infolgedessen ging die für legislative Vorschläge und die entsprechende Umsetzung verantwortliche Kommission für 2020 davon aus, dass in dem Jahr „mehr als 99 % der ausschließlich von der EU verwalteten Anlandungen in der Ostsee, Nordsee und im Atlantischen Ozean aus nachhaltig gemanagten Fischereien kommen werden“.¹¹

Trotz dieses Erfolgs ergibt die Messung des Fortschritts für eine Teilmenge der EU-Bestände unter Verwendung metrischer Tonnagen nur ein unvollständiges Bild. Diese Herangehensweise zieht Bestände, für die es nur begrenzt Daten gibt (d. h. für die keine MSY-Daten vorliegen) nicht in Betracht und schließt einige wichtige Bestände (z. B. Makrele und Blauer Weißling) aus, die mit Drittländern wie Island und Norwegen geteilt werden.

Insbesondere muss man dabei bedenken, dass die GFP nachhaltige Fangquoten für alle Bestände fordert, nicht nur für die in großen Mengen gefischten Bestände. Dies ist eine wichtige Unterscheidung, da die Größe eines Bestands nicht unbedingt seine Bedeutung für die Artenvielfalt widerspiegelt. Die Zahl von 99 % verdeckt also, unterstützt durch eine kleine Zahl gut gemanagter hochvolumiger Bestände, eine große Anzahl von Beständen von potenziell kleinerem Volumen, die jedoch nicht weniger wichtig sind und nicht nachhaltig gemanagt werden. Die Messung des Fortschritts auf Bestandsniveau zeigt ein weniger positives Bild. (Siehe Abbildung 1.)¹²

Trotz dieser Vorbehalte muss man zugeben, dass das verbesserte Management positive sozioökonomische Auswirkungen hatte. Sowohl die Kommission¹³ als auch STECF bestätigten 2020 insgesamt „anhaltende ... Rekord- Nettogewinne“¹⁴ für die EU-Flotte. Maßgebliche Faktoren für diese Trends dürften geringere Betriebskosten und die Erholung einiger Bestände sein, doch die Kommission stellt auch fest, dass „Flotten, die auf überfischte Bestände abzielen, in der Tendenz eine schlechtere wirtschaftliche Leistung verzeichnen“.¹⁵ Dies ist nicht überraschend, da diese Bestände keine Gelegenheit hatten, sich von der Überfischung zu erholen.

Die Verbesserungen insgesamt maskieren jedoch zwei zugrundeliegende Trends: weniger Arbeitsplätze in der Gesamtbranche, wobei die Beschäftigung in „Vollzeitäquivalenten (FTE) seit 2008 im Durchschnitt jährlich um 1,2 % zurückgegangen ist, zum Teil verursacht durch den Rückgang in der Kapazität der Flotte“;¹⁶ und unterschiedliche Rentabilität in verschiedenen Flottensegmenten (z. B. Kategorien der Fangtechnik oder Länge der Fischereiboote), einschließlich geringerer Gewinne in der Flotte kleinerer Boote.¹⁷

2

Der seit 2013 reduzierte Ehrgeiz hat zu einer ungenügenden Umsetzung geführt

Nach Abschluss der ehrgeizigen GFP-Reform 2013 sind die EU-Institutionen die Umsetzung mit weit weniger Ehrgeiz angegangen. Das Tempo des Wandels verlangsamte sich aufgrund starker Lobbyarbeit verschiedener Interessenvertreter, wie unter anderem der Fischereiverbände, sowie eines augenscheinlich verringerten politischen Willens zur Umsetzung der Reformen. Die Entscheidungsträger haben wiederholt Auslegungen gesetzlicher Bestimmungen bevorzugt, die abschwächende Auswirkungen auf die GFP-Anforderungen hatten und dazu geführt haben, dass die GFP an den Status quo angepasst wurde, anstatt die notwendigen Verhaltensänderungen zu bewirken.

Die Vorschläge der Kommission für jährliche Fangbeschränkungen und längerfristige Gesetzgebung, wie zum Beispiel Mehrjahrespläne (MAPs), haben durch Maßnahmenvorschläge, die hinter den GFP-Anforderungen zurückbleiben, tendenziell den verringerten Ehrgeiz des Rates vorweggenommen. Der Rat, der sich aus den Regierungsvertretern der 27 Mitgliedsstaaten zusammensetzt, stimmt die Gesetzgebung mit dem Europäischen Parlament ab – bzw. hat wie im Fall von Fanggrenzen die Macht, diese selbst festzulegen. Doch zu oft schien es, als würde die Kommission, die den legislativen Prozess anstößt, Vorschläge schon in der Erwartung machen, dass der Rat diese dann abmildert. Dies ermöglichte Fangquoten, die über den wissenschaftlichen Empfehlungen lagen, sowie Ausnahmen, die Verhaltensmusteränderungen beim Fischfang verlangsamten. Solche abgeschwächten Ambitionen sind aus der Fortschrittsberichterstattung der Kommission ersichtlich (siehe Erkenntnis 6), in der durchgehend niedrigere Maßstäbe zur Messung des Umsetzungserfolges verwendet wurden, als in der GFP vorgegeben.

Die Erfüllung der GFP-Ziele wurde auch oft durch das Vorrecht des Rates, Fanggrenzen festzulegen, untergraben. (Siehe Erkenntnis 5.) Sofern die exzessiven Befischungsraten fortgesetzt werden bzw. selbst dann, wenn der Fischereidruck an der

Obergrenze der wissenschaftlichen Empfehlungen ausgerichtet wird, lassen sich die Ziele zur Wiederherstellung der Bestände wahrscheinlich kaum erreichen. Dieser Ansatz lässt wenig Spielraum für Ungewissheit oder Fehler.

Während der sieben Jahre der Umsetzung der GFP hat der Rat in der Regel bei den Fangquoten den wissenschaftlich empfohlenen Höchstwert gewählt (bzw. Quoten, die darüber lagen) und es gab nur einige Beispiele von eher vorsorgenden Fangquoten. Der Rat hat diese unmäßigen Befischungsraten weiter gewählt, wobei die Fischereiminister der Mitgliedsstaaten ihre Entscheidungen hinsichtlich der jährlichen Fangquoten nur schrittweise von einer Frist zur nächsten angepasst haben.

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, das zusammen mit dem Rat über die Gesetzgebung entscheidet, haben oft versucht, die anderen EU-Institutionen für die GFP-Umsetzung zur Rechenschaft zu ziehen – wie beispielsweise in den Abstimmungen zur Ostsee-MAP 2015. Letztendlich konnten oder wollten sie jedoch der fortgesetzten Überfischung kein Ende setzen.¹⁸

Das Parlament ist nicht direkt an den jährlichen Entscheidungen zu Fangquoten beteiligt, trotz der Einbeziehung der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEPs) in die meisten anderen Entscheidungsfindungsprozesse.¹⁹ Als Mitgesetzgeber für einen Großteil der EU-Fischereipolitik, einschließlich der GFP-Grundverordnung, hätte das Parlament sich direkter engagieren und sicherstellen können, dass die GFP-Anforderungen erfüllt werden.

Exkurs: Änderung der Zielvorgaben

Bei den Vorschlägen und der Festlegung der jährlichen Fanggrenzen sowie weiterer Fischereigesetzgebung haben die EU-Entscheidungsträger regelmäßig niedrigere Maßstäbe und höhere Risiken gewählt, als in der GFP vorgesehen war.

Im Gegensatz zum von der GFP geforderten Vorsorgeansatz, der größere Vorsicht bei Entscheidungen vorsieht, für die es nicht genügend Daten gibt, tendierte die Kommission dazu, Fangquoten vorzuschlagen (und der Rat hat diese oft festgelegt), die über den Empfehlungen der Wissenschaftler für Bestände lagen, bei denen nur begrenzt Daten vorlagen bzw. für die es keine MSY-Empfehlung gab.²⁰ Eine weitere Entwicklung, die Anlass zur Sorge gibt, war die Entfernung der Fangquoten für mehrere Fischarten seit 2014 (z. B. für die Kliesche, Flunder, den Gabeldorsch und Schwarzen Degenfisch).²¹ Effektiv hat dies die Beschränkungen für den Fischereidruck reduziert und Bestände von wichtigen GFP-Umsetzungsanforderungen wie der Anlandeverpflichtung befreit. (Siehe Erkenntnis 3.) In einigen Fällen hat es auch das Sammeln von Daten beim Fang von Beständen verhindert, weil unter Umständen unterschiedliche Berichtsanforderungen galten.

Die politischen Entscheidungsträger haben auch die technischen Standards bei den Instrumenten verwässert, die für langfristige Nachhaltigkeit sorgen sollten. Die Einführung mehrjähriger Pläne für die Fischereibetriebe war ein wesentlicher Teil der Reformen zur Förderung der Regionalisierung der GFP und der Entwicklung einer langfristigeren Perspektive. Der Prozess zielte darauf ab, dass die Maßnahmen für längere Zeiträume auf die verschiedenen Meeresregionen zugeschnitten werden konnten. Doch statt einen Perspektivwechsel und die Einbeziehung der Bedürfnisse jeder Region zu ermöglichen, wurden die MAPs mehrheitlich dazu genutzt, die Anwendung der GFP-Bestimmungen zu umgehen.

Die Entscheidungsträger erließen Ausnahmen, während sie den Schutz der Ökosysteme, den die MAPs mit einschließen sollten, unterließen. Nachdem die verwässerten Pläne in Kraft getreten waren, wurden diese Gesetze bei der täglichen Entscheidungsfindung auf Arbeitsebene als GFP-konform betrachtet, was in der Praxis einer Änderung der GFP gleichkam. Das heißt, dass die Gesetzgeber die von den Gesetzgebern 2013 angekündigten Ambitionen nur einige Jahre später reduziert hatten, allerdings mit viel weniger öffentlichem Tamtam.

Statt die geforderten MSY-Befischungsraten als Obergrenze anzusehen, definierten die Gesetzgeber des Rates und Parlaments die Anforderungen in den MAPs so, dass „Spannen“ um sie herum mit eingeschlossen waren, einschließlich von Fangquoten, die über der höchsten, den MSY erfüllenden Fangquote lagen. Viel zu oft haben die Entscheidungsträger, die die ursprünglichen MAPs verhandelt haben, nicht auf die Warnungen hinsichtlich von Schätzungen in Form von Spannen²² in den wissenschaftlichen Ratschlägen geachtet; diese besagten, dass ein solcher Ansatz zu mehr Risiko und verringerter Produktivität führen würde. Dieser Ansatz wurde jedoch bald zum Standard in allen Regionen, einschließlich von Gesetzeslücken in nachfolgenden MAPs, beispielsweise vollständige Ausnahmen für einige sogenannte „Beifangbestände“ vom MSY-Ziel.²³

Eine Analyse von Pew und weiteren Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zur Ostsee-MAP aus dem Jahr 2019,²⁴ der ersten, die der Rat und das Parlament vereinbart hatten, zeigt, wie die politischen Ziele in diesem ersten Plan verwässert wurden und die Auswirkungen von derart abgeschwächten Ambitionen auf nachfolgende MAPs.²⁵ Nachdem in den Verhandlungen einige wichtige – wenn auch sehr begrenzte – Verbesserungen erreicht worden waren, stimmte das Parlament letztlich jedes Mal trotz des Widerstandes einiger MEPs für die Pläne des Rates. Infolgedessen kam es mit jeder MAP zu neuen Aufweichungen, die es noch schwieriger machten, die GFP-Ziele zu erreichen.

Häufig wurden die für diese Pläne vorgesehenen detaillierten Maßnahmen, die auf die spezifischen Anforderungen jeder Fischerei und Region zugeschnitten werden sollten, im Verlauf des Prozesses ausgelassen oder vergessen. Die verbleibenden Angaben bevorzugten eine Flexibilität zur Erhöhung des Fischereidrucks, anstatt auf die eigentlichen Prioritäten abzielen: die Festlegung nachhaltiger Fanggrenzen mit dem Ziel, die Bestände wiederherzustellen, gesunde Ökosysteme zu erhalten und eine stabile, rentable Fischerei für die EU-Flotte sicherzustellen. Dieser Ansatz hat zu besorgniserregenden Folgen in den Gewässern geführt, den Status quo der Fischereipraktiken aufrechterhalten und Flexibilität für höhere Fischfangquoten verliehen, wodurch die Nachhaltigkeit gefährdet wird. Dies hat gefährliche Präzedenzfälle für nachfolgende MAPs geschaffen, in denen die Ambitionen hinsichtlich des Fischereimanagements noch weiter gefährdet wurden.²⁶

3

Entscheidungen zielten häufig auf die Erhaltung des Status quo ab, statt eine Verhaltensänderung einzuleiten

Die politischen Entscheidungsträger hatten beabsichtigt, dass die 2013 vereinbarten Reformen das EU-Fischereimanagement und das Verhalten auf dem Wasser verändern würden, wodurch nachhaltigere und profitablere Ergebnisse erreicht werden könnten. Obwohl die Rückgänge in der fischereilichen Sterblichkeit in vielen Fällen solche Ergebnisse ermöglicht hätten, wurden Entscheidungen in den meisten Fällen so getroffen, dass der Status quo beibehalten wurde, anstatt eine Veränderung einzuleiten.

Auf europäischer Ebene verwenden die Minister im Rat nach wie vor die wissenschaftlichen Empfehlungen zu den jährlichen Fangquoten und die Vorschläge der Kommission als Ausgangsbasis für die Verhandlungen und versuchen dann kurzfristig, die Tonnage der Fangquote, die jeder Mitgliedsstaat für seine Fischereiflotte „gewinnen“ kann, zu maximieren. In den Fällen, wo die Reformen Auswirkungen in den Gewässern hatten – durch die Verringerung des Fischereidrucks oder die Forderung nach weniger verschwenderischen Praktiken –, haben die Entscheidungsträger oft nach Gesetzeslücken gesucht, um den Status quo in den Fischereiaktivitäten beizubehalten. Dazu gehört unter anderem die Einführung neuer Bestimmungen, um aus erschöpften Beständen stammende Beifänge oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlungen zu erlauben, wobei die gesetzlichen Forderungen zum Fischereidruck neu ausgelegt werden, sodass flexible Spannen erlaubt bzw. Fangquoten ganz weggelassen werden. Diese Endergebnisse haben die Umsetzung der Reformen und Schutzmaßnahmen untergraben und neue, unbeabsichtigte Konsequenzen nach sich gezogen.

Auf nationaler Ebene tendiert die Zuweisung von Quoten dazu, die Verhaltensmuster der bestehenden Fischereiaktivitäten zu verstärken, anstatt Anreize für nachhaltigere Praktiken zu schaffen. Größtenteils spiegeln diese Trends nationale Politik und Geschäftsentscheidungen wider. Wichtige GFP-Forderungen, die Auswirkungen auf diese sozioökonomischen Trends haben können, wurden bisher nur ungenügend umgesetzt. Beispielsweise fordert Artikel 17 transparente ökologische, soziale und wirtschaftliche Kriterien für die Zuweisung von Fangmöglichkeiten innerhalb der Mitgliedsstaaten und erlaubt Anreize für schonende Fischerei, doch fehlt bei der Entscheidungsfindung nach wie vor die Transparenz, zum Nachteil der sozialen und ökologischen Kriterien.²⁷ Dies stellt ein Versäumnis der Regierungen der Mitgliedsstaaten dar, auf nationaler Ebene aktiv zu werden, nachdem sie auf EU-Ebene diesen Reformen zugestimmt und die Anforderung in die GFP mit aufgenommen haben.

Fallstudie: Begrenzte Umsetzung der Anlandeverpflichtung

Die Anlandeverpflichtung fordert, dass „alle Fänge regulierter kommerzieller Fischarten an Bord angelandet und auf die Quote angerechnet werden“ müssen.²⁸ Die politischen Entscheidungsträger wollten, dass diese Forderung eine grundsätzliche und ehrgeizige Änderung zur früheren GFP sein sollte, die Auswirkungen auf jeden Aspekt der Umsetzung der GFP haben würde.

Bei der früheren GFP wurde unerwünschter Fisch von den Fischern aufgrund verschiedener regulatorischer oder wirtschaftlicher Gründe oft tot oder lebend wieder ins Meer zurückgeworfen. Manchmal wurden von den Fischern kleine, weniger wertvolle Fische einer Art, für die sie eine Quote hatten, in der Hoffnung zurückgeworfen, dass sie später höherwertige größere Fische der gleichen Art fangen und so den Wert ihrer Quote maximieren könnten. In anderen Situationen warfen Fischer beim Fischen anderer Arten jene Arten von Fischen zurück, für die sie ihre Quote bereits überschritten hatten.

Die aktuellen Anlandeverpflichtungsregeln sollen soweit wie möglich ungewollte Beifänge sowie die Mengen der von den Booten bzw. Schiffen zurückgeworfenen Fänge reduzieren. Die politischen Entscheidungsträger machten diese Motivation deutlich, als sie in den Einführungstext zur GFP-Verordnung die Aussage aufnahmen, dass „ungewollte Fänge und Rückwurf eine erhebliche Verschwendung darstellen und eine negative Auswirkung auf die nachhaltige Nutzung der biologischen Meeresressourcen und Meeresökosysteme und die finanzielle Lebensfähigkeit der Fischereien haben“.²⁹ Und für mehrere Länder hatte die Richtlinie im GFP-Reformprozess höchste politische Priorität.

Trotzdem fand die Umsetzung nicht ohne Probleme statt. In vielen Regionen entwickelten die Mitgliedsstaaten regionale „Rückwurfpläne“, die die Kommission dazu zwangen, die Einführung bis zum Ende des Umsetzungszeitraums aufzuschieben, mit dem Ergebnis, dass in den ersten Jahren nur zaghafte Fortschritte gemacht wurden. Dadurch verschob sich die Umsetzung für die meisten Bestände und Fischereien auf eine „Big-Bang“-Phase im Jahr 2019, was dazu führte, dass viele Probleme erst sehr spät im Prozess erstmals angegangen wurden. Dieser Ansatz, bei dem die Flotten sich im letzten Jahr des Prozesses umstellen mussten, hatte weitaus spürbarere Folgen. In einigen Fällen hat die Wahrnehmung potenzieller negativer Auswirkungen die Minister dazu bewogen, als politischen Anreiz die Fangquoten zu erhöhen, um die Umsetzung zu fördern.³⁰ Obwohl die volle Anlandeverpflichtung im Rahmen der GFP am 1. Januar 2019 für alle Fischereien in allen Regionen in Kraft trat,³¹ waren die dafür unabdingbaren Begleitmaßnahmen und Änderungen in den Fischereiaktivitäten bis Ende 2020 noch nicht zum Tragen gekommen.

Mit jeder Phase der Einführung wurde die Menge ungewollter oder unvorhergesehener Fänge immer sichtbarer und unterlag neuen Verpflichtungen, die nicht ignoriert werden konnten. Die Entscheidungsträger begannen, die Beifänge als Störfaktor anzusehen, der Gefahr lief, den wirtschaftlichen Erträgen in die Quere zu kommen. Infolgedessen stieg die Zahl von Ausnahmen und Anpassungen der Fangquoten. Das Ausmaß der Ausnahmen bei den Rückwurfplänen, die von den Mitgliedsstaaten regional vereinbart wurden, machte die Regeln noch komplexer und behinderte die Kontrolle durch die Vollzugsbehörden wie die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (EFCA).³² Während sie ursprünglich nur zeitweilig angesetzt gewesen waren, wurden diese Rückwurfpläne zu permanenten technischen Regelungen. Diese Änderungen haben die Einschätzung von Gesamtfängen zur Bewertung der Bestände noch schwieriger gemacht. Zusammen mit



Fischernetze im Nordostatlantik. Das Fischereimanagement der EU wandelt sich allmählich. Aber zu viele Entscheidungen halten nach wie vor den Status Quo aufrecht.

den erhöhten Fangquoten haben diese Ausnahmen dazu beigetragen, die Reform an die aktuellen Fischereiaktivitäten anzupassen, anstatt Anreize für Verhaltensänderungen und ein Quotenmanagement zu schaffen, die nachhaltigere und weniger verschwenderische Praktiken nach sich ziehen würden.

Die Nichteinhaltung der Anlande Verpflichtung hat effektiv zur Fortführung des illegalen Rückwurfs geführt und die Integrität der Bestandsbewertung und Fangentscheidungen untergraben. Sie gefährdet gleichzeitig auch die erzielten Fortschritte bei der Annäherung der Fangmengen an die wissenschaftlichen Empfehlungen. Diese Risiken werden nach wie vor unterschätzt und bei den EU-Entscheidungen zu Fangquoten (die weiterhin von der vollen Einhaltung der Anlande Verpflichtung ausgehen) nicht in Betracht gezogen.

Die Forderung nach dem Einsatz neuer Technologien könnte hier hilfreich sein. Ohne elektronische Fernüberwachung (REM), z. B. durch Kameras an Bord der Boote bzw. Schiffe, um den Rückwurf zu kontrollieren oder zu verhindern, können die Manager nicht genau einschätzen, in welchem Maße die Rückwurfaktivitäten fortgesetzt werden. Offizielle Berichte sind zu dem Schluss gelangt, dass die Befolgung des Gesetzes gering war,³³ was die Notwendigkeit vergrößert, das Risiko einer übermäßigen fischereilichen Sterblichkeit zu mindern. Statt vorsorgende Fangquoten zu setzen, wurden die Quoten aufgrund optimistischer Annahmen hinsichtlich der flächendeckenden Einhaltung der Anlande Verpflichtung oft eher zu hoch angesetzt.³⁴

Dieser Sachverhalt gefährdet ein anderes wichtiges GFP-Ziel, das komplementär hätte sein sollen: nachhaltige Ausbeutungsraten.³⁵ Eine erhebliche Menge von Ressourcen und politischem Kapital wurde dazu aufgewendet, Ausnahmen von der Anlande Verpflichtung sowie Quotenflexibilität zu erreichen. Wenn diese Anstrengungen sich darauf gerichtet hätten, sicherzustellen, dass die notwendigen Instrumentarien zur verbesserten Überwachung und Kontrolle zur Verfügung stehen, dann hätte die EU die Fischereien besser managen können und wäre jetzt der Erfüllung der GFP-Ziele näher.

4

Die Entscheidungsprozesse in der EU finden nach wie vor isoliert statt

Die GFP hat einige Ziele zum Schutz der Ökosysteme und zur Umsetzung eines „guten Umweltzustands“ (wie von der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie definiert) festgelegt.³⁶ Dieser Zustand geht über die Produktivität der Fischereien hinaus und bezieht sich mehr auf die allgemeine Gesundheit des Ökosystems. Doch trotz all dieser Ziele und ausdrücklichen Verbindungen ist die Politik der EU-Fischereien nicht genügend darauf ausgerichtet, diese Ziele in der Praxis umzusetzen. Das Verständnis der Wissenschaft für die Bedrohung der Artenvielfalt und die Auswirkungen des Klimawandels auf die europäischen Fischereien hat sich in den vergangenen sieben Jahren entwickelt und unterstreicht einen steigenden Bedarf an mehr Vorsorge und einem ökosystembasierten Management, wie im Grünen Deal der EU und der Biodiversitätsstrategie und Vorgängerrichtlinien festgestellt wurde.

Im gleichen Zeitraum sind die für die Umsetzung der GFP verantwortlichen EU-Fischereimanager jedoch im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Ökosysteme größere Risiken eingegangen, als 2013 vorausgesehen wurde. Die Entscheidungen im Fischereiwesen stehen häufig im Widerspruch zu den weitreichenderen Zielen der EU-Politik. Gleichzeitig können die Strukturen innerhalb der Kommission und die Berichterstattung über Institutionsgrenzen hinweg sowie zwischen Institutionen die Rolle des Fischereimanagement beim Erreichen der ehrgeizigen Umweltziele der EU verwischen.

Um hier etwas zu erreichen, bedarf es struktureller Änderungen zusammen mit einer demokratischeren Aufsicht und verbesserter Rechenschaftslegung durch alle drei Institutionen. Das Fehlen von Schritten zur Umsetzung und offizieller Berichterstattung zur Umsetzung dieser speziellen Ziele zeigt die mangelnde Priorität, die ihnen eingeräumt wird.

Viele Umsetzungsentscheidungen priorisieren ausdrücklich den kommerziellen Wert vor anderen wichtigen Aspekten, wie beispielsweise funktionierenden Ökosystemen, der Erholung erschöpfter Bestände oder dem Erhalt aller Fischarten. So ist beispielsweise die Einführung anderer Ziele für weniger wertvolle „Beifangbestände“ oder gar

die Aufhebung von Fangbeschränkungen für Bestände mit schlechter Datenlage wirtschaftlich nachvollziehbar, steht aber in direktem Widerspruch zu den Zielen der GFP. Die schwache Nachwuchsrate vieler Bestände in den letzten Jahren – also der Mangel an jüngeren Fischen – spiegelt unsichere oder unzureichend verstandene Trends im Ökosystem wider, wie z. B. eine höhere natürliche Sterblichkeit als erwartet. Das Fehlen eines ökosystembasierten Ansatzes im Fischereimanagement führt dazu, dass die kombinierten Auswirkungen von anthropogenen Einflüssen wie Überfischung und Klimawandel auf die marinen Nahrungsnetze nach wie vor schlecht nachvollziehbar sind und bei Entscheidungen im Fischereimanagement nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die EU hat es immer wieder versäumt, die Entscheidungsfindung in dieser Hinsicht kohärent zu gestalten. In den Ministerien der einzelnen Mitgliedsstaaten und in der Kommission arbeiten die Mitarbeiter der Fischereibehörden zu oft nicht direkt mit den Verantwortlichen für die Umweltpolitik zusammen. Es ist inzwischen gängige Praxis und akzeptiert, dass die Fischereipolitik dem Erreichen von Umweltzielen entgegenwirken kann, selbst wenn die verantwortlichen Politiker ihre Umweltverpflichtungen in der Öffentlichkeit und auf der Weltbühne bekräftigen.

Die EU-Fischereipolitik muss in die Umsetzung des Grünen Deals,³⁷ der Biodiversitätsstrategie,³⁸ und anderer internationaler Verpflichtungen der EU eingebettet werden. In den jährlichen Vorschlägen der Kommission zum Fischereimanagement sollte ausdrücklich dargelegt werden, wie sie dazu beitragen, diese weitergehenden Verpflichtungen zu erfüllen, und es sollte erklärt werden, was getan wird, um Maßnahmen im Bereich der Fischerei, die im Widerspruch zu diesen anderen Programmen stehen, damit zu vereinbaren. Die EU-Generaldirektion Umwelt und der Unterausschuss des Europäischen Parlaments müssen ein größeres Mitspracherecht in der Fischereipolitik erhalten und mehr Möglichkeiten haben, einzugreifen, wenn die Fischereipolitik mit anderen EU-Zielen in Konflikt steht.



Ein Netz wird in europäischen Gewässern eingeholt. Aufgrund der fragmentierten Verantwortung widersprechen einige Entscheidungen den allgemeineren Umweltzielen – zulasten von Fischbeständen und Ökosystemen.

Exkurs: Kohärenz mit umweltpolitischen Zielen oft nicht gewährleistet

Jedes Jahr berichtet die Kommission über Indikatoren für die wirtschaftliche Leistung, den Befischungsdruck und die Vorgaben für die Bestandserholung, aber sie liefert der Öffentlichkeit nur wenige Informationen über den Erfolg der Politik bei der Umsetzung mehrerer Schlüsselkennzahlen. Zu diesen Indikatoren gehören:

- Einhaltung des Ökosystemansatzes in Artikel 2.3 der GFP.
- Kohärenz mit dem Ziel der MSRL in Artikel 2.5.j, einen guten Umweltzustand zu erzielen, für den die Anforderungen an die Fischerei nicht erfüllt sind.
- Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten in Artikel 8 der GFP.
- Schutzmaßnahmen, die zur Einhaltung der Verpflichtungen aus den EU-Umweltvorschriften in Artikel 11 der GFP erforderlich sind.
- Anreize für Fischfang mit geringeren Umweltauswirkungen in Artikel 17 der GFP.³⁹

Obwohl die Verantwortung für die Umsetzung etlicher dieser Maßnahmen bei den Mitgliedsstaaten liegt, bleibt es angesichts des Mangels an einer klaren Berichterstattung den NGOs⁴⁰ überlassen, die Informationslücke zu schließen. Die regionalisierten Prozesse, in denen sich die Mitgliedsstaaten auf Erhaltungsmaßnahmen einigen sollten, konzentrierten sich stattdessen fast ausschließlich auf die Umsetzung von Maßnahmen und Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung.

In bestimmten Fällen hat die Kommission ihre Befugnisse nach Artikel 12 genutzt, um einzugreifen, wenn eine ernsthafte Bedrohung für die marinen Bioressourcen besteht, oder um Verbesserungen bei den technischen Maßnahmen für stark dezimierte Bestände voranzutreiben – zum Beispiel beim Kabeljau in der Keltischen See im Jahr 2019 – in der Regel gegen den Widerstand des Rates.⁴¹ Die Entwicklung von Gutachten zur gemischten Fischerei durch den Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) hat es der Kommission und dem Rat ermöglicht, über die Betrachtung einzelner Arten hinauszugehen. (ICES ist eine zwischenstaatliche Meeresforschungsorganisation, die unparteiische Erkenntnisse über den Zustand und die nachhaltige Nutzung der Meere und Ozeane liefert.) Aber auch in diesen Fällen werden die Szenarien, die mit den Ökosystemzielen der GFP übereinstimmen, im Allgemeinen zugunsten von Optionen übersehen, die kurzfristige wirtschaftliche Erträge für kommerziell wichtige Arten liefern.

5

Im EU-Management herrscht weiterhin kurzsichtiges Denken vor

Kurzfristige wirtschaftliche und politische Ziele hatten zu oft Vorrang vor einer längerfristigen Perspektive – eines der Hauptziele der reformierten GFP. Einige der überhöhten Fangquoten sind Beispiele dafür. So wurden einige Kabeljaubestände, wie z. B. der Nordseekabeljau,⁴² überfischt, während sie vor dem Zusammenbruch standen, und andere, wie z. B. der Ostseekabeljau, wurden weiter befischt, selbst nachdem ihre Bestände eingebrochen waren.⁴³ Wo risikoreiche Entscheidungen zu vorhersehbaren Konsequenzen im späteren Bestandsstatus führten, wurden sie oft mit Verwunderung, Unzufriedenheit mit dem wissenschaftlichen Prozess oder Forderungen nach neuen Richtlinien, die denselben Ansatz beibehalten, aufgenommen. Bei zukünftigen Entscheidungen sollten deren Auswirkungen über einen längeren Zeitraum als ein Jahr explizit berücksichtigt werden. Sofern die Minister im Rat dazu nicht bereit sind, sollte die Kommission Folgenabschätzungen veröffentlichen, die über die wirtschaftlichen Erträge eines einzelnen Jahres hinausgehen und umfassendere EU-Richtlinien und -Gesetze berücksichtigen.

Zu den Faktoren, die den Fortschritt zu behindern scheinen, gehören die anhaltende kurzfristige Perspektive der Fischereiminister im Rat bei der Festlegung der jährlichen Fangbeschränkungen (siehe Fallstudie unten), die Undurchsichtigkeit des Ratsverfahrens (siehe Erkenntnis 7), der starkem Lobbyismus ausgesetzt ist, und die anhaltende Verwendung sozioökonomischer Argumente als Rechtfertigung für die Überfischung.

Darüber hinaus nutzten die politischen Entscheidungsträger die Flexibilität der MAPs, die eigentlich eine längerfristige Perspektive bieten sollten, zu oft, um jährliche Entscheidungen zu treffen, die in erster Linie auf kurzfristige Erträge ausgerichtet waren. Zusammengenommen führten diese Faktoren zu Rückschritten gegenüber früheren langfristigen Managementplänen, die sich in der Praxis bewährt hatten und die Minister für die Wiederauffüllung einzelner Bestände verantwortlich machten.

Fallstudie: Ratsverfahren zur Festlegung von Fangbeschränkungen

Trotz nachgewiesener Ertragssteigerungen durch gutes Fischereimanagement warnen viele Branchenführer vor massiven wirtschaftlichen Beeinträchtigungen⁴⁴ im Falle einer vollständigen Umsetzung der GFP. Diese kurzsichtige Perspektive schlägt sich wiederum in den Entscheidungen der im Rat vertretenen Fischereiminister über die zulässige Gesamtfangmenge (TAC) nieder. Deren Entscheidungsbefugnisse ermöglichen bei Gipfeltreffen zwar maßgebende Entscheidungen, entsprechen jedoch häufig nicht den Prinzipien eines auf langfristige Stabilität ausgelegten Bestandsmanagements.

Dass die Entscheidungen bei einem einzigen jährlichen Gipfeltreffen getroffen werden, erhöht den Druck auf die beteiligten Entscheidungsträger in einem durch Wettbewerb geprägten diplomatischen Verfahren. Dies gilt insbesondere für Mitgliedstaaten, die ihre Forderungen gegenüber Präsidentschaft und Kommission durchsetzen wollen. Dieser Zustand begünstigt Kuhhandel und gegenseitiges Unterbieten und führt regelmäßig zu nächtlichen Besprechungen, in denen Entscheidungen in letzter Minute und mitunter auch gegen wissenschaftlichen Rat gefällt werden. Daher werden die Fangmengen im Laufe der Ratsversammlungen immer wieder nach oben korrigiert, anstatt sie den wissenschaftlichen Empfehlungen und den Vorgaben der GFP anzunähern. Dies verringert die Transparenz des Entscheidungsprozesses gegenüber Interessenvertretern, Medien und der Öffentlichkeit.

Derartig kurzfristiges Denken führt auch dazu, dass Korrekturmaßnahmen oft aufgeschoben werden, im Falle ihrer Verabschiedung dann besonders drastisch ausfallen und auf lange Sicht wirtschaftlichen Schaden verursachen. Ein Beispiel hierfür bieten die Beratungen über die Dorschbestände in der Ostsee. Nach jahrelanger Überfischung mussten die zulässigen Gesamtfangmengen 2020 deutlich reduziert werden, obwohl die laut GFP vorgesehenen Fristen schon fast erreicht waren. Diese Problemlage war jedoch absehbar und hatte sich im Vorfeld bereits abgezeichnet.⁴⁵

6

Die Klarheit über die erzielten Fortschritte wird zu oft durch eine unklare und uneinheitliche Berichterstattung untergraben

Die Öffentlichkeit bekommt keine klaren Informationen über den Erfolg der GFP. Anstatt in ihren Berichten die Ziele der GFP zu berücksichtigen, stützt sich die Kommission auf Messgrößen mit geringer Relevanz wie die der „sicheren biologischen Grenzen“ oder die Entwicklung im Zeitverlauf. Außerdem kommt es vor, dass die Messkriterien Jahr für Jahr und ohne jede Erklärung geändert werden.

So wurde kurz vor Fristende 2020 das Kriterium der „Anlandetonnage“ eingeführt, obwohl dieser Ansatz der erklärten Absicht der GFP zuwiderlief. Ursächlich hierfür war dem Anschein nach eher politische Opportunität als der Wunsch, die Einhaltung nachhaltiger Befischungsgrade in sämtlichen Bestände zu kontrollieren. Derartige Entscheidungen stiften in der Öffentlichkeit Verwirrung hinsichtlich der Frage, ob die Unzulänglichkeiten der Fischereipolitik wirklich behoben werden. Angesichts dieses Mangels an Informationen setzen Interessenvertreter mitunter ganz unterschiedliche Prioritäten, weil sie die erzielten Fortschritte unterschiedlich bewerten. Dies führt wiederum dazu, dass sie nicht gewillt oder in der Lage sind, sich in wichtigen Fragen zu einigen. Die Kommission muss daher genauere jährliche Fortschrittsberichte unter Berücksichtigung der GFP-Ziele veröffentlichen. Dies gilt insbesondere für die 2022 anstehende Beurteilung der GFP-Umsetzung.

Fallstudie: Unzureichende Berichterstattung der Europäischen Kommission zu Bestandserholung und Ausbeutungsraten

Die EU hat bislang nur wenig über den aktuellen Stand des in Art. 2 der GFP formulierten Ziels der Wiederauffüllung der Fischpopulationen veröffentlicht. Dies erschwert den beteiligten Interessenvertretern die Beurteilung der vorhandenen Datenlücken und der Möglichkeiten zu deren Behebung. Unabhängige Wissenschaftler haben bereits versucht, diese Lücken zu schließen und dazu die bereits erreichten Fortschritte bei der Erfüllung der GFP-Ziele analysiert.⁴⁶ Ihre Befunde fallen jedoch weniger positiv aus als die offiziellen Berichte der Kommission. Zaghafte Schritte der Kommission, einige konkrete Daten über den STECF zugänglich zu machen, wurden erst kürzlich und auf Druck von NGOs unternommen.⁴⁷ Die Daten beziehen sich jedoch nur auf einen kleinen Teil der Fischbestände. Ziele wie die in der GFP vereinbarte Wiederherstellung der Biomasse sind nur schwer erreichbar, wenn die erzielten Fortschritte nicht regelmäßig kontrolliert werden.

Dort, wo ein nachhaltiges Fischereimanagement umgesetzt wird, ist die Biomasse sowohl insgesamt als auch in konkreten Einzelfällen gewachsen. Doch diese wichtige und positive Erkenntnis droht in den lückenhaften Daten



Fischereiausrüstung auf einem Schiff im Hafen. Uneinheitliche Vergleichswerte erschweren die Überwachung von Fortschritten auf dem Weg zum Ende der Überfischung und können in der Öffentlichkeit für Verwirrung sorgen.

unterzugehen, die die EU zur Entwicklung der Biomasse publiziert. Einzelbeispiele wie etwa der Dorsch in Ostsee⁴⁸ und Keltischer⁴⁹ See zeichnen zudem ein besorgniserregendes Bild einstmals produktiver Bestände, die bis zu ihrem absehbaren Zusammenbruch überfischt wurden, woraufhin weitere Ausnahmeregelungen zur Überfischung der bereits stark dezimierten Populationen erlassen wurden. Ausnahmen und geringfügige Änderungen der Beifangziele stehen einer Erfüllung der GFP-Ziele im Wege, obwohl derartige Zieländerungen überhaupt nicht offiziell angekündigt wurden.

Um ihre Fischereipolitik wirklich beurteilen zu können, müsste die Kommission eine wissenschaftliche Fortschrittsbeurteilung mit Blick auf das Biomasseziel in Auftrag geben. Denn die bisherige Unübersichtlichkeit wirkt sich auch auf die Praxis aus: So beruhen etliche Entscheidungen weniger auf der Absicht, die Fischbestände auf einem produktiven Niveau zu halten (also die Biomasse zu erhöhen), sondern vielmehr darauf, einen vollständigen Zusammenbruch der Fischpopulationen abzuwenden oder gar Arten weiter zu befischen, deren Bestände bereits gefährlich geschrumpft sind.

Zudem nehmen die beteiligten Akteure politische Entscheidungen mit Auswirkungen auf Befischungsquoten und Fischereidruck ganz unterschiedlich wahr. Dies gilt insbesondere für die jährlichen Fangbeschränkungen. Ein Beispiel hierfür sind die Reaktionen auf die Fangbeschränkungen des Rates für das Jahr 2020. Die Kommission bewertete diese aufgrund ihrer Anlandeorientierung und der Maßnahmen zum Schutz von Beifangarten als großen Erfolg (siehe Erkenntnis 1 - Exkurs).⁵⁰ Umweltschutzorganisationen waren mit Blick auf die konkreten Vorgaben der GFP, die Überschreitung der Frist im Jahr 2020 und die fortgesetzte Überfischung bereits erschöpfter Fischpopulationen allerdings weniger begeistert.⁵¹ Doch die großen Fischereiverbände machten sich den Optimismus von offizieller Seite natürlich bereitwillig zu eigen.⁵²

Die Frage, ob die Fangquoten für das Jahr 2020 den laut GFP vorgesehenen wissenschaftlichen Empfehlungen entsprachen, sollte auf Grundlage objektiver Tatsachen und Gesetze beantwortet werden, nicht der subjektiven Einschätzung von Interessenvertretern. Doch da die ursprüngliche Zielsetzung von den Beteiligten unterschiedlich interpretiert wurde, wurden auch unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen. Dies führte dazu, dass viele Akteure enttäuscht waren, und stiftete Verwirrung in der Öffentlichkeit.

Der Bevölkerung in der EU ist oft gar nicht bekannt, dass die Politik riskante Fangquoten aufstellt, die ihrem gesetzlichen Auftrag widersprechen und dem Ökosystem Schaden zufügen können, wenn Fischereimanagement und Bestandsmengen fälschlich als unausweichliche biologische Tatsachen anstatt als politische Entscheidungen dargestellt werden. Eine klarere Berichterstattung vor dem Hintergrund demokratisch vereinbarter Ziele würde die Transparenz erhöhen und ein besseres Verständnis ermöglichen.

Undurchsichtige Entscheidungsprozesse bremsen den Fortschritt aus

Demokratisch legitimierte, transparente und auf wissenschaftlicher Evidenz beruhende Entscheidungen sind Voraussetzungen, die auch abseits der GFP gelten. Die EU-Verträge verlangen eine klare institutionelle Verantwortung und Rechenschaftspflicht gegenüber den EU-Bürgern. Im Zusammenhang mit den Umweltbestimmungen der GFP ist die EU auf das Vorsorgeprinzip verpflichtet. (Siehe Kasten 1.) Die EU hat zudem das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention von 1998) unterzeichnet.⁵³

Dessen ungeachtet wird es Interessenvertretern und Öffentlichkeit unnötig schwer gemacht, den Entscheidungsprozessen rund um die GFP zu folgen. Dadurch ist es für Interessierte schwerer, die eigentlichen Motive hinter konkreten Entscheidungen nachzuvollziehen. Dies wiederum fördert das gegenseitige Misstrauen der beteiligten Akteure. In einigen Fällen führt die mangelnde Rechenschaftspflicht auch zu Entscheidungen, die den Vorgaben der GFP augenscheinlich zuwiderlaufen und schlecht für die Meere sind.

Dass die Ratsentscheidungen hinter verschlossenen Türen gefällt werden, ist ein besonders negatives Beispiel für diesen Befund. Doch im Grunde müssten alle Institutionen Maßnahmen zur Sicherstellung der Transparenz und guter politischer Entscheidungen in die Wege leiten. So hat die Kommission die Hintergründe ihrer über die wissenschaftlichen Empfehlungen hinausgehenden Fangmengenvorschläge bislang nicht veröffentlicht. Auch hat sie nicht klargestellt, wie die wissenschaftlichen Empfehlungen in den Fällen, in denen die veröffentlichten Empfehlungen der Begründung der Fangquoten widersprechen, tatsächlich lauteten. Im Juli 2020 kündete die Kommission dann jedoch Schritte an,⁵⁴ um die Transparenz ihrer Vorschläge und der Prozesse rund um die Ratsentscheidungen zu Fangbeschränkungen zu verbessern. Konkrete Maßnahmen dazu wurden Ende 2020 eingeleitet, um das Verfahren zur Festlegung der Fangmengen 2021 zu verbessern.⁵⁵ Im europäischen Parlament sind die Abstimmungen grundsätzlich transparenter. Doch auch hier mangelt es an der Rechenschaftslegung, da die EU-Parlamentarier mit dem Rat in letzter Instanz hinter verschlossenen Türen über die gemeinsame Gesetzgebung verhandeln.

Konsultationsprozesse mit Interessenvertretern verringern die Transparenz mitunter zusätzlich, anstatt sie zu erhöhen. So sind die regionalen bzw. nach Fischereisektor organisierten Beiräte eigentlich dazu gedacht, Vertreter der Fischereiindustrie mit anderen Akteuren zusammenzubringen und EU-Institutionen sowie Mitgliedstaaten zu beraten. Durch ihre Beteiligung können komplexe Umsetzungsfragen offen diskutiert und praktische Lösungsvorschläge eingebracht werden. Und einige dieser Beiräte haben diese Aufgabe bislang auch gut erfüllt. Andere sind jedoch weniger erfolgreich und kommen zu keinerlei Ergebnis, da sie keine Einigung erreichen oder sich auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ beschränken, um Kontroversen zu vermeiden, was dann jedoch zulasten ihrer Aussagekraft geht.

Beides kann der Politik schaden. Denn die Entscheidungsträger könnten geneigt sein, Konsultationsprozesse zu umgehen und stattdessen auf Vertreter von Partikularinteressen zu hören. Auch könnten wichtige Gegenleistungen und Zielkonflikte verschleiert werden, was die Intransparenz der hinter verschlossenen Türen getroffenen Entscheidungen abermals verschärft. In den Beiräten wird naturgemäß kontrovers diskutiert. Würden die Konsultationsprozesse stärker mit den gesetzlichen Anforderungen der GFP etwa mit Blick auf unparteiischen Vorsitz und die korrekte Wiedergabe von Minderheitenmeinungen in Einklang gebracht – und würde sichergestellt, dass die öffentliche Finanzierung von der Einhaltung dieser Regeln abhängig gemacht wird –, würde dies die Verfahrenstransparenz erhöhen.

Fallstudie: Ratsentscheidungen hinter verschlossenen Türen

Trotz der Reform der GFP im Jahr 2013 sind die Entscheidungen des Rates noch immer ähnlich undurchsichtig wie zuvor, und die Fangmengen werden in nächtlichen Sitzungen hinter verschlossenen Türen vereinbart. Die Unterredungen des Rates werden nicht aufgezeichnet. Doch selbst wenn, erfolgen die meisten Verhandlungen über die Fangquoten per Pendeldiplomatie zwischen den Räumlichkeiten der verschiedenen Delegationen im Ratsgebäude – ein Umstand,

durch den jeder Versuch, die Positionen zu dokumentieren, zum Scheitern verurteilt ist. Der auf Wettbewerb ausgelegte diplomatische Prozess, bei dem jeder Mitgliedstaat seine Interessen durchsetzen will, begünstigt Absprachen hinter den Kulissen, die die erklärten politischen Ziele nur allzu oft konterkarieren. Die Fangmengen erhöhen sich dabei im Laufe der Ratssitzungen, anstatt sie schrittweise den wissenschaftlichen Empfehlungen oder den Vorgaben der GFP anzunähern.

Bis 2020 wurden die vorgeschlagenen Fangmengen zudem oft nicht publiziert oder der Öffentlichkeit erst nach Abschluss des Ratsverfahrens zugänglich gemacht. Doch um die Wissenschaftlichkeit der Vorschläge zu prüfen, wären Gutachten externer Beobachter zwingend erforderlich. Diskrepanzen zwischen beschlossenen Fangquoten und wissenschaftlichen Empfehlungen und die komplexen Anpassungen der Anlandeverpflichtungen machen es schwer bis unmöglich, die öffentlich zugänglichen Zahlen auf die Umsetzung der wissenschaftlichen Empfehlungen hin zu prüfen. Deshalb verlangt man von den Beobachtern, darauf zu vertrauen, dass alle Entscheidungen „im Einklang mit aktuellen wissenschaftlichen Empfehlungen“ getroffen würden.⁵⁶

Kasten 3: Bürgerbeauftragter legt Intransparenz der GFP offen

Nach jahrelanger Intransparenz⁵⁷ rund um die vom Rat vorgegebene zulässige Gesamtfangmenge für bestimmte Fischbestände leitete der Europäische Bürgerbeauftragte 2019 ein Untersuchungsverfahren ein. Dieses kam zu dem Ergebnis, dass die undurchsichtigen Entscheidungsprozesse des Rates einen Missstand in der Verwaltungstätigkeit darstellen.⁵⁸ Der Bürgerbeauftragte gelangte zu der Schlussfolgerung, dass „es dem Rat nicht gelungen ist, die entscheidende Verbindung zwischen Demokratie und transparenten Entscheidungsprozessen in Sachverhalten anzuerkennen, die für die Öffentlichkeit von großer Bedeutung sind. Dies ist umso wichtiger, insofern sich die Entscheidungen auf den Schutz der Umwelt beziehen.“ Es überrascht kaum, dass dieser Befund auf eine Beschwerde einer Umweltschutzorganisation (ClientEarth) und nicht auf institutionelle Bemühungen zur Verbesserung der Rechenschaftslegung zurückging.

Die beschriebene Gemengelage führt dazu, dass die Bevölkerung die Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht beurteilen kann, da diese im Verborgenen bleiben. Und die einzelnen Mitgliedstaaten übernehmen wiederum keine Verantwortung⁵⁹ unter dem Vorwand, dass diese Entscheidungen von anderen getroffen worden seien. Dieser Umstand wird jedoch kaum beachtet oder in den Medien behandelt, wenn die Verhandlungsergebnisse verbreitet werden. Die offiziellen Pressemitteilungen werden also nicht hinterfragt. Eine Untersuchung des Europäischen Bürgerbeauftragten im Jahr 2019 bestätigte etliche dieser Probleme.⁶⁰ (Siehe Kasten 3.)



Ein Schellfisch im Netz vor der schottischen Küste. Der Mangel an Transparenz bei der Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Fischereien kann in der Öffentlichkeit Verwirrung stiften und den Zielen der GFP zuwiderlaufen.

Mit Drittstaaten geteilte Bestände sind für die Erfüllung der GFP-Ziele eine Herausforderung

Der von Fischern aus der EU gefangene Fisch bewegt sich zwischen EU-Gewässern und den Hoheitsgewässern von Staaten wie Norwegen, den Färöer-Inseln oder dem Vereinigten Königreich. Diese sogenannten Drittstaaten entscheiden selbst über ihr Fischereimanagement. Aus den Daten der Kommission und von Beobachtungsstellen wie der New Economics Foundation geht hervor, dass das Überfischungsrisiko bei Fischbeständen, die sich die EU mit solchen Drittstaaten teilt, besonders hoch ist.⁶¹ Dieser Umstand deutet darauf hin, dass sich die Vereinbarung nachhaltiger Fangquoten mit Drittstaaten schwieriger gestaltet.

Daher kommt es entscheidend darauf an, die Hindernisse eines nachhaltigen Fischereimanagements in der Zusammenarbeit mit Nicht-EU-Staaten aus dem Weg zu räumen. Dies gilt nach dem Brexit insbesondere für die Verhandlungen über ein gemeinsames Fischereimanagement zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Der Umgang mit den großräumig verteilten Fischbeständen im Nordostatlantik ist kompliziert und setzt eine stabile Zusammenarbeit auf Grundlage gemeinsamer Nachhaltigkeitsgrundsätze und wissenschaftlich basierter Entscheidungen voraus, will man das Fischereimanagement verbessern und in der EU die GFP-Ziele erfüllen.⁶² Die EU muss in internationalen Verhandlungen also eine Führungsrolle übernehmen, wenn sie das Management der gemeinsamen Fischbestände an den gemeinsamen Zielsetzungen ausrichten und Entscheidungen der Drittstaaten kritisch überprüfen will.

Exkurs: Gemeinsame Fischbestände und Umsetzung der GFP

Die anhaltende Überfischung der pelagischen Bestände im Nordostatlantik geht teilweise auf Meinungsverschiedenheiten bei der Aufteilung der Fangmengen zwischen EU und Drittstaaten zurück. Sie zeigt, wie schwer ein nachhaltiges Fischereimanagement ohne robuste internationale Rahmenabkommen umzusetzen ist und wie wichtig die Rolle der EU für die weitere Stärkung regionaler Fischereimanagementorganisationen ist. In diesen internationalen Gremien sind Länder vertreten, die ein praktisches Interesse am Management und am Erhalt der Fischbestände einer bestimmten Region haben.⁶³ In diesem Fall handelt es sich dabei um die North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC).

Sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich müssen die jahrzehntelang in der GFP und ihren Vorgängerabkommen gesammelten Erfahrungen beherzigen und kurzfristige Entscheidungen und unnachhaltige Praktiken vermeiden, die dem Fischereimanagement schaden. Dies gilt insbesondere für das Fischereimanagement des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit, das mit Blick auf das Thema Nachhaltigkeit⁶⁴ deutlich an Ehrgeiz verloren hat. Das britische Fischereigesetz⁶⁵ ist dazu geeignet, das Nachhaltigkeitsgebot in der Fischerei zu unterlaufen. Darüber hinaus enthielt die britische Position in den Verhandlungen über das künftige Verhältnis zwischen EU und Vereinigtem Königreich⁶⁶ Formulierungen, die den Verdacht nahelegen, wissenschaftliche Empfehlungen könnten gegen andere Faktoren wie „sozioökonomischen Erwägungen“ aufgerechnet werden – obwohl das von EU und UK im Dezember 2020 unterzeichnete Rahmenabkommen eigentlich stärkere Nachhaltigkeitsmechanismen vorsieht.

Die Rolle der Kommission bei der Aushandlung des Fischereimanagements zwischen EU und Drittstaaten ist ebenfalls nicht hinreichend geklärt. Branchenvertreter nehmen als Teil der EU-Delegation an den Gesprächen teil. Anderen Interessenvertretern, etwa von NGOs, wird die Teilnahme jedoch häufig verwehrt. Die Gründe hierfür sind trotz wiederholter Nachfragen noch immer unklar. Die Verhandlungsführer der Kommission haben zwar wiederholt versucht, den Informationsfluss zu verbessern, etwa indem sie auch Akteure außerhalb der Industrie unterrichteten, die nicht an den Verhandlungen zwischen EU und Norwegen beteiligt waren. Dennoch wird es Organisationen noch immer auf unzumutbare Weise erschwert, Zugang zu diesen wichtigen Verhandlungen zu erhalten oder sich in die Vorbereitung des EU-Mandats für diese Gespräche einzubringen. Da Fisch eine öffentliche Ressource ist, sollte daher der Verbesserung des Managements, der Zugänglichkeit und der Transparenz dieser Verhandlungen oberste Priorität zukommen.

Zusammenfassung

Die reformierte GFP hat Verbesserungen im Fischereimanagement der EU bewirkt. Hierzu zählt auch eine geringere Überfischung und die Erholung bestimmter Fischbestände. Davon haben die biologische Vielfalt, andere Fischbestände und die Fischer selbst durchaus profitiert. Die langfristige Entwicklung deutet also in die richtige Richtung. Doch der seit Inkrafttreten der Vereinbarung augenscheinlich nachlassende politische Wille hat auch dazu geführt, dass einige in der GFP vorgesehene Maßnahmen nicht vollständig umgesetzt wurden. Diese Unzulänglichkeiten haben wiederum bewirkt, dass der beabsichtigte Nutzen nur verzögert eintritt.

Die Nichteinhaltung wichtiger 2013 in EU-Recht gegossener Fristen – darunter nicht zuletzt das für 2020 vorgesehene Ende der Überfischung – repräsentiert verpasste Chancen für die Meere und die Menschen, die von ihnen leben.

Kurzfristige politische Opportunität hat offenbar dazu geführt, dass die Entscheidungsträger hinter den Vorgaben der GFP zurückgeblieben sind und die Managementmaßnahmen lieber an bestehende Fischereipraktiken anpassen, als diese zu verändern. Die EU-Institutionen behandeln die Fischereipolitik allzu oft so, als habe sie überhaupt nichts mit der Umweltpolitik und den vereinbarten Nachhaltigkeitszielen zu tun. Angesichts dieses Schubladendenkens in der Fischereipolitik und der Tatsache, dass die vollständigen Fortschrittsberichte nicht immer öffentlich kommuniziert werden, hat die Bevölkerung kaum die Möglichkeit, die Unvereinbarkeit mit anderen EU-Richtlinien zu erkennen. Dieser Mangel an Transparenz fällt im gemeinsamen Fischereimanagement der EU mit Drittstaaten sogar noch dramatischer aus.

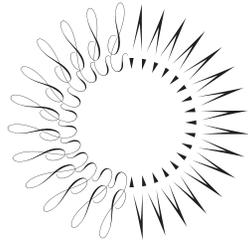
Es bleiben also einige ernstzunehmende Probleme, die den erklärten Zielen der EU zuwiderlaufen. Diese verlangen eine zügige Lösung, um die Umsetzung der GFP abzuschließen, noch bevor die Kommission deren Erfolg im Jahr 2022 beurteilen muss und die Politiker weitere Reformen angehen. Die vollständige Umsetzung der gemeinsamen Fischereipolitik und die Erfüllung ihrer Ziele sind nur dann möglich, wenn alle EU-Institutionen ihren laut EU-Verträgen und EU-Fischereirecht übernommenen Aufgaben gerecht werden.

Quellen

- 1 The Pew Charitable Trusts, „Common Fisheries Policy Reform in the European Union“, <https://www.pewtrusts.org/en/projects/archived-projects/common-fisheries-policy-reform-in-the-european-union>.
- 2 Europäische Union, „Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, Änderung der Ratsverordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 und Aufhebung der Verordnungen des Rates (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 und Beschluss des Rates 2004/585/EG“, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 354, 28.12.2013 (2013): 22–61, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/oj>.
- 3 Europäische Kommission, „Beschluss der Kommission (EU) 2017/848 vom 17. Mai 2017 zur Festlegung der Kriterien und methodischen Standards für die Beschreibung eines guten Umweltzustands von Meeresgewässern und von Spezifikationen und standardisierten Verfahren für die Überwachung und Bewertung sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2010/477/EU“, *Amtsblatt der Europäischen Union* (2017), <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/848/oj>.
- 4 Vereinte Nationen, „Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weitwandernden Fischbeständen“ Nr. A/CONF.164/37 (1995), https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm.
- 5 Europäische Kommission, „GFP-Reform: Höchstmöglicher Dauerertrag“, abgerufen am 28. August 2020, „https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/msy_en.pdf“.
- 6 Internationaler Rat für Meeresforschung (ICES), „Plaice (*Pleuronectes Platessa*) in Subarea 4 (North Sea) and Subdivision 20 (Skagerrak)“ (2019), <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/ple.27.420.pdf>.
- 7 Die Europäische Kommission, „Mitteilung von der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Gemeinsamen Fischereipolitik und zur Konsultation über Fangmöglichkeiten für das Jahr 2020“ (2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0274&from=EN>.
- 8 Europäische Kommission, „Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik“ (2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>.
- 9 The Pew Charitable Trusts, „EU Fischereimanagement entspricht trotz Frist bis 2020 noch immer nicht wissenschaftlichen Empfehlungen“ (2020), <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/09/02/eu-fisheries-management-still-not-in-line-with-scientific-advice-despite-2020-deadline>.
- 10 Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für die Fischerei (STECF), „STECF & Gemeinsame Fischereipolitik“, Europäische Kommission <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/index.html>.
- 11 Europäische Kommission: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Fischerei in der EU.“ Sachstand und Leitlinien für 2021“ (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:248:FIN>.
- 12 The Pew Charitable Trusts, „EU Fischereimanagement entspricht noch immer nicht wissenschaftlichen Empfehlungen.“
- 13 Europäische Kommission: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Fischerei in der EU.“
- 14 Ebd.
- 15 Ebd.
- 16 Ebd.
- 17 Europäische Kommission, „EU Fleet Maintains High Profits Mainly Thanks to Sustainable Fishing Methods“ (2019), https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-fleet-maintains-high-profits-mainly-thanks-sustainable-fishing-methods_en.
- 18 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose? An Assessment of the Effectiveness of the Baltic Sea Multi-Annual Plan (BSMAP)“ (2019), <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/09/baltic-map-review-final.pdf>.
- 19 Europäische Union, „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung)“, *Amtsblatt der Europäischen Union* C 326 26.10.2012 (2012), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- 20 The Pew Charitable Trusts, „EU Fischereimanagement entspricht noch immer nicht wissenschaftlichen Empfehlungen.“
- 21 The Pew Charitable Trusts, „Analysis of Fisheries Council Agreement on Deep-Sea Fishing Opportunities for 2019 and 2020“ (2019), http://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/analysis_of_fisheries_council_agreement_on_fishing_opportunities_for_deep_sea_stocks_2019-2020.pdf.
- 22 Internationaler Rat für Meeresforschung, „6.2.3.1 EU Request to ICES to Provide _{FMSY} Ranges for Selected North Sea and Baltic Sea Stocks (2016), https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2015/Special_Requests/EU_FMSY_ranges_for_selected_NS_and_BS_stocks.pdf.
- 23 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?“
- 24 Ebd.

- 25 Ebd.
- 26 Ebd.
- 27 G. Carpenter und R. Kleinjans, „Who Gets to Fish? The Allocation of Fishing Opportunities in EU Member States“ (New Economics Foundation, 2017), <https://neweconomics.org/uploads/files/Carpenter-Kleinjans-Who-gets-to-fish-16.03.pdf>.
- 28 Europäische Kommission, „Discarding and the Landing Obligation“, https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards_en.
- 29 Siehe Erwägung 26 in Europäische Union, „Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments“, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 354, 28.12.2013.
- 30 L. Borges, „The Unintended Impact of the European Discard Ban“ *ICES Journal of Marine Science* fsaa200 (2020), <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa200>.
- 31 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?“
- 32 Europäische Fischereiaufsichtsagentur, „Compliance Evaluation“, <https://www.efca.europa.eu/en/content/compliance-evaluation>.
- 33 Ebd.
- 34 L. Borges, „The Unintended Impact of the European Discard Ban.“
- 35 The Pew Charitable Trusts, „Recovering Fish Stocks and Fully Implementing the Landing Obligation: Managing Fishing Mortality to Meet CFP Objectives“ (2018), <http://image.pewtrusts.org/lib/fe8215737d630c747c/m/1/NGO+Position+Recovering+fish+stocks+and+fully+implementing+the+Landing+Obligation.pdf>.
- 36 Europäische Union „Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008: Zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)“, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 164 25.6.2008 (2008), <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj>.
- 37 Europäische Kommission, „Ein europäischer Grüner Deal“, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.
- 38 Europäische Kommission, „EU Biodiversity Strategy for 2030“ (EU-Biodiversitätsstrategie für 2030), https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm.
- 39 Europäische Union, „Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments“, *Amtsblatt der Europäischen Union* L 354, 28.12.2013.
- 40 WWF, „Evaluating Europe’s Course to Sustainable Fisheries by 2020“ (Evaluierung von Europas Kurs zur nachhaltigen Fischerei bis 2020), 11. Dezember 2018, <https://www.wwf.eu/?uNewsID=339493>.
- 41 Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, „Fangmöglichkeiten im Atlantik, in der Nordsee und im Mittelmeer für 2020: Rat bestätigt Einigung“, Pressemitteilung, 18. Dezember 2019, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/12/18/2020-fishing-opportunities-in-the-atlantic-north-and-the-mediterranean-seas-council-secures-agreement/#..>
- 42 International Council for the Exploration of the Sea (Internationaler Rat für Meeresforschung), „Cod (*Gadus Morhua*) in Subdivision 21 (Kattegat)“ (Kabeljau (*Gadus Morhua*) im Untergebiet 21 (Kattegat)) (2020), <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2020/2020/cod.27.21.pdf>.
- 43 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?“
- 44 Europeche, „EU Fishing Sector Demands Realism and Flexibility in Face of the Imminent Arrival of the ‚Perfect Storm‘“, Pressemitteilung vom 21. Feb. 2018, online abrufbar unter <http://europeche.chil.me/post/eu-fishing-sector-demands-realism-and-flexibility-in-face-of-the-imminent-arrival-196034..>
- 45 The Pew Charitable Trusts, „After All-Night Meeting, EU Council Sets Catch Limits Too High“, 15. Nov. 2017, online abrufbar unter <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2017/11/15/after-all-night-meeting-eu-council-sets-catch-limits-too-high..>
- 46 Froese, R. et al., „Progress Towards Ending Overfishing in the Northeast Atlantic“, in: *Marine Policy* (2020), online abrufbar unter <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104282>.
- 47 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, „Monitoring the Performance of the Common Fisheries Policy, (STECF-Adhoc-19-01) Version 1.2“ (2019), online abrufbar unter https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/cfp-monitoring/-/asset_publisher/oz5O/document/id/2484866.
- 48 BirdWatch Ireland, „The Sad Story of European Cod“, 12. Dez. 2019, online abrufbar unter <https://birdwatchireland.ie/the-sad-story-of-european-cod/>.
- 49 Ebd.
- 50 Europäische Kommission, „AGRIFISH Council 16-17 December 2019 Brussels“, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius/announcements/press-statement-agrifish-council-16-17-december-2019-brussels_en.
- 51 Harvey, F., „EU Ministers Opt to Continue Overfishing, Despite 2020 Deadline“, in: *The Guardian*, 18. Dez. 2019, online abrufbar unter <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/18/eu-ministers-opt-to-continue-overfishing-despite-2020-deadline>.

- 52 Europêche, „Fisheries Council Secures Sustainable Catch Limits for 2020“, Pressemitteilung, 18. Dez. 2019, online abrufbar unter <http://europeche.chil.me/post/fisheries-council-secures-sustainable-catch-limits-for-2020-278327>.
- 53 Wirtschaftskommission für Europa, „Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, Aarhus, 25. Juni 1998“, online abrufbar unter <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.
- 54 Europäische Kommission, „Commissioner Sinkevičius Announces More Transparency on Its Proposals for Fishing Opportunities“ (2020), online abrufbar unter https://ec.europa.eu/fisheries/press/commissioner-sinkevi%C4%8Dius-announces-more-transparency-its-proposals-fishing-opportunities_en.
- 55 Europäische Kommission, „Deep-Sea Fisheries: Commission Proposes Measures to Conserve Stocks in the North-East Atlantic“, Pressemitteilung, 22. Okt. 2020, online abrufbar unter https://ec.europa.eu/fisheries/press/deep-sea-fisheries-commission-proposes-measures-serve-stocks-north-east-atlantic_en.
- 56 Rat der Europäischen Union, „Ostsee: Einigung im Rat über Fangbeschränkungen für 2020“, Pressemitteilung, 15. Okt. 2019, online abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/10/15/baltic-sea-council-agreement-on-2020-catch-limits/>.
- 57 Y. Bendel, „Overfishing in the Darkness“ (Transparency International, 2016), <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/21-09-2016-Fishing-report-web.pdf>.
- 58 Der Europäische Bürgerbeauftragte, „Entscheidung im Fall 640/2019/TE über die Transparenz des Entscheidungsprozesses des Rats der Europäischen Union, der zur Annahme der jährlichen Verordnungen zur Festsetzung der Fangquoten geführt hat“ vom 29. April 2020, online abrufbar unter <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/127388>.
- 59 Carpenter, G., „Landing the Blame: Overfishing in the Northeast Atlantic 2020“ (New Economics Foundation, 2020), online abrufbar unter <https://neweconomics.org/2020/03/landing-the-blame-overfishing-in-the-northeast-atlantic-2020>.
- 60 Der Europäische Bürgerbeauftragte, „Entscheidung im Fall 640/2019/TE“.
- 61 Carpenter, G., Kleinjans, R., „Landing the Blame: Overfishing in EU Waters 2001-2015“ (New Economics Foundation, 2015), online abrufbar unter <https://neweconomics.org/uploads/files/Landing-the-Blame-full-report.pdf>.
- 62 The Pew Charitable Trusts, „A Path to a New Fisheries Management Agreement Between the EU and the UK“, 18. Juni 2020, online abrufbar unter <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2020/06/a-path-to-a-new-fisheries-management-agreement-between-the-eu-and-the-uk>.
- 63 The Pew Charitable Trusts, „FAQ: What Is a Regional Fishery Management Organization?“, 23. Feb. 2012, online abrufbar unter <https://www.pewtrusts.org/de/research-and-analysis/articles/2012/02/23/faq-what-is-a-regional-fishery-management-organization>.
- 64 The Pew Charitable Trusts, „Wird Großbritannien nach dem Brexit bei der Fischerei seine Versprechen einhalten?“, 24. Feb. 2020, online abrufbar unter <https://www.pewtrusts.org/de/research-and-analysis/articles/2020/02/24/will-the-uk-deliver-on-its-post-brex-it-fishing-promises>.
- 65 Parlament des Vereinigten Königreichs, „Beyond the Common Fisheries Policy: Scrutiny of the Fisheries Bill“ (2019), online abrufbar unter <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmenvfru/1722/172208.htm>.
- 66 Parlament des Vereinigten Königreichs, „Draft Working Text for a Fisheries Framework Agreement Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union“ (2020), online abrufbar unter https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886009/DRAFT_Fisheries_Framework_Agreement.pdf.



THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS

pewtrusts.org