

OCEAN2012

Wege zur Umgestaltung der europäischen Fischerei



info@ocean2012.eu  
www.ocean2012.eu  
Tel +32 (0)2 274 1620

c/o The Pew Charitable Trusts  
Square du Bastion 1A  
1050 Brussels  
Belgium



## Inhaltsverzeichnis

Einführung und Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen.....	1
Zielsetzung und Prinzipien einer reformierten GFP .....	2
Der Vorsorgeansatz.....	3
Der Ökosystemansatz.....	4
Wer sollte was, wo und wie fischen dürfen?	
Entscheidungsfindung in einer reformierten GFP.....	6
Schritt 1: Langfristige politische Ziele festlegen.....	6
Schritt 2: Bestimmung der verfügbaren Fischressourcen.....	8
Schritt 3: Umfang und Art der Fangleistung festlegen.....	8
Schritt 4: Zuweisen des Zugangs zu Ressourcen.....	10
Transparenz und Partizipation.....	12
Externe Belange.....	12

TITELFOTO: JUAN CARLOS CANTERO/PHOTOLIBRARY.COM

*Die Kommission: "Eine umfassende, tiefgreifende Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik und ein neues Engagement des Fischereisektors können jedoch nach Überzeugung der Europäischen Kommission die dramatische Wende bewirken, die notwendig ist, um den derzeitigen Trend umzukehren."*

## Einführung und Zusammenfassung der wichtigsten Empfehlungen

Die öffentliche Debatte über die dritte Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) begann am 22. April 2009 mit der Veröffentlichung des Grünbuchs der Europäischen Kommission. Über 80% der Fischbestände in Gewässern der Gemeinschaft, für die es eine Bestandsabschätzung gibt, gelten als überfischt und die Fischwirtschaft stolpert aus einer Krise in die nächste. Die gegenwärtige GFP wird weithin als gescheitert angesehen. Die Lage ist niederschmetternd. Wenn diese Reform nicht die Beseitigung der wichtigsten strukturellen Schwächen der GFP in Angriff nimmt, werden die Fischbestände weiter dezimiert. Das würde die Krise verschärfen, der sich der Fischereisektor gegenüber sieht und könnte katastrophale Folgen für die von der Fischerei abhängigen Küstengemeinden haben.

Das Bild der EU-Fischerei ist geprägt von Flotten, die mehr Fisch fangen können als verfügbar ist, von Fangmengen, die aus Gründen politischer Zweckmäßigkeit häufig zu hoch angesetzt sind, von mangelnder Transparenz der Entscheidungsprozesse und einer Unkultur der Nichteinhaltung der GFP-Vorschriften.

Die GFP-Reform 2002 brachte einige Verbesserungen in den Bereichen der langfristigen Bewirtschaftungsziele, öffentlicher Beteiligung, Kontrolle und Vergabe von Subventionen. Allerdings wurde kein Schwerpunkt auf das Erreichen ökologischer Nachhaltigkeit gelegt – eine Grundvoraussetzung für die sozial und ökonomisch nachhaltige Nutzung der Meeresressourcen.

Die Kommission stellte im Grünbuch vom April 2009 fest: "Eine umfassende, tiefgreifende Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik und ein neues Engagement des Fischereisektors können jedoch nach Überzeugung der Europäischen Kommission die dramatische Wende bewirken, die notwendig ist, um den derzeitigen Trend umzukehren. Allerdings darf es sich dabei nicht erneut nur um Stückwerk und kleine Schritte handeln, vielmehr ist ein großer Wurf gefragt, der die eigentlichen Ursachen für den Teufelskreis anpackt, in dem die europäische Fischerei seit mehreren Jahrzehnten gefangen ist."<sup>1</sup>

Das vorliegende Papier schlägt als Antwort auf diese Herausforderung einen fundamental neuen Denkansatz für das Fischereimanagement in den Gewässern der Gemeinschaft und für die EU-Flotte weltweit vor, welcher sich an grundlegenden Prinzipien orientiert. Es behandelt die wichtigsten Fragen, die Ocean2012 – ein Zusammenschluss von Organisationen, die sich für die Umgestaltung der europäischen Fischereipolitik engagieren, um die Überfischung zu beenden, zerstörerische Fangmethoden zu beenden und faire sowie gerechte Nutzung gesunder Fischbestände zu ermöglichen – in die neue GFP aufgenommen sehen möchte:

- ▶ Umweltziele sollten in der GFP als Voraussetzung für das Erfüllen der sozialen und wirtschaftlichen Ziele verankert werden; der Vorsorge- und der

<sup>1</sup> COM(2009)163 letzte Fassung

Ökosystemansatz zur Bestandsbewirtschaftung müssen das Fundament bilden, auf dem das Fischereimanagement in der EU aufbaut.

- ▶ Die GFP sollte einen Entscheidungsfindungsrahmen festlegen, der sicherstellt, dass Entscheidungen auf der geeigneten Ebene getroffen werden, differenziert nach langfristigen strategischen und operativen Managemententscheidungen.
- ▶ Die GFP sollte Instrumente und Zuständigkeiten festlegen, die eine nachhaltige Fangleistung<sup>2</sup> auf EU- und regionaler Ebene fördern; dieser Vorschlag sollte rechtsverbindliche und zeitgebundene Grenzen der Fangleistung für jede Fischerei oder Gruppe von Fischereien, in einem bestimmten Gebiet im Fall von Mehrarten-Fischerei, beinhalten.
- ▶ Zugangsregeln sollten auf einer Reihe von Kriterien beruhen, die einen Übergang zu und eine Unterstützung von ökologisch und sozial nachhaltigem Fischfang gewährleisten.
- ▶ Die Entscheidungsprozesse sollten transparent und mit öffentlicher Beteiligung sein.

## Zielsetzung und Prinzipien einer reformierten GFP

Primäres Ziel der 2012 anstehenden reformierten GFP muss es sein, ökologisch und sozial nachhaltige Fischerei in den Gewässern der Gemeinschaft und wo immer EU-Flotten tätig sind zu gewährleisten. Um dies zu erreichen, müssen umweltpolitische Ziele in der neuen Rahmenrichtlinie verankert werden und, als Voraussetzung für die Verwirklichung der sozialen und ökonomischen Nachhaltigkeit, Vorrang genießen vor allen anderen Zielen.

Der Vorsorge- und der Ökosystemansatz zur Bestandsbewirtschaftung, die in der gegenwärtigen GFP erwähnt werden, müssen das Fundament jeder zukünftigen Politik sein. Sie müssen konkret festgelegt und im Fischereimanagement angewandt werden.

<sup>2</sup> In diesem Zusammenhang ist Fangleistung ein Maß für die Eigenschaften eines Fischereifahrzeugs im Hinblick auf die fischereiliche **Sterblichkeit** die das Schiff im Bestand (in Beständen) verursachen kann; sie darf nicht mit der Motorleistung verwechselt werden. Dokumente der Europäischen Kommission und anderer Organisationen beziehen sich häufig auf den Begriff der **Fangkapazität**.



## Der Vorsorgeansatz

Staatliche, subregionale und regionale Fischereimanagementorganisationen sind durch den FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei (1995) aufgefordert, einen Vorsorgeansatz für die Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der lebenden Meeresressourcen anzuwenden, um diese zu schützen und die Meeresumwelt unter Berücksichtigung der besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zu bewahren. Auf den Vorsorgeansatz wird in einer Reihe von internationalen Abkommen Bezug genommen, einschließlich der Biodiversitätskonvention (Abkommen zum Erhalt der biologischen

Vielfalt) und dem UN-Übereinkommen über Fischbestände von 1995, die beide von der EU ratifiziert wurden und daher in allen relevanten politischen Bereichen angewendet werden sollten. Das UN-Übereinkommen über Fischbestände führt aus, dass das Fehlen ausreichender wissenschaftlicher Informationen nicht als Grund zum Verschieben oder Unterlassen von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen dienen darf. Es enthält auch eine kurze Beschreibung, wie der Vorsorgeansatz auf das Fischereimanagement angewendet werden sollte (Artikel 6 und Anhang III).

### UN-Übereinkommen über Fischbestände von 1995 - Anwendung des Vorsorgeansatzes (Artikel 6)

#### 3. Zur Umsetzung des Vorsorgeansatzes

- a) verbessern die Staaten die Entscheidungsfindung für die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischereiresourcen durch die Sammlung und gemeinsame Nutzung der besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Informationen und die Anwendung verbesserter Methoden für den Umgang mit Risiken und Unsicherheiten;
  - b) wenden die Staaten die in Anlage II aufgeführten Richtlinien an und legen auf der Grundlage der besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Informationen bestandsspezifische Bezugswerte und die bei ihrer Überschreitung erforderlichen Maßnahmen fest;
  - c) berücksichtigen die Staaten unter anderem Unsicherheiten in Bezug auf die Größe und Produktivität der Bestände, die Referenzwerte, den Zustand eines Bestands bezogen auf diese Bezugswerte, das Ausmaß und die Verteilung der durch die Fischerei verursachten Sterblichkeit und die Auswirkungen der Fischereitätigkeit auf Nichtzielarten und damit vergesellschaftete oder davon abhängige Arten sowie bestehende und erwartete Meeres-, Umwelt- und sozioökonomische Bedingungen; und
  - d) entwickeln die Staaten Datenerhebungs- und Forschungsprogramme zur Beurteilung der Auswirkungen der Fischerei auf Nichtzielarten und damit vergesellschaftete oder davon abhängige Arten und ihre Umwelt und beschließen Pläne, die zur Sicherung der Erhaltung dieser Arten und zum Schutz bedrohter Lebensräume erforderlich sind.
4. Die Staaten ergreifen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei Annäherung an die Bezugswerte diese nicht überschritten werden. Werden sie überschritten, so ergreifen die Staaten unverzüglich die in Absatz 3 Buchstabe b zur Erholung der Bestände festgelegten Maßnahmen.
  5. Gibt der Zustand der Zielbestände oder der Nichtzielbestände oder damit vergesellschafteten oder davon abhängigen Arten Anlass zur Besorgnis, so verstärken die Staaten die Überwachung dieser Bestände und Arten, um ihren Zustand und die Wirksamkeit der Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zu überprüfen. Sie überprüfen diese Maßnahmen regelmäßig angesichts neuer Informationen.
  6. Für neue oder der Erforschung dienende Fischerei beschließen die Staaten so bald wie möglich vorsorgliche Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen, zu denen unter anderem Fangbeschränkungen und Fischereiaufwandsbeschränkungen gehören. Diese Maßnahmen bleiben so lange in Kraft, bis genügend Daten vorliegen, die eine Beurteilung der Auswirkungen der Fischerei auf die langfristige nachhaltige Entwicklung der Bestände zulassen; danach werden Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen auf der Grundlage dieser Beurteilung durchgeführt. Letztere Maßnahmen lassen gegebenenfalls eine schrittweise Weiterentwicklung der Fischerei zu.
  7. Hat ein Naturereignis beträchtliche nachteilige Auswirkungen auf den Zustand von gebietsübergreifenden Fischbeständen oder weit wandernder Fische, so beschließen die Staaten Sofortmaßnahmen zu ihrer Erhaltung und Bewirtschaftung, um sicherzustellen, dass die Fischereitätigkeit diese nachteiligen Auswirkungen nicht noch verstärkt. Die Staaten beschließen auch dann Sofortmaßnahmen, wenn die Fischereitätigkeit eine erste Bedrohung für die Nachhaltigkeit dieser Bestände darstellt. Sofortmaßnahmen sind vorübergehender Art und stützen sich auf die besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Angaben.

## Der Ökosystemansatz

Da die Auswirkungen der Fischerei weit über kommerziell genutzte Arten hinausgehen, muss der Einfluss auf alle Bestandteile des marinen Ökosystems - Zielarten und andere Arten (Nichtzielarten), vergesellschaftete oder abhängige Arten sowie der marine Lebensraum - berücksichtigt werden. Anwenden eines Ökosystemansatzes bedeutet auch, dass bei Managemententscheidungen, Auswirkungen anderen menschlichen Handelns, einschließlich

der Zerstörung von Lebensraum, des Klimawandels und der Umweltverschmutzung, berücksichtigt werden müssen. Der gegenwärtige wissenschaftliche Kenntnisstand reicht nicht aus, um die Auswirkungen menschlichen Handelns auf die marinen Ökosysteme vorherzusagen; daher ist ein adaptiver Ansatz für das Fischereimanagement erforderlich. Der Ökosystemansatz ist in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie vom Juni 2008 beschrieben.<sup>3</sup>

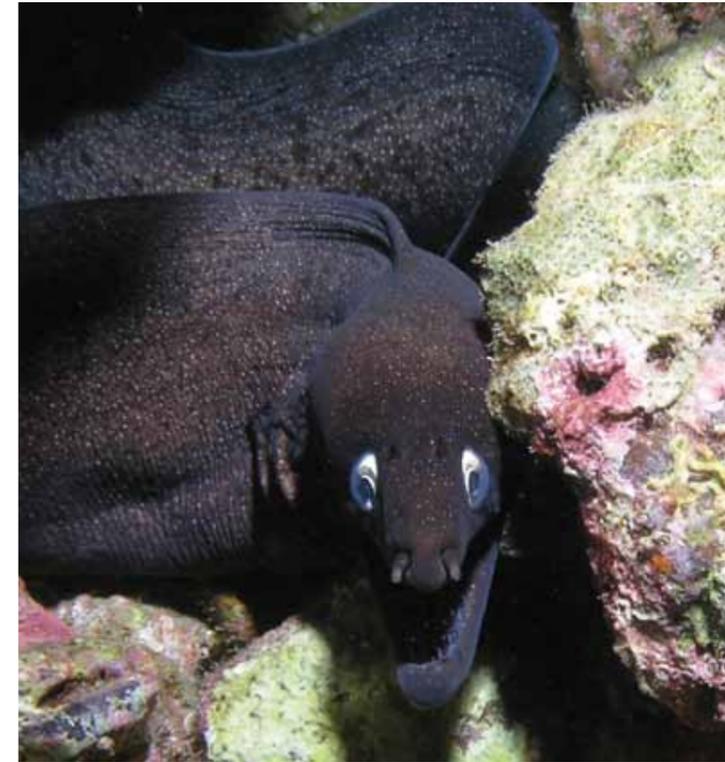
<sup>3</sup> Richtlinie 2008/56/EC des Europäischen Parlaments und des Europarates

### Ökosystemansatz - Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRR), Art. 1 (3)

Im Rahmen der Meeresstrategien wird ein Ökosystem-Ansatz für die Steuerung menschlichen Handelns angewandt, der gewährleistet, dass die Gesamtbelastung durch diese Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, und dass die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf vom Menschen verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt wird, und der gleichzeitig die nachhaltige Nutzung von Gütern und Dienstleistungen des Meeres heute und durch die künftigen Generationen ermöglicht.



Im Rahmen der derzeitigen GFP wurde kein echter Versuch unternommen, einen Ökosystemansatz umzusetzen. Das muss sich ändern, da die Zukunft der Fischerei und das Erreichen anderer Ziele der EU von seiner erfolgreichen Anwendung abhängen. Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie liefert einen Ausgangspunkt, um die Mitgliedstaaten auf das Erreichen eines guten Umweltzustands für 2020 zu verpflichten (siehe Kasten unten). Die Richtlinie nennt konkret die Notwendigkeit der Kohärenz mit der GFP (und anderen EU-Verträgen). Damit die Mitgliedstaaten die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie umsetzen, müssen ihre Anforderungen in alle relevanten Politikbereiche integriert werden. Die künftige GFP muss daher so formuliert und angewendet werden, dass sie die mit der Fischerei verbundenen Aspekte für einen guten Umweltzustand liefert und damit einen Beitrag zu dessen Erreichen im Jahr 2020 leistet.



### Ökosystemansatz - Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRR), Art. 3 (5):

„Guter Umweltzustand“ ist der Umweltzustand, den Meeresgewässer aufweisen, bei denen es sich um ökologisch vielfältige und dynamische Ozeane und Meere handelt, die im Rahmen ihrer jeweiligen Besonderheiten sauber, gesund und produktiv sind und deren Meeresumwelt auf nachhaltigem Niveau genutzt wird, so dass die Nutzungs- und Betätigungsmöglichkeiten der gegenwärtigen und der zukünftigen Generationen erhalten bleiben, ...

#### ANHANG I Qualitative Deskriptoren zur Festlegung des guten Umweltzustands (Art. 3 (5), 9 (1), 9 (3) und 24)

- 1) Die biologische Vielfalt wird erhalten. Die Qualität und das Vorkommen von Lebensräumen sowie die Verbreitung und Reichtum der Arten entsprechen den vorherrschenden physiografischen, geografischen und klimatischen Bedingungen.
- 2) Nicht einheimische Arten, die sich als Folge menschlicher Tätigkeiten angesiedelt haben, kommen nur in einem für die Ökosysteme nicht abträglichen Umfang vor.
- 3) Alle kommerziell befischten Fisch- und Schalentierbestände befinden sich innerhalb sicherer biologischer Grenzen und weisen eine Alters- und Größenverteilung der Population auf, die von guter Gesundheit des Bestandes zeugt.
- 4) Alle bislang bekannten Bestandteile der Nahrungsnetze der Meere weisen einen normalen Fischreichtum und eine Vielfalt auf und sind auf einem Niveau, das den langfristigen Bestand der Art sowie die Beibehaltung ihrer vollen Reproduktionskapazität gewährleistet.
- 5) Die vom Menschen verursachte Eutrophierung ist auf ein Minimum reduziert; das betrifft insbesondere deren negative Auswirkungen wie Verlust der biologischen Vielfalt, Verschlechterung des Zustands der Ökosysteme, schädliche Algenblüten sowie Sauerstoffmangel in den Wasserschichten nahe dem Meeresgrund.
- 6) Der Meeresgrund ist in einem Zustand, der gewährleistet, dass die Struktur und die Funktionen der Ökosysteme gesichert sind und dass insbesondere benthische Ökosysteme keine nachteiligen Auswirkungen erfahren.
- 7) Dauerhafte Veränderungen der hydrografischen Bedingungen haben keine nachteiligen Auswirkungen auf die Meeresökosysteme.
- 8) Aus den Konzentrationen an Schadstoffen ergibt sich keine Verschmutzungswirkung.
- 9) Schadstoffe in für den menschlichen Verzehr bestimmtem Fisch und anderen Meeresfrüchten überschreiten nicht die im Gemeinschaftsrecht oder in anderen einschlägigen Regelungen festgelegten Konzentrationen.
- 10) Die Eigenschaften und Mengen der Abfälle im Meer haben keine schädlichen Auswirkungen auf die Küsten- und Meeresumwelt.
- 11) Die Einleitung von Energie, einschließlich Unterwasserlärm, bewegt sich in einem Rahmen, der sich nicht nachteilig auf die Meeresumwelt auswirkt.

# Wer sollte was, wo und wie fischen dürfen? Entscheidungsfindung in einer reformierten GFP

Dass die GFP ihre ausgewiesenen Ziele verfehlte, kann zu einem großen Teil auf die Art zurückgeführt werden, wie Entscheidungen getroffen wurden. Heutzutage werden selbst sehr detaillierte Managementmaßnahmen auf höchster politischer Ebene entschieden: Vom Ministerrat. Als politisches Gremium wird der Rat eher von kurzfristigen, oft nationalen ökonomischen Interessen bewegt als von einer gemeinsamen Vision, wie langfristig nachhaltige Fischerei gewährleistet werden kann. Der Vertrag von Lissabon wird daran nichts ändern. Die Mängel in der Entscheidungsfindung werden zudem noch durch das Fehlen sinnvoller öffentlicher Beteiligung und Anhörung der am stärksten betroffenen Interessengruppen verstärkt.

Um eine langfristig nachhaltige Fischerei zu erreichen, schlägt OCEAN2012 vor, den Prozess der Entscheidungsfindung grundlegend zu ändern. Wir schlagen vor, dass sich Ministerrat und Europäisches Parlament auf die übergeordnete Vision und die Ziele der GFP konzentrieren und die detaillierte Umsetzung geeigneteren Gremien, wie der Kommission, den Mitgliedstaaten oder neuen dezentralen Managementorganen überlassen.

OCEAN2012 schlägt vor, dass es unterschiedliche hierarchische Stufen bei der Entscheidungsfindung gibt:

- ▶ Festlegen der allgemeinen, politischen Langfristziele (In welcher Höhe sollten die Fischbestände erhalten werden?);
- ▶ Bestimmen der verfügbaren Fischbestände (wie viele Fische können gefangen werden?);
- ▶ Bestimmen von Art und Umfang der Fangleistung (wie findet Fischfang statt?);
- ▶ Zuweisen des Zugangs zu den Ressourcen (wer darf fischen und wo?)

Im Folgenden legen wir dar, wie diese Entscheidungen nach unserer Überzeugung erzielt werden sollten.

## Schritt 1: Langfristige politische Ziele festlegen

Die gegenwärtige GFP hat vielfältige und widersprüchliche Ziele:

- ▶ die lebenden Meeresressourcen schützen und bewahren;
- ▶ ihre nachhaltige Nutzung gewährleisten;
- ▶ die Auswirkungen des Fischfangs auf die marinen Ökosysteme auf ein Minimum reduzieren;
- ▶ einen Ökosystemansatz im Fischereimanagement schrittweise umsetzen;
- ▶ einen Beitrag leisten zu effizienter Fangtätigkeit innerhalb einer rentablen und wettbewerbsfähigen Fischwirtschaft und Aquakultur;
- ▶ einen angemessenen Lebensstandard für die vom Fischfang Abhängigen zu gewährleisten; und
- ▶ die Interessen der Verbraucher berücksichtigen.

Diese Ziele können nicht alle gleichzeitig erfüllt werden, doch die GFP gibt keinen Hinweis darauf, welche Prioritäten gelten sollen.

Wie bereits erwähnt, ist ein zentrales Thema für OCEAN2012, umweltpolitischen Zielen Vorrang zu geben. Das bedeutet, dass die Grenzen der fischereilichen Sterblichkeit innerhalb der biologischen Grenzen des marinen Ökosystems festgelegt werden müssen mit dem Ziel, Bestände der Ziel- sowie der Nichtzielarten in einer Höhe zu halten, die die langfristige Größe der Bestände sowie ihre volle Reproduktionsfähigkeit gewährleistet. Es würde das Risiko der Bestandsdezimierung oder des -zusammenbruchs auf ein Minimum reduzieren und die Bewirtschaftungskosten senken, wenn sichergestellt würde, dass die Fischbestände als Teil eines funktionierenden Ökosystems erhalten würden.

Die EU hat den langfristigen, maximalen Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield – MSY) zum Ziel ihres Fischereimanagements gemacht. Theoretisch entspricht das dem größten durchschnittlichen Fang, der Jahr für Jahr gemacht werden kann, ohne die Größe der Bestände zu verringern. Die allgemeine Annahme ist, dass dies der Fall sei, wenn der Fischbestand auf weniger als die Hälfte des nicht befischten Bestandes reduziert wurde. Die Erklärung von Johannesburg vom Jahr 2002 forderte, dass den Fischbeständen ermöglicht werden muss, bis zu einer Größe zu wachsen, die spätestens ab 2015 den MSY erzeugen könnte.

Fischfang über den MSY hinaus bringt langfristig keinen ökonomischen Vorteil. Fischfang auf einem niedrigeren Niveau wird zu fast gleichem Fang mit viel weniger Aufwand führen und ist daher ökonomisch mittel- bis langfristig lebensfähiger. Darüber hinaus ist der MSY ein Maximalwert jenseits dessen die Produktivität vermutlich wieder sinkt. Er wurde aufgrund von Schätzungen statt solider Daten berechnet, was bedeutet, dass dieser Weg auch leicht zu einer Überfischung der Bestände führen kann. Daher ist zum Erreichen von gesunden Beständen, wie in dem UN-Übereinkommen über Fischbestände festgestellt, MSY nur

als Zwischenziel zu betrachten. Für das Fischereimanagement müssen alternative Ziele entwickelt werden, die eher einen bewahrenden und vorsorgenden Charakter haben.

OCEAN2012 plädiert dafür, derartige politische Langfristziele bei den höchsten Entscheidungsgremien anzusiedeln. Dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament. Diese beiden Gremien sollten:

- ▶ gemeinsam entscheiden über langfristige Bewirtschaftungsziele wie die Größe der Fischbestände, das Tempo der Regeneration und andere relevante Aspekte in Bezug auf die Meeresumwelt im Einklang mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008, der Habitat-Richtlinie von 1992 und internationalen Abkommen wie der Biodiversitätskonvention, sowie sich über eine Reihe von ökologischen und sozialen Kriterien abstimmen, um den Zugang zu Ressourcen zuzuweisen; und
- ▶ der Europäische Kommission, den Mitgliedstaaten und zuständigen dezentralen Managementorganen ein klares Mandat (zeitlich begrenzt und regelmäßig überprüft) erteilen, um die Umsetzung dieser Ziele, basierend auf den unten aufgeführten Schritten, sicherzustellen.



## Schritt 2: Bestimmung der verfügbaren Fischressourcen

Derzeit wird wissenschaftlichen Gutachten nicht Folge geleistet: Durch den Rat vereinbarte Fanggrenzen haben in den letzten Jahren die wissenschaftlichen Empfehlungen um etwa 48% überschritten, was zu einer erheblichen Reduzierung der Fischbestände geführt hat. Um dem abzuwehren, müssen kurzfristige politische Interessen von der Festlegung der Fanggrenzen abgekoppelt werden. Sobald politische Ziele festgelegt sind, können Wissenschaftler innerhalb eines ausreichend soliden Rahmenplans die Menge der verfügbaren Fischereiresourcen bestimmen, die noch nachhaltig gefangen werden kann.

OCEAN2012 spricht sich dafür aus, dass eine künftige wissenschaftliche Bewertung der Fischbestände und die Festlegung der Fangmöglichkeiten auf einem eher konservativen und vorsorgend orientierten politischen Rahmenplan basieren:

- ▶ Der Vorsorgeansatz im Sinne des UN-Übereinkommens über Fischbestände von 1995 und der Ökosystemansatz, wie in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie festgelegt,

sollten die Grundlage wissenschaftlicher Empfehlungen bilden und überarbeitet werden, sobald mehr Wissen vorhanden ist. Die einschlägigen wissenschaftlichen Gremien sollten mit ihren Empfehlungen über die verfügbaren Ressourcen Antwort auf die Frage geben, *was und wie viel kann wo sicher gefangen werden?*

- ▶ Der wissenschaftliche Prozess sollte traditionelle Kenntnisse über die Ressourcen und ihre Lebensräume berücksichtigen.
- ▶ Die Grenzen der fischereilichen Sterblichkeit müssen unter Berücksichtigung aller Fische, die gefangen werden, nicht nur der angelandeten, festgelegt werden. Mit anderen Worten, es muss auch der verworfene Beifang als Fang gelten und in die wissenschaftliche Bewertungen einbezogen werden. Das sollte auch für die Sportfischerei gelten, bei der beträchtliche Mengen aus überfischten/sich regenerierenden Beständen wie Kabeljau, Lachs und Roter Thun gefangen werden.
- ▶ Die Empfehlung sollte für die zuständigen Managementorgane rechtsverbindlich sein.

## Schritt 3: Umfang und Art der Fangleistung festlegen

Es wurde wiederholt dokumentiert, dass die Fangkapazität<sup>4</sup> der EU-Flotten, trotz vier EU-Programmen, die über 20 Jahre hinweg dieses Ungleichgewicht korrigieren sollten, bei weitem die verfügbaren Ressourcen übersteigt. Im Jahr 2002 wurden die Programme zur Reduzierung der Kapazitäten beendet und durch einen "Referenzschwellenwert" für jedes Mitgliedsland ersetzt, was aber nicht zu einem Gleichgewicht zwischen Kapazität und Ressourcen geführt hat.

Begrenzungen der Fangmengen oder des Fischereiaufwands können nicht von sich aus Nachhaltigkeit und Erreichen des MSY garantieren. Sie könnten aber eine Rolle in

einem System spielen, das auf einer dritten Option basiert – Begrenzung der *Fangleistung*. In diesem Zusammenhang bedeutet Fangleistung ein Maß für die Eigenschaften eines Fischereifahrzeugs im Hinblick auf die fischereiliche *Sterblichkeit*, die das Schiff im Fischbestand (-beständen) verursachen kann; sie darf nicht mit der Motorleistung verwechselt werden. Die Fangleistung der Flotte sollte so geregelt werden, dass sie die fischereiliche Sterblichkeit erreicht, die eine Nachhaltigkeit sicherstellt. Ein solcher Ansatz erfordert gute Daten über die Flottenaktivitäten. Begrenzen des Fischereiaufwands der Flotte oder der Fänge könnte als Sekundärmaßnahme eingesetzt werden, sobald die Flottenleistung entsprechend geregelt ist.

Die Fangleistung muss von Fischerei zu Fischerei, bezogen auf die verfügbaren Ressourcen, bewertet werden. Es ist entscheidend, dass Fangleistung mit

Fangmöglichkeit und -aufwand abgeglichen wird, um eine wirtschaftlich rentable Fischereiwirtschaft zu gewährleisten und illegale, nicht regulierte und nicht gemeldete (illegal, unregulated and unreported - IUU) Fischerei sowie extreme Unwirtschaftlichkeit zu verhindern. Die Europäische Kommission hat vor kurzem durch die Herausgabe von Richtlinien für die Berichterstattung der Kapazität durch eine Vielzahl von Indikatoren die Bewertung der Flottenüberkapazitäten verbessert. Doch Bewertung der tatsächlichen Fangleistung im Verhältnis zu den verfügbaren Fangmöglichkeiten bleibt eine Herausforderung.

OCEAN2012 plädiert dafür, dass für jede Fischerei Grenzen der Fangleistung unabhängig von nationalen Interessen festgelegt und Instrumente sowie Kompetenzen etabliert werden, die eine nachhaltige Fangleistung ermöglichen - auf EU- und regionaler Ebene. Diese Regelung sollte rechtsverbindliche und zeitgebundene Grenzen der Fangleistung für jede Fischerei oder Gruppe von Fischereien in einem bestimmten Gebiet beinhalten, um Fangleistung und verfügbare Ressourcen so schnell wie möglich ins Gleichgewicht zu bringen. Der erforderliche Flottenabbau darf aber nicht zur Zunahme anderer Fischereien in den Gewässern der Gemeinschaft oder anderswo führen.

Einige Aspekte des Fischerei-Managements, wie die Art der zu gewährenden Fangleistung in einer bestimmten Fischerei (Schiffstypen, Fanggeräte und -methoden, auf der Grundlage der oben genannten Kriterien), sollte unter

Einsatz entsprechender Interessenvertreter (z. B. Regierung, Fischereisektoren, Gewerkschaften, NGOs) dezentral umgesetzt werden. Solche Entscheidungen müssen auf gemeinsamen Grundsätzen und Zielen beruhen. Strenge Kontrolle und Durchsetzung wären Voraussetzung, und die Aufsicht einer zentralen Instanz wäre erforderlich.

Sobald Fangleistungsgrenzen für jede Fischerei oder, im Falle von Mehrarten-Fischerei, für jede Gruppe der Fischerei in einem bestimmten Gebiet festgelegt wurden, sollte die Nachhaltigkeit einer Flotte wie folgt ermittelt werden:

- ▶ Auf der Grundlage der nachstehend dargelegten Kriterien (Schritt 4) sollte das entsprechende Gremium in einem partizipativen Prozess unter Einbeziehung der relevanten beratenden Gremien entscheiden, wie viel von welcher Art Fangleistung kann für jede Fischerei bewilligt werden, um die geschätzten verfügbaren Ressourcen zu nutzen.
- ▶ Diese Entscheidungen sollten rechtsverbindlich sein und schrittweise nach einem strengen Zeitplan umgesetzt werden.

Die Größe der Fischbestände und die Fangleistung der Flotte müssen regelmäßig neu bewertet werden, um die Fangleistung durch Korrekturen mit den verfügbaren Ressourcen im Gleichgewicht zu halten. Die meisten Fischereien werden von mehr als einem Mitgliedstaat geführt, so dass die Fangleistung eher nach Fischereien statt in den einzelnen Mitgliedstaaten bewertet werden muss.

<sup>4</sup> Von der FAO definiert als: "Die Menge an Fisch (oder Fischereiaufwand), die in einem bestimmten Zeitraum (z.B. einem Jahr oder einer Fangsaison) von einem Schiff oder einer Flotte bei voller Nutzung und bestimmten Ressourcenbedingungen erzeugt werden kann." Einen so wichtigen Begriff alternativ als ein Menge an Fisch (Ausgabegröße) oder als Fischereiaufwand (Eingabegröße) zu verwenden, führt eine kontraproduktive Zweideutigkeit in die Diskussion um die Bewirtschaftung ein. Wir werden dies vermeiden und verwenden lieber die in der wissenschaftlichen Literatur über Fischereimanagement genau definierten Begriffe. Soll der Begriff "Kapazität" überhaupt verwendet werden, sollte er wohl fast synonym mit "Leistung" sein.



## Die Größe der Fischbestände und die Fangleistung der Flotte müssen regelmäßig neu bewertet werden, um die Fangleistung durch Korrekturen mit den verfügbaren Ressourcen im Gleichgewicht zu halten.

### Schritt 4: Zuweisen des Zugangs zu Ressourcen

Seit der Konzeption der GFP ist der Zugang zu Fischressourcen hochgradig politisiert. Die Situation wurde weiter verschärft, da die Fangleistung die verfügbaren Fischressourcen bei weitem übertraf. Hinzu kommt eine Unterteilung der zulässigen Gesamtfangmenge (Total Allowable Catches - TAC) in nationale Fischfangquoten, die auf früheren Fängen ohne Berücksichtigung der Umwelt oder sozialen Nutzens basieren.

In einer Entscheidungsfindung, die sich an Grundprinzipien orientiert, sollte die derzeitige Zuweisung durch Quotenregelung (relative Stabilität) durch ein System ersetzt werden, das zu ökologischer Nachhaltigkeit, einer gerechteren Verteilung des Zugangs zu den vorhandenen Fischressourcen und einer Kultur der Rechtstreue beiträgt. Das Recht auf Fischfang sollte denjenigen gewährt werden, die zu den übergreifenden Zielen der GFP beitragen.

OCEAN2012 spricht sich dafür aus, dass die Entscheidungen über den Zugang zu Fischressourcen und entsprechende Fangleistung auf einer Reihe von transparenten Kriterien beruhen, die weniger destruktive Fanggeräte und -methoden, niedrigen Treibstoffverbrauch, mehr Beschäftigung, gute Arbeitsbedingungen und qualitativ hochwertige Produkten befürworten. Anwendung dieser Kriterien soll positiven Wettbewerb unter den Fischern schaffen; diejenigen, die auf die ökologisch und sozial nachhaltigste Weise fischen, würden die meisten Fische fangen dürfen. Auf längere Sicht würde ein solcher Ansatz die EU-Fischerei umgestalten.

Entscheidungen über die Vergabe von Zugangsrechten für die Fischerei könnten erheblich dezentralisiert werden. Dies könnte auf Ökosystem-/regionaler/lokaler Basis

erfolgen, abhängig von der Fischerei und den Fischbeständen.

Einheimische Fischer sollten in einem bestimmten Gebiet vorrangig Zugang haben. Fischereiinteressen von außen kann Zugang gewährt werden, wenn nachgewiesen werden kann, dass ihre Fangtätigkeit den lokalen Interessen entspricht. Ein solcher dezentraler Bewirtschaftungsprozess erfordert verantwortliche Führung, Transparenz und Rechenschaftspflicht.

Zugang würde auf der Grundlage einer Reihe von Kriterien gewährt, die, vereinbart auf EU-Ebene, Folgendes beinhalten sollten:

- ▶ **Selektivität** – Unterschiedliche Fangmethoden führen zu unterschiedlichen Mengen an Beifang, der (derzeit) oft verworfen wird. Fischern, die Fangmethoden mit geringem Beifang verwenden, sollte vorrangig Zugang zu den verfügbaren Ressourcen gewährt werden;
- ▶ **Auswirkungen auf die Umwelt** – Die Auswirkungen der verschiedenen Fanggeräte und -praktiken auf die Umwelt sind sehr unterschiedlich, zum Beispiel Schäden am Meeresboden und Umweltverschmutzung. Fischern, die weniger destruktive Fangmethoden verwenden, sollte vorrangig Zugang gewährt werden.
- ▶ **Energieverbrauch** – Einige Fanggeräte und Schiffstypen benötigen enorme Mengen an Energie in Bezug auf den Fisch den sie fangen, vor allem einige Arten von Trawlern und Ringwadenschiffen. Fischern, die Schiffe und Fangmethoden verwenden, die weniger Energie pro Tonne gefangener Fische verbrauchen, sollte vorrangig Zugang gewährt werden;
- ▶ **Beschäftigung und Arbeitsbedingungen** – Fangmethoden, die mehr Arbeitsplätze

schaffen, sollte, solange sie auch weniger schädlich für die Umwelt sind, vorrangig Zugang gewährt werden. Arbeitsbedingungen sollten den einschlägigen internationalen Normen entsprechen, insbesondere dem Abkommen über Arbeit in der Fischerei der Internationalen Arbeitsorganisation 2007 (International Labour Organisation/ILO);

- ▶ **Qualität des Produktes** – Das verwendete Fanggerät beeinträchtigt die Qualität der gefangenen Fische. Fischern, die mit Fanggerät arbeiten, das die beste Fischqualität für den menschlichen Verzehr bietet, sollte vorrangig Zugang gewährt werden; und
- ▶ **Entwicklung der Richtlinientreue** – Die Einhaltung der Vorschriften der GFP durch die Fischer sowie die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit sollte bei der Zuteilung des Zugangs zu Fischereirechten berücksichtigt werden.

Die Anwendung dieser Kriterien würde dazu beitragen, eine nachhaltige EU-Fischerei zum Nutzen sowohl der Meeresumwelt als auch der von ihr abhängigen Gemeinschaften zu schaffen. Wird die EU-Fischereipolitik wie oben beschrieben formuliert und umgesetzt, könnte sie zu einem globalen Modell werden. Die Kriterien sollten schrittweise entwickelt und angewendet werden, um den Fischern die Chance zur Anpassung zu geben.

Es wird eine Übergangszeit erforderlich sein, um alle vereinbarten Kriterien umzusetzen. Entsprechende Finanzinstrumente sollten darauf abzielen, den Übergang zu einer ökologisch und sozial nachhaltigen Fischerei zu erleichtern indem sie die Fangleistung, die nicht den Kriterien entspricht, und über den erlaubten Umfang (siehe Schritt 2) hinausgeht reduzieren.



## Transparenz und Partizipation

Um das Verständnis der Verantwortlichen für das Treffen von Entscheidungen im Fischereimanagement zu fördern und öffentliche Rechenschaftspflicht zu gewährleisten, sind Transparenz des Entscheidungsprozesses und Beteiligung der Betroffenen von wesentlicher Bedeutung. Sinnvolle Teilnahme ist nur möglich mit zugänglichen, rechtzeitigen und genauen Informationen für alle Beteiligten. Daher schlägt OCEAN2012 unter anderem vor:

- ▶ Informationen über alle Anlandungen durch alle Schiffe muss öffentlich zugänglich sein (wie es in den USA und Norwegen der Fall ist);
- ▶ Gesamtüberwachungssystemdaten (VMS) müssen Wissenschaftlern zur Verfügung stehen (wie es in den USA und Norwegen der Fall ist);
- ▶ Daten über Fänge und Aktivitäten der Fischereiflotten auf den Weltmeeren müssen Drittländern, in denen sie tätig sind, zur Verfügung stehen; und
- ▶ Folgenabschätzung und Evaluierung der Fischerei-Partnerschaftsabkommen (FPA) müssen öffentlich zugänglich sein.

## Externe Belange

Fischen in den Gewässern der Gemeinschaft sollte, theoretisch, effizientem Management unterstehen, da die EU und ihre Mitgliedstaaten die volle Rechtshoheit besitzen. In den Gewässern von Drittländern und auf hoher See kann die Fischerei nur durch Aushandeln bilateraler und multilateraler Vereinbarungen eingeschränkt werden. Vielfach wird Fischerei auf einem unhaltbar hohen Niveau betrieben, häufig verursacht unter Mitwirkung von Behörden der Küstenstaaten, die höherer finanzieller Erträge wegen exzessive Fischereirechte zuteilen, und illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei. Werden EU-Schiffe außerhalb der EU-Gewässer umgeflaggt, ist der einzige Weg zur Beschränkung ihrer Tätigkeit, Rechtsvorschriften für fischereibezogene Tätigkeiten EU-Staatsangehöriger und Kapitalanlagen von EU-Staatsangehörigen und -Unternehmen (z.B. Verarbeitung) zu erlassen.

Die EU sollte Abkommen mit Entwicklungsländern anstreben, um einen Steuerungsrahmen zu etablieren und einen Dialog darüber, wie nachhaltiges Fischereimanagement in den Gewässern von Drittländern auf der Grundlage der Prioritäten für den Sektor gefördert werden kann. In diesem Rahmenwerk sollte auch für die erforderliche Finanzierung gesorgt sein, um die gemeinsamen Ziele zu erreichen. Die Mittel, die in einem solchen Rahmenwerk bereitgestellt werden, sollten jedoch von allen Fangmöglichkeiten, die Schiffen aus EU-Ländern zugeteilt werden, abgekoppelt sein. EU-Reeder, die unter solchen Rahmenbedingungen arbeiten, sollten die vollen Kosten ihres Zugangs zu den Gewässern von Drittländern zahlen. Ein solches Rahmenwerk muss den Flotten der handwerklichen Küstenfischerei vorrangig Zugang einräumen, wie im FAO-Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei (Art. 6.18) angegeben.



OCEAN2012 ist ein Zusammenschluss von Organisationen, der sich der Umgestaltung der europäischen Fischereipolitik widmet, um Überfischung und destruktive Fangmethoden zu beenden und für faire und gerechte Nutzung gesunder Fischbestände zu sorgen.

OCEAN2012 wurde initiiert und wird koordiniert von der Pew Environment Group, dem Umweltschutzzweig der Pew Charitable Trusts, einer Nichtregierungsorganisation, die sich dafür einsetzt, die Überfischung der Weltmeere zu beenden.

Die Gründungsmitglieder von OCEAN2012 sind die Coalition for Fair Fisheries Arrangements (CFFA), das Fisheries Secretariat (FISH), nef (new economics foundation), die Pew Environment Group und Seas At Risk (SAR).

[www.ocean2012.eu](http://www.ocean2012.eu)