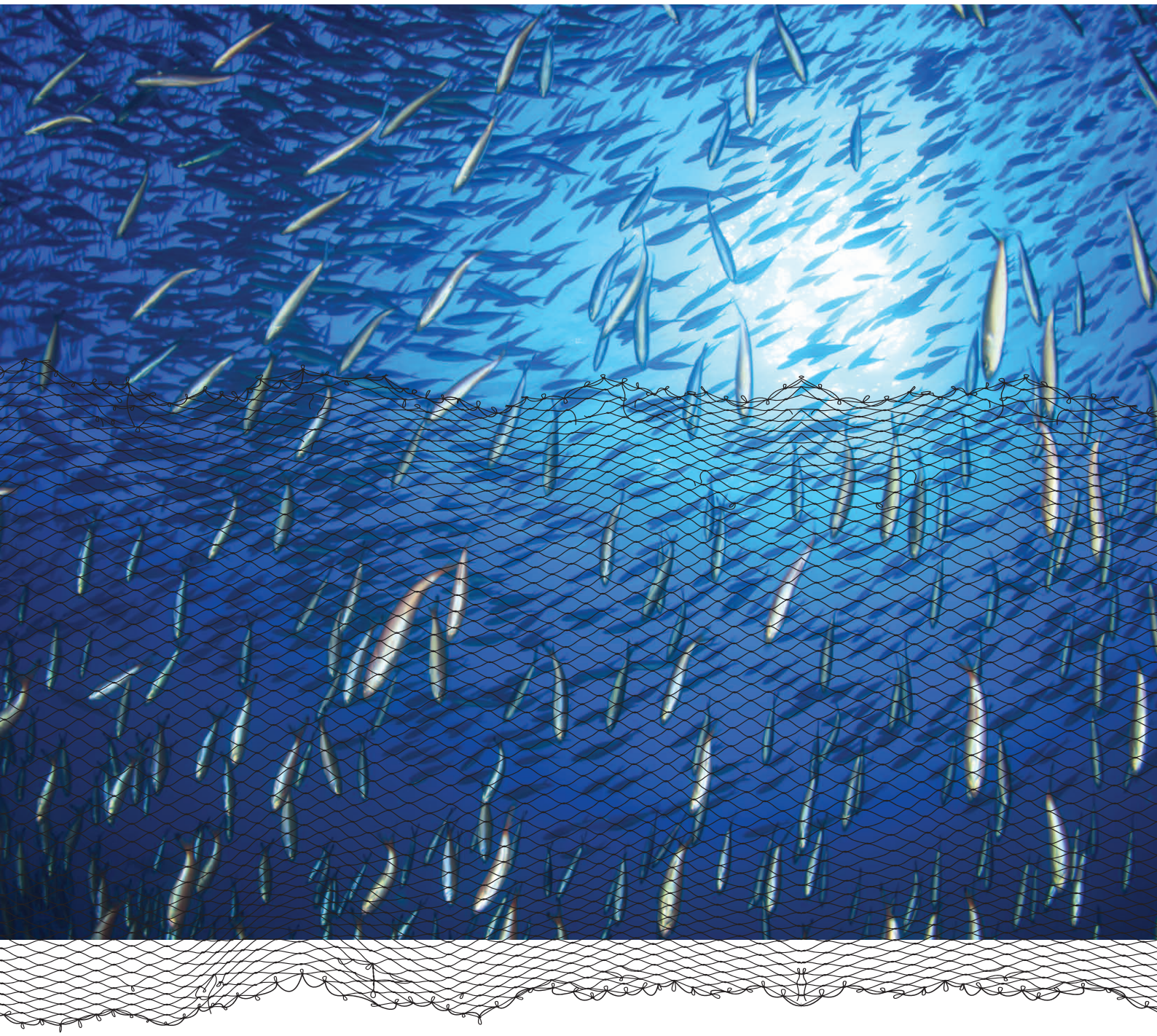
Deutsche Umwelthilfe



5-Jahresbilanz (2014-2019) der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

Bundesamt für Naturschutz

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz

Impressum

Herausgeber:

Deutsche Umwelthilfe

Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH)
Hackescher Markt 4/Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030-24 00 867-0
Fax: 030-24 00 867-19
E-Mail: berlin@duh.de
www.duh.de

Autoren:

Karoline Schacht
Meeresbiologin
E-Mail: kschacht@gmx.de

Dr. Nina Wolff, LL.M. Eur.
Beraterin Fischereirecht und -politik
n.wolff@blue-dot.eu

Dr. Markus Salomon
Meeresbiologe
mark_salomon@web.de

Griffin Carpenter
New Economics Foundation
Griffin.Carpenter@neweconomics.org

Patricia Yagüe-Garcia
Umweltökonomin
p.yague-garcia@lse.ac.uk

Redaktion: Dr. Katja Hockun, Lea Stanke (DUH)

Projektleitung: Ulrich Stöcker (DUH)

Grafik/Layout: Didem Senturk, Claudia Kunitzsch (DUH)

Druckerei: Druckerei Krammer, Radolfzell; gedruckt auf 100 % Recyclingpapier

Stand: August 2019

Förderer:

BfN Bundesamt für Naturschutz

Dieser Bericht ist durch das Bundesamt für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gefördert worden.
Die Verantwortung für den Inhalt liegt jedoch allein bei den Autoren. Der Herausgeber behält sich alle Rechte vor. Insbesondere darf dieser Bericht nur mit seiner Zustimmung zitiert, ganz oder teilweise vervielfältigt bzw. Dritten zugänglich gemacht werden. Der Bericht gibt die Auffassung und die Meinung der Autoren wieder und muss nicht mit der Meinung des BfN übereinstimmen.

5-Jahresbilanz (2014-2019) der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

Deutsche Umwelthilfe

Inhalt

Impressum 2

Einleitung 5

Abkürzungsverzeichnis 6

KAPITEL 1 | ZUSTAND DER FISCHBESTÄNDE SEIT DER GFP REFORM 8

KAPITEL 2 | INTEGRATION VON NATURSCHUTZASPEKTEN IN DIE GFP-GRUNDVERORDNUNG 30

KAPITEL 3 | KONTROLLEN UND SANKTIONEN 62

KAPITEL 4 | ZUSAMMENSPIEL DER GFP MIT DER MEERESSTRATEGIE-RAHMENRICHTLINIE 76

KAPITEL 5 | WIRTSCHAFTLICHE ANREIZE FÜR DIE UMSETZUNG DER REFORMIERTEN GFP IN DER DEUTSCHEN FISCHEREI 94

KAPITEL 6 | ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG 114

Forderungskatalog zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der GFP 136

Einleitung

Im Dezember 2013 wurde die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verabschiedet, die seit dem 1.1.2014 für die gesamte europäische Fischerei gilt. Ziel der Reform war es, die Fischerei nachhaltiger zu gestalten. Die schädlichen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem sollten auf ein Mindestmaß reduziert werden und eine nachhaltige sowie ökosystemschonendere Nutzung unserer marinen biologischen Ressourcen ermöglicht und gefördert werden.

Die vorliegende Studie zieht eine 5-Jahresbilanz zur GFP und betrachtet die Entwicklung der europäischen Fischbestände, die Integration der Naturschutzaspekte sowie die Schnittstellen zur Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL), aber auch ökonomische Aspekte wie die Schaffung von Anreizen für die Fischereiwirtschaft und evaluiert, inwieweit die Umsetzung der wichtigen Nachhaltigkeitsziele erfolgreich war.

Die Festlegung auf das Ziel, die überfischten Bestände wieder aufzufüllen und oberhalb eines Niveaus der Biomasse zu halten, welches den höchstmöglichen Dauerertrag erbringen kann, wurde als ein großer Fortschritt der GFP-Reform bewertet: Inwieweit sich dieser Fortschritt positiv auf die Fischbestände auswirkt, wird in Kapitel 1 untersucht.

In Kapitel 2 wird die Integration von Naturschutzaspekten in der reformierten GFP diskutiert: Das Konzept der Regionalisierung sieht vor, dass auf EU-Ebene die allgemeinen Ziele festgelegt werden, die von den Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene in maßgeschneiderte technische Maßnahmen als Teil der Nutzungsregulierung und in Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen von Naturschutzverpflichtungen überführt werden. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der reformierten GFP war die Einführung der Anlandeverpflichtung (bzw. des Rückwurfverbotes), welche ab dem 1.1.2015 schrittweise in Kraft trat und seit dem 1.1.2019 in vollem Umfang europaweit gilt. Ihre Wirksamkeit wird in Kapitel 2 untersucht. In Kapitel 3 wird vertiefend behandelt, inwieweit mit der GFP-Reform Sanktionen und Kontrollen besser implementiert werden.

Nach der Zielsetzung der MSRL sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2020 einen „guten Umweltzustand“ in ihren Meeresgewässern zu erreichen. In Kapitel 4 wird das Zusammenspiel der GFP mit der MSRL beleuchtet und aufgezeigt, wie eng die Zielerreichung des guten Umweltzustandes der MSRL von der GFP abhängig ist.

Um Akzeptanz im Fischereisektor für die Änderungen in der GFP zu fördern, müssen wirtschaftliche Anreizsysteme geschaffen werden. Kapitel 5 setzt den Fokus auf Möglichkeiten des Abbaus von Überkapazitäten am Beispiel der deutschen Fischerei und stellt dar, welche politischen Instrumente von anreizbasierten Programmen bis hin zu Einkommensalternativen im Fischereimanagement zur Verfügung stehen und welche Best-Practice-Beispiele in der EU bereits existieren.

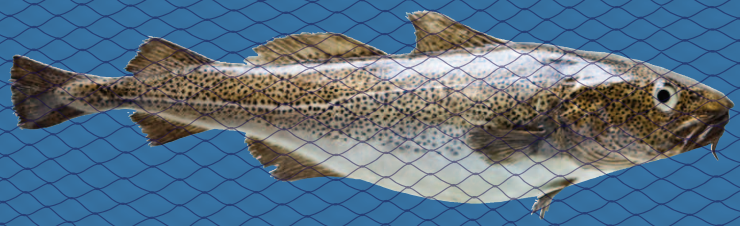
Haben sich die negativen Effekte der EU-Fischerei verringert und konnte ein besserer Schutz sensibler und besonders schützenswerter Lebensräume und Arten umgesetzt werden? Inwieweit wurden strukturelle Mängel im Rahmen der letzten Reform zwar benannt, aber nicht oder nur teilweise behoben? Diese essentiellen Fragen sowie eine mögliche Weiterentwicklung und einen Ausbau weiterer Instrumente zur Verhinderung, dass die Integration von Umweltbelangen in die GFP ins Leere läuft, werden in Kapitel 6 diskutiert. Im Anhang der vorliegenden Studie sind die zehn wichtigsten Punkte zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der GFP als Forderungskatalog zusammengefasst.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Treaty on the Functioning of the European Union)
AC	Beirat/Beratungsgremium (Advisory Council)
AIS	automatisches Identifizierungssystem (Automatic Identification System)
ASCOBANS	Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas)
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zone)
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (Federal Agency for Agriculture and Food)
Blim	Limit-Referenzpunkt für die Laicherbiomasse (Limit reference point for spawning stock biomass (SSB))
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (Federal Ministry of Food and Agriculture)
BMSY	Biomasse, die ein Fischbestand aufweisen muss, damit er langfristig den maximalen nachhaltigen Dauerertrag liefern kann (Spawning stock biomass (SSB) that results from fishing at FMSY for a long time.)
Bpa	Referenzpunkt für die Laicherbiomasse (nach dem Vorsorgeansatz) (Precautionary reference point for spawning stock biomass (SSB))
BRZ	Bruttoraumzahl (Gross tonnage)
CBD	Konvention über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity)
CCS	Bestanderhaltungsgutschriftenprogramm (Conservation Credits Scheme)
CCTV	Videoüberwachung (Closed-Circuit Television)
EASME	Exekutivagentur für kleine und mittlere Unternehmen (Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises)
EFCA	Europäische Fischereiaufsichtsagentur (European Fisheries Control Agency)
EG	Verordnung der Europäischen Gemeinschaft (European Community Regulation)
EIR	Elektronische Inspektionsberichtssystem (Electronic system of inspection report)
EMFF	Fonds für die Meeres- und Fischereipolitik der EU (European Maritime And Fisheries Fund)
EP	Europäisches Parlament (European Parliament)
EU	Europäische Union (European Union)
EuGH	Europäischer Gerichtshof (European Court of Justice)
EU-KOM	Europäische Kommission (European Commission)
EUV	Vertrag über die Europäische Union (Treaty on European Union)
EWG	Expertenarbeitsgruppe (Expert Working Group)
F	fischereiliche Sterblichkeit (fishing mortality)
FAO	Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
Flim	Limit-Referenzpunkt für die fischereiliche Sterblichkeit (nach Vorsorgeansatz), der in keinem Fall überschritten werden sollte, damit die Reproduktionsfähigkeit eines Bestandes mittelfristig nicht eingeschränkt wird. (Limit reference point for fishing mortality)
FMSY	Referenzwert für die fischereiliche Sterblichkeit in Übereinstimmung mit dem höchstmöglichem Dauerertrag (reference point for fishing mortality in accordance with the Maximum Sustainable Yield)
Fpa	Vorsorge-Referenzpunkt für die fischereiliche Sterblichkeit (nach Vorsorgeansatz), Sicherheitsabstand zum Limit-Referenzpunkt, der Unsicherheiten in der Bestandsberechnung miteinschließt. (Precautionary reference point for fishing mortality)
F-ranges	Bereiche für die fischereiliche Sterblichkeit (ranges for fishing mortality)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik (Common Agricultural Policy)

GE	Gemeinsame Empfehlung (joint recommendation)
GEOMAR	Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung Kiel
GES	guter Umweltzustand (Good Environmental Status)
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik (Common fisheries policy)
GVO	Grundverordnung (Basic Regulation)
HCR	Befischungsregelung (Harvest Control Rules)
HELCOM	Helsinki-Kommission zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseeraums (Helsinki Commission on the Protection on the Baltic Sea)
ICES	Internationaler Rat für Meeresforschung (International Council for the Exploration of the Sea)
LLUR	Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (State Agency for Agriculture, Environment and Rural Areas)
MAP	mehrjähriger Bewirtschaftungsplans (Multi-Annual management Plan)
Mofi	Mobiles Fischerei-Logbuch (Mobile Fisheries Log)
MoU	Absichtserklärung (Memorandum of Understanding)
MPA	Meeresschutzgebiete (Marine Protected Areas)
MSRL	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Marine Strategy Framework Directive-MSFD)
MSY	höchstmöglicher Dauerertrag eines Fischbestandes (Maximum Sustainable Yield)
MSY Btrigger	Laicherbiomasse, die eine bestimmte Management-Reaktion hervorruft (spawning biomass causing a certain management-reaction)
NGO	Nichtregierungsorganisation (Non Governmental Organisation)
OP	Operationelles Programm (Operational Programme)
OSPAR	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nord-Ost Atlantik (Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)
PECH	Fischereiausschuss des Europäischen Parlaments (The European Parliament Committee on Fisheries)
PO	Bestellung (Purchase Order)
RAC	Regionaler Beirat/Beratungsgremium (Regional Advisory Council)
REFIT	Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Programme that ensures the efficiency and capacity of legislation)
REM	elektronische Fernüberwachung (remote electronic monitoring)
SeeFischG	Seefischereigesetz (Marine Fisheries Act)
SSB	Biomasse laichreifer Individuen eines Bestandes (Spawning Stock Biomass. Total weight of all sexually mature fish in the stock)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Social Democratic Party of Germany)
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen (German advisory council on the environment)
STECF	fischereiwissenschaftlicher, technischer und ökonomischer Ausschuss der Kommission (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries)
TAC	Gesetzlich festgelegte Höchstfangmenge (Total Allowable Catch)
UNFSA	UN-Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände (United Nations Fish Stock Agreement)
VMS	automatisches satellitengestütztes Überwachungssystem für Fischereischiffe (satellite based Vessel Monitoring System)
WGECO	Weltweiter Rat der grünen Wirtschaft (The World Green Economy Council)



KAPITEL 1 | ZUSTAND DER FISCHBESTÄNDE SEIT DER GFP REFORM



Karoline Schacht

Autorin

© euthymia, vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

ZUSTAND DER FISCHBESTÄNDE SEIT DER GFP REFORM

Abkürzungsverzeichnis 5

1. GFP-Reform 2013: Geplante Impulse für die Bestandserholung 8

1.1 Neue Zielsetzung für das Management: MSY für alle // Anlandeverpflichtung 8

1.2 Neue Wege der politischen Mitsprache 8

2. Trends und Entwicklungen des Zustands der Fischbestände von 2008 bis 2018 10

2.1 Wie war der Zustand der EU-Bestände zur Hälfte der alten GFP? 10

2.2 Hat sich mit Einführung von MSY der Zustand der Fischbestände in den europäischen Gewässern verbessert? 11

2.3 Wie sieht es mit dem Status der Fischbestände weltweit aus? 11

2.4 Wie entwickelten sich die Bestände innerhalb und außerhalb sicherer biologischer Grenzen? 12

2.5 Welche fischereiwissenschaftliche Kritik gibt es an der Auswahl der Referenzwerte? 13

2.6 Die Wissenschaft auf dem Prüfstand: Zwischen komplexer Natur und Politikberatung 16

2.7 Weshalb werden Fischbestände genutzt, über die es kaum Daten gibt? 17

3. Politische Entscheidungsebene 18

3.1 Wieviel TAC oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlung haben die Minister ermöglicht? 18

3.2 Wird das 2020-Ziel nach Art. 2.2 erreicht? 19

4. Welche zusätzlichen Maßnahmen werden benötigt, um die gesetzten Ziele der GFP zu erreichen? ..21

4.1 Ist eine stärkere Demokratisierung bei der TAC-Verhandlung denkbar/wünschenswert? 21

4.2 Hilft die Anlandeverpflichtung bei der Bestandserholung? 21

4.3 Welche Maßnahmen könnten die Bestandserholung darüber hinaus ermöglichen? 22

5. Fazit 24

6. Referenzen 25

1. GFP-Reform 2013: Geplante Impulse für die Bestandserholung

1.1 Neue Zielsetzung für das Management: MSY für alle // Anlandeverpflichtung

Seit der jüngsten Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU im Jahr 2013 gilt für das Europäische Fischereimanagement das Ziel: „die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag (maximum sustainable yield, MSY) ermöglicht." (Art. 2(2) der Grundverordnung).[1] Mit der Verabschiedung der neuen GFP verpflichteten sich alle EU-Mitgliedstaaten, den Grad der Befischung, der den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht, soweit möglich bis 2015, und „unter allen Umständen schrittweise für alle Bestände" bis spätestens 2020 anzupassen.

Die Neuausrichtung des zentralen Managementzieles in der Europäischen Fischereipolitik war notwendig, nachdem sämtliche Reformbemühungen der Vergangenheit mit dem gleichen Ergebnis endeten: Der Zustand der EU-Fischbestände blieb bis zuletzt beklagenswert. Ende 2018 ist die Laufzeit des auf zehn Jahre angelegten Politik- und Maßnahmenpaketes zur Hälfte abgelaufen - Grund genug, zu diesem Zeitpunkt den Status der Implementierung sowie Trends der Bestandsentwicklung in den Blick zu nehmen. Wo gab es Verbesserungen, welche werden weiterhin benötigt und mit welchen Erwartungen geht man in die zweite Hälfte der Laufzeit der GFP?

Zu den wesentlichen Neuerungen im Europäischen Fischereimanagement zählt seit der Reform das Rückwurfverbot für den Fang von Fischarten, die Fangbeschränkungen unterliegen (d.h. quotiert sind). Unter der Bezeichnung „Anlandeverpflichtung" (engl. landing obligation) soll es einerseits den hohen Rückwurfraten entgegenwirken. Andererseits werden die Fischer so direkt für das verantwortlich gemacht, was sie fangen, und nicht nur für das, was sie an Land bringen („anlanden"). Ihre strategische Wurzel hat die Anlandeverpflichtung bereits im Jahr 2007, als die Berichte über immense Rückwurfmengen in Teilen der europäischen Fischereien zunahmen und die Kommission ihre politische Kommunikation zur Reduktion unerwünschter Beifänge und stufenweise Eliminierung der Rückwürfe veröffentlichte.[2] Zu diesem Zeitpunkt wurde die Maßnahme jedoch noch nicht umgesetzt. **Im Rahmen der neuen GFP wird die Anlandeverpflichtung nun seit 2015 und bis 2019 schrittweise eingeführt und stellt wahrscheinlich den größten Paradigmenwechsel in der Geschichte des Europäischen Fischereimanagements dar (mehr dazu unter 5., Kapitel 2).**

1 *Europäische Union (2013).*
2 *EU Commission (2007).*

1.2 Neue Wege der politischen Mitsprache

Vor Verabschiedung des Lissabonner Vertrages hatten die politischen Strukturen in der Fischereipolitik vor allem einen Effekt: die Entscheidungen der Minister zu den Fangmengen lagen zwischen 2003 und 2011 um durchschnittlich 45 Prozent oberhalb der Empfehlungen des Internationalen Rats zur Erforschung der Meere (ICES). Diese Überschreitung nahm zwar von 48 Prozent in 2009 auf 23 Prozent im Jahr 2011[3] ab, aber bei allen Fangmengen handelte es sich letztlich nur um die Menge des angelandeten Fisches und es fehlte der Teil des Fangs, der als Rückwurf wieder über Bord ging.[4]

Der im Jahr 2009 geschlossene Vertrag von Lissabon legt fest, dass „die wichtigsten Entscheidungen in Fragen der GFP im Wege der Mitentscheidung getroffen" werden. Eine Ausnahme bilden nach Artikel 43(3) Maßnahmen „zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei".[5] Diese Maßnahmen erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission nach wie vor ohne Einbeziehung des Parlaments. Die EU-Kommission legt Wert darauf, dass die wiederkehrenden jährlichen Ratsverordnungen über die Fangmöglichkeiten sorgfältig daraufhin geprüft werden müssen, „welche Bestimmungen in die Anwendung von Artikel 43(3) des Vertrags von Lissabon fallen."[6]

Im EU-Parlament (EP) befasst sich in erster Linie der Fischereiausschuss (PECH) mit den politischen Rahmenbedingungen der Europäischen Fischerei. Während der letzten Reform war die deutsche EU-Parlamentsabgeordnete Ulrike Rodust (SPD) Berichterstatterin für das Dossier zur neuen Grundverordnung. Ihrer Überzeugung nach war die Neuausrichtung der Gemeinsamen Fischereipolitik überfällig.[7] Dass das Europäische Parlament erstmals gleichberechtigter Partner innerhalb des Reformprozesses war, führte ihrer Ansicht nach dazu, dass sich Europa international mit seiner neuen GFP vom Sorgenkind zum Vorreiter in der Fischereipolitik entwickeln konnte. Ein wesentlicher Effekt davon sei ein deutlich erhöhtes Gewicht von wissenschaftlichen Kriterien gegenüber den nationalen Einzelinteressen. Allerdings sieht sie aus heutiger Sicht die Zukunft dieser und weiterer umweltrelevanter Politiken in Gefahr: Die fortschreitende Verschiebung der Kräfte im Parlament in Richtung konservativ/rechts-konservativ mache sich bemerkbar, und schon in der laufenden Legislaturperiode wäre ihrer Ansicht nach eine GFP in derzeitiger Form nicht zustande gekommen. Diese Einschätzung wird von Linnéa Engström (Grüne/EFA) aus Schweden geteilt. Sie verfügt als Schattenberichterstatterin für den Nordsee-Mehrjahresplan ebenfalls über zahlreiche Erfahrungen mit den politischen Blockaden. Das deutet darauf hin, dass das EU-Parlament etwaige Verfehlungen der GFP-Ziele (wie zum Beispiel das „2020-Ziel"*) rechtlich nicht verfolgen und beklagen wird.

3 *EU Kommission (2012).*
4 *World Wide Fund for Nature (WWF, 2012).*
5 *Europäische Union (2007).*
6 *EU Kommission (2009).*
7 *https://www.ulrike-rodust.eu/2013/12/10/europaeisches-parlament-verabschiedet-verordnung-ueber-nachhaltige-fischereipolitik/*

* *Das Ziel, bis zum Jahr 2020 alle europäischen Fischbestände so zu bewirtschaften, dass sie ihren langfristigen Höchstertrag (MSY) liefern können.*



Eliminierung der Rückwürfe durch Anlandeverpflichtung seit 2015 – ein langer Weg.

Der Reform der GFP lag auch die Vorstellung zugrunde, dass mehr Verantwortung für Erhaltungsmaßnahmen auf die Ebene regional kooperierender Mitgliedstaaten verlagert werden sollte.[8] Diese Form der Regionalisierung könnte, so die Absicht, auf regionaler Ebene zu Lösungen führen, die die dortigen Besonderheiten in den einzelnen Fischereien besser widerspiegeln, aber auch die Lebenswirklichkeit und Herausforderungen der Fischerei im Blick behalten. Für die Nordsee ist diese Kooperationsstruktur die „Scheveningen Group", im Ostseeraum trifft sich „Baltfish".

Zudem haben sich in den einzelnen Meeresregionen aus den im Jahr 2003 gegründeten Regional Advisory Councils (RAC) die Advisory Councils (ACs) entwickelt. Sie stellen eine Kooperationsplattform für zahlreiche Interessenhalter dar. Tatsächlich ist die Besetzung der ACs von der Fischereiseite dominiert: 60 Prozent repräsentieren den professionellen Fischereisektor, also Fischer, Reeder, Erzeuger- und Verarbeiterverbände, Handel und Marktvertreter. Die übrigen 40 Prozent werden von „anderen Interessengruppen" (engl. other interest groups) besetzt, darunter neben Anglern, Sportfischern und Verbraucherorganisationen auch die Umwelt- und Naturschutzseite.

Eine wesentliche Veränderung seit der Reform 2013 besteht für die ACs darin, wen sie tatsächlich beraten: Die RACs entwickelten Positionspapiere, die sie der Kommission zur Verfügung stellten. Ihre Positionen gingen auch an die Mitentscheidungsorgane und sie wurden vom Fischereiausschuss des Parlamentes eingeladen. Seit 2014 sind die ACs nun beauftragt, sowohl die Kommission, als auch die Mitgliedstaaten mit Empfehlungen und Informationen zum Fischereimanagement sowie sozio-ökonomischen und naturschutzrelevanten Aspekten zu versorgen. Empfänger der Beratungsexpertise sind dann die „High Level Groups" in den Regionen. Diese wiederum sind verpflichtet, für ihre gemeinsamen Empfehlungen die Position der ACs zu konsultieren, bevor sie an die Kommission gehen. Aus Sicht einiger in den ACs vertretenen Umweltgruppen scheint dies jedoch nicht selten auszubleiben oder zu spät stattzufinden.[9]

8 *Deutsche Umwelthilfe (2016).*

9 *EU Parliament, PECH Committee (2017).*

2. Trends und Entwicklungen des Zustands der Fischbestände von 2008 bis 2018

2.1 Wie war der Zustand der EU-Bestände zur Hälfte der alten GFP?

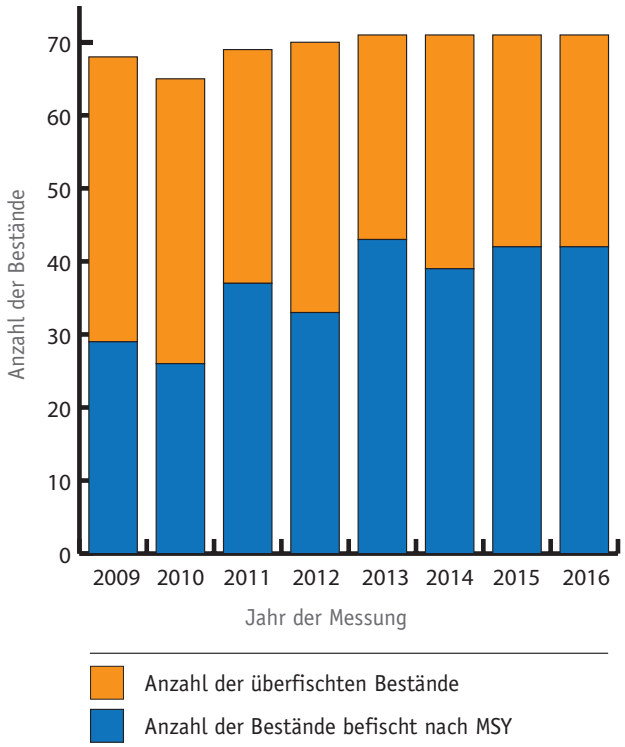
Im Jahr 2008, zur Mitte der Laufzeit der letzten GFP, galten innerhalb der nordeuropäischen Gewässer (EU außer Mittelmeer) fast 90 Prozent der wissenschaftlich analysierten Fischbestände als überfischt (Bestandsgröße unter B_{pa} oder fischereiliche Sterblichkeit über F_{pa}).[10] Der Anteil der Bestände mit ausreichenden Daten an der Gesamtheit aller kommerziell genutzten Bestände war mit 31 Prozent gering.

In ihrer Veröffentlichung zur Halbzeitbilanz der letzten GFP bedauerte die Europäische Kommission, dass „es seit der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik im Jahr 2002 keine greifbaren Fortschritte gegeben hat. Vor allem werden die TAC durchgehend so weit über dem in wissenschaftlichen Gutachten empfohlenen Niveau festgesetzt, dass sich die überfischten Bestände nicht erholen können. […] Dies hat zur Folge, dass 88 % der Bestände in der EU überfischt sind, weltweit hingegen durchschnittlich nur 25 %.“[11]

Diese Analyse war sehr ehrlich und stark auf Bestandserholung ausgerichtet. Sie war die Grundlage für nachfolgende Maßnahmenvorschläge, die dieses Ziel stärker im Blick haben sollten: Flexiblere TAC-Anpassungen, um sowohl wirksamere Bestandserholungsmaßnahmen durch Fangbeschränkungen durchführen zu können, als auch den Fischern bessere Fangmöglichkeiten einzuräumen, wenn sich Bestände wieder erholt haben.

	2004	2005	2006	2007	2008
Gesamtanzahl EU Fischbestände (ICES WGs)	86	96	94	84	89
Gesamtanzahl bewerteter EU Fischbestände (ICES)	30	19	31	29	28
Keine Daten	56	77	63	55	61
überfischt	30	18	29	26	25
Anzahl der nachhaltig genutzten Fischbestände	-	1	2	3	3
% überfischt (relativ zu bewerteten Beständen gesamt)	100 %	95 %	93 %	88 %	88 %

Tab. 1: Gesamtanzahl europäischer Fischbestände, wissenschaftlich bewertet und nicht bewertet. Quelle: Agnew, D. et al. (2010).



Im Jahr 2013 stellte die EU-Kommission dann fest, dass sich im Laufe eines Jahrzehnts der Anteil überfischter Bestände von 94 Prozent im Jahr 2005 auf 39 Prozent verringert hat.[12] Der fischereiwissenschaftliche, technische und ökonomische Ausschuss der Kommission (STECF) legte im Jahr 2018 jedoch die Analyse vor, nach der sich dieser Trend stark verlangsamt und sich mit Überfischungsraten von 41 Prozent in den Jahren 2015 und 2016 sogar wieder in die Gegenrichtung entwickelt hat (Abb.1).[13]

Abb. 1: Bestände im Nordost-Atlantik und angrenzenden Gewässern. Überfischt (orange) und nach MSY befischt (blau). Quelle: STECF (2018).

10 Agnew, D et al. (2010).

11 European Commission (2008).

12 European Commission (2013).

13 STECF (2018).

Da die zeitliche Zielvorgabe der aktuellen GFP Periode (2020) immer näher rückt, müssen die Bemühungen auf Seiten der politischen Entscheidungsträger deutlich wachsen, damit die rechtlichen Vorgaben der GFP noch erfüllt und „die zahlreichen ökologischen, ökonomischen und sozialen Vorteile gesichert werden, die in einem Ende der Überfischung stecken".[14]

2.2 Hat sich mit Einführung von MSY der Zustand der Fischbestände in den europäischen Gewässern verbessert?

„Die Kommission ist der Meinung, dass eine Fangtätigkeit im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags dazu beitragen wird, die Tendenz zur Erschöpfung der Fischereiressourcen umzukehren. Dieses Konzept wird für die Meeresumwelt allgemein von Vorteil sein: (…) Die Bewirtschaftung der Bestände wird weniger schwierig, wenn die Ressourcenverfügbarkeit stabiler wird. Durch eine Fangtätigkeit im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags wird sich der Anteil größerer und hochwertiger Fische in den Fängen erhöhen, wogegen der Anteil der Rückwürfe abnehmen wird."[15]

Zwischen 2005 und 2015 lagen für 61 bzw. 69 Bestände im Gebiet des Internationalen Rates zur Erforschung der Meere (ICES) wissenschaftliche Daten vor. In diesen zehn Jahren nahm der Anteil überfischter Bestände von über 70 auf rund 40 Prozent ab. Der Anteil der Bestände außerhalb sicherer biologischer Grenzen (d.i., wenn die fischereiliche Sterblichkeit oberhalb von F_{pa} und/oder die Biomasse unterhalb von B_{pa} liegt) zeigte im gleichen Zeitraum einen ähnlichen Trend und fiel von 65 Prozent in 2003 auf 38 Prozent im Jahr 2015.



Heringe (Clupea harengus) im Schwarm

Im Fortschrittsbericht zur GFP stellen die Experten des STECF heraus, dass sich zwar der allgemeine Bestandszustand deutlich verbessert hat, es aber noch immer zahlreiche Bestände im ICES-Gebiet gibt, die überfischt werden (mit einer fischereilichen Sterblichkeit größer als F_{MSY}) und dass wie erwähnt die Erholungsgeschwindigkeit in den letzten Jahren stark nachließ. Die Analyse des STECF zeigt zwar, dass im ICES-Gebiet der Indikator für den Fischereidruck (F/F_{MSY}) einen generellen Abwärtstrend für die Zeitspanne zwischen 2003 und 2016 beschreibt: Er lag in den frühen 2000er Jahren im Mittel 1,5-fach über dem Wert für F_{MSY} und hat sich nun auf einem Niveau um 1 stabilisiert.[16] Die EU-Kommission gibt sich zwar mit dieser Darstellung zufrieden: **„Laut dem STECF nimmt die fischereiliche Sterblichkeit im ICES-Gebiet kontinuierlich ab, und 2016 lag der Indikatorwert nahe 1 - gegenüber 1,5 im Jahr 2003. Das bedeutet, dass die Befischungsraten über alle Bestände hinweg durchschnittlich nahe F_{MSY} liegen.[17] Jedoch nicht so bei den Beständen im Mittelmeer und im Schwarzen Meer, bei denen der Indikatorwert um 2,3 variierte." Der STECF selbst merkt jedoch an, dass dieser Indikator bereits seit 2011 nicht weiter gesunken ist. Die Veränderungen bei diesem Indikatorwert zeigen, dass die bis 2016 gemachten Fortschritte zu langsam voranschreiten als dass es möglich sein wird, alle Bestände bis auf oder über das B_{pa}-Niveau zu erholen und sie bis 2020 entsprechend ihres F_{MSY} zu bewirtschaften.** Zudem ist die EU Kommission der Ansicht, es sei eine Herausforderung „sicherzustellen, dass alle TAC jederzeit im Einklang mit F_{MSY}-Niveau stehen."[18] Damit liefert sie eine falsche Interpretation der GFP-Ziele, denn diese verlangen nicht, dass die Fischereiintensität jederzeit auf F_{MSY}-Niveau liegt. Tatsächlich müssten, um das zentrale GFP-Ziel zu erreichen (Erholung und Verbleib der Bestände oberhalb eines Niveaus, das den MSY liefern kann), die Sterblichkeitsraten prinzipiell unterhalb von F_{MSY} liegen – und für Bestände in gemischten Fischereien sogar signifikant darunter.

2.3 Wie sieht es mit dem Status der Fischbestände weltweit aus?

An dieser Stelle ein Blick auf die globale Situation: Der alle zwei Jahre veröffentlichte Weltfischereibericht der Welternährungsorganisation FAO[19] geht in einem Kapitel auf den Zustand der wissenschaftlich untersuchten Fischbestände ein. Dieser Zustand wird unterteilt in überfischt/im Wiederaufbau, maximal genutzt sowie nicht voll genutzt/„unterfischt". Was sich zunächst als eindeutige Kategorisierung darstellt, enthält ein paar irritierende Faktoren: Einerseits wird darauf hingewiesen, dass es bei den im Bericht zusammengefassten Beständen nur um rund zehn Prozent der weltweit kommerziell genutzten Bestände handelt. Andererseits wird für die mittlere Kategorie eine immer wieder modifizierte Definition verwendet - von „fully exploited" (2010), über „fully fished" (2014) bis zu „maximally sustainably fished" (2018). Dass dieser Kategorie

14 *Poseidon (2017).*

15 *Erläuterungen zur Implementierung der Nachhaltigkeit in der EU Fischerei durch Anwendung des MSY-Ansatzes.*

16 *STECF (2017a).*

17 *European Commission (2018), S. 2*

18 *Ebda, S. 10.*

19 *FAO SOFIA Report 2018, S. 39.*

bei einer derart variablen Formulierung eine einheitliche Definition zugrunde liegen soll, erscheint schwer nachvollziehbar. Von Seiten des Managements wird jedoch argumentiert, dass der Anteil der Bestände, die in die fully exploited-, fully fished- oder maximally sustainably fished-Kategorie fallen, **„optimal" bewirtschaftet** ist und eine Abundanz bei oder nahe des MSY hat. **Im aktuellen Bericht zu den kommerziell genutzten Beständen von 2018, der die Bestandszahlen von 2015 verwendet, gilt das für 59,9 Prozent der Bestände (Abb. 2).**[20]

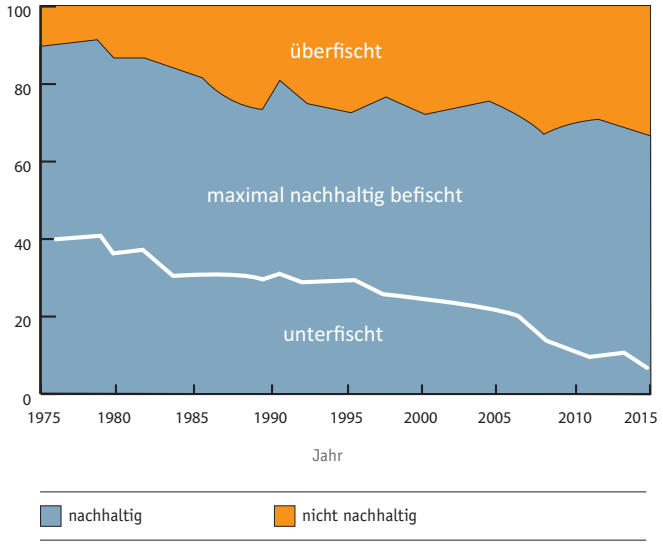


Abb. 2: Globale Entwicklung der überfischten, unterfischten und „maximally sustainably fished" Bestände zwischen 1975 und 2015. Quelle: FAO SOFIA (2018).

Das weltweit vereinbarte und auch für die EU-Fischerei gültige Management-Ziel bezieht sich auf die Größe eines Bestandes. Als Indikator zur Bestimmung eines Fortschritts gilt der Anteil der Fischbestände, die maximal nachhaltig befischt werden (entsprechend MSY) – eine Kategorie, die in Abb. 2 in blau gekennzeichnet ist und die über die Jahrzehnte deutlich abnimmt. Einzige Stellschraube für das Fischereimanagement zur Erfüllung der Zielvorgaben ist und bleibt die Anpassung der Fischereiintensität (F)*.

2.4 Wie entwickelten sich die Bestände innerhalb und außerhalb sicherer biologischer Grenzen?

Im Fortschrittsbericht des STECF werden für das Jahr 2016 rund 30 Prozent der wissenschaftlich analysierten Bestände in EU-Gewässern als außerhalb sicherer biologischer Grenzen (entweder $F>F_{pa}$ oder $B<B_{pa}$, orange Linie in Abb. 3) beschrieben, im Jahr 2003 waren dies noch 65 Prozent. Gleichzeitig weist der Report darauf hin, dass nur für 46 Bestände im ICES-Gebiet beide Referenzpunkte vorlagen.[21] Die rote Linie in Abb. 3 beschreibt über die Jahre 2003 bis 2016 den Anteil der Bestände, bei denen der Fischereidruck oberhalb von F_{MSY} lag oder die Laicherbiomasse kleiner als MSY-$B_{trigger}$ war.

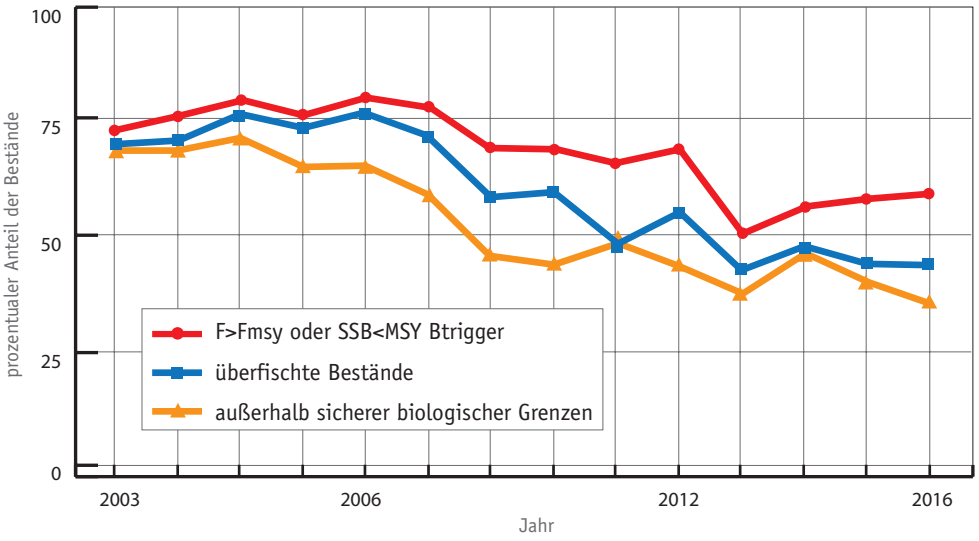


Abb. 3: Trends für den Bestandszustand, 2003-2016. Blauer Indikator: Anteil überfischter Bestände (F>FMSY) im Untersuchungsrahmen (65 bis 71 voll bewertete Bestände im ICES-Gebiet), oranger Indikator: Anteil Bestände außerhalb sicherer biologischer Grenzen (F>Fpa oder B<Bpa, für 46 Bestände), rot: F>FMSY oder SSB<MSY Btrigger. Quelle: STECF (2018).

20 *Ebda.*

* *Anmerkung: Der FAO-Bericht gilt als die zentrale Veröffentlichung zum Status der Weltfischerei. Er fußt auf der Auswertung von Daten von rund 500 kommerziell genutzten Fischbeständen. Das entspricht einem geschätzten Drittel der weltweit genutzten Fischbestände. Um die Bestände in Relation zu ihrem MSY darstellen zu können, müssen zumindest Abschätzungen zum FMSY-Punktwert vorliegen. Innerhalb der EU ist dies bislang lediglich für knapp 50 Prozent oder 69 der 140 kommerziell genutzten und vom ICES untersuchten Beständen gelungen.*

21 *STECF (2017a).*

Der Linienverlauf verrät, **dass die Zustandsverbesserung nur langsam vonstattenging. Der Rückgang scheint sich zudem seit 2013 zu verlangsamen und der Wert steigt danach sogar wieder bis auf etwa 60 Prozent an. Generell ist der Anteil der Bestände oberhalb bzw. unterhalb von B_{MSY} gar nicht bekannt, weil der ICES bislang nur für wenige Bestände eine Schätzung für diesen wesentlichen Indikator liefern konnte.** Doch obwohl der ICES diesen Indikator für derzeit nicht sinnvoll hält, weist der STECF in seinem Fortschrittsbericht zur GFP darauf hin, dass „der ICES derzeit die MSY-$B_{trigger}$ Einstellungen verändert, um die fischereiliche Sterblichkeit mit höherer Wahrscheinlichkeit auf F_{MSY} zu halten und MSY-$B_{trigger}$ damit zu einem angemessenen Platzhalter für B_{MSY} zu machen. Jedoch ist dieser Prozess noch für 40 von 69 Beständen zu vollenden, bei denen bisher MSY-$B_{trigger}$ auf dem Niveau von B_{pa} liegt".[22]

Der STECF betont auch, dass sobald eine repräsentative Anzahl von Abschätzungen zu B_{MSY} in den ICES Berechnungen vorliegen, das Verhältnis (und die Anzahl) von Beständen unter- oder oberhalb dieses Referenzpunktes in das zentrale Indikatoren-Set aufgenommen werden sollte.[23]

In ihrer Analyse der vorhandenen Abschätzungen zum Zustand der Fischbestände kommen Hilborn & Ovando (2014) zu dem Ergebnis, dass generell solche Bestände in einem besseren Zustand sind – und sich sogar tendenziell eher erholen als degenerieren –, für die wissenschaftliche Bewertungen vorliegen*. Außerdem waren in ihrer Bewertung generell größere Bestände in einem besseren Zustand als kleinere. Die Autoren sahen durch diese Ergebnisse die Annahme bestätigt, dass sich der Zustand von gemanagten Beständen besser entwickelt als der von Beständen ohne Management. Hinzu kommt die Erkenntnis, dass große Bestände deutlich mehr Aufmerksamkeit des Managements erhalten als kleine(re) und die meisten nicht wissenschaftlich analysierten Bestände gar nicht gemanagt werden. Sie vertreten die Ansicht, dass ein Fischereimanagement, wie es derzeit gängige Praxis ist, eine nachhaltige Fischerei ermöglichen kann, und dass es am Ende darauf ankommt, die datenarmen Bestände aller Meere in ein Management zu bringen.[24]



Baumkurren-Kutter (Krabbenkutter) im Hafen

2.5 Welche fischereiwissenschaftliche Kritik gibt es an der Auswahl der Referenzwerte?

MSY-$B_{trigger}$ gilt derzeit als Biomasse-Referenzwert und markiert die untere Grenze der Schwankung, die ein Bestand rund um den Biomasse-Zielwert B_{MSY} vollführt. Entsprechend eines dem Vorsorgeansatz folgenden Fischereimanagements müssen, sobald ein Bestand diesen Wert erreicht oder sogar unterschreitet, Maßnahmen wie beispielsweise die Absenkung der fischereilichen Sterblichkeit ergriffen werden, damit sich der Bestand schnell wieder aufbauen und wieder um B_{MSY} fluktuieren kann. Das Konzept für MSY-$B_{trigger}$ entwickelte sich aus dem Referenzwert B_{pa}, den der ICES seit den späten 1990er Jahren als Basis seiner Empfehlungen verwendete. B_{pa} wiederum errechnet sich aus B_{lim}, als Standardwert in der Regel so: $B_{pa} = B_{lim} * 1.4$.[25]

Inwieweit aber reflektiert die Anwendung von MSY-$B_{trigger}$ die ursprüngliche Zielsetzung der reformierten GFP? Die Beratergruppe Poseidon kam in ihrer Analyse zu dem Ergebnis, dass der SSB von rund einem Viertel aller Bestände im Jahr 2016 unterhalb dieses Wertes lag. Sie kritisierte, dass sich die gewählte Referenzgröße nicht dazu eigne, um als Fortschrittsindikator auf dem Weg zum Biomassezeil der GFP zu fungieren.[26] **MSY-$B_{trigger}$ stellt immer nur den unteren Wert da, um den B_{MSY} fluktuiert. Das Ziel der GFP ist es aber, dass die bewirtschafteten Bestände eine Biomassegröße erreichen, die oberhalb B_{MSY} liegt.** Die Verwendung des Proxys MSY-$B_{trigger}$ ist insbesondere dann kritisch zu hinterfragen, wenn ein Wert für einen Bestand ermittelt wird, der dem für den alten Vorsorgewert bzw. B_{pa} entspricht.

Der Blick in das globale nachhaltige Entwicklungsziel für die Ozeane (sustainable development goal, SDG) liefert Hinweise auf die Ausrichtung des Managements. Dort ist zu finden: „to restore fish stocks in the shortest time feasible, at least to levels that can produce maximum sustainable yield..." (SDG 14.4). Dieses Ziel wird jedoch nur erreicht, wenn das Fischereimanagement die geeigneten Maßnahmen ergreift. Im Zentrum dieser Überlegung

22 *STECF (2018).*

23 *Ebda.*

* *Zitat aus Hilborn & Ovando: "We review the available estimates of the status of fish stocks from three sources: the FAO's State of Marine Resources", a database on scientific stock assessments, and recent estimates from statistical models designed to determine the status of unassessed fish stocks."*

24 *Hilborn, R. & Ovando, D. (2014).*

25 *ICES (2015).*

26 *Poseidon (2017).*

steht die zum Managementziel ausgerufene Messlatte des MSY. Um die Fischbestände so zu stabilisieren oder aufzubauen, dass sie in der Lage sind, den höchstmöglichen Dauerertrag zu liefern, muss in der absoluten Mehrzahl der Fälle der Fischereidruck nach unten angepasst werden – als eine direkte Stellgröße, die dem Management zur Verfügung steht. Solche Bemühungen sind älter als die letzte Reform, denn schon das globale Übereinkommen der Vereinten Nationen über Fischbestände (UNFSA, New York 1995)[27] arbeitet dieses Ziel in Annex II unter Punkt 7 heraus: „F_{MSY} should be regarded limit reference point". In diesem Annex ist auch nachzulesen, auf welche Weise diese Referenzpunkte gesetzt werden sollen. Das Abkommen fordert a) im Namen von Schutzbemühungen die Annahme von „Limit"-Referenzpunkten oder b) im Namen von Managementzielen die Annahme von „Ziel"-Referenzpunkten.[28] Limit-Referenzpunkte sollen die Grenzen markieren, in deren Rahmen sich die Nutzung in sicheren biologischen Grenzen befindet und die Bestände den MSY produzieren können. Ziel-Referenzpunkte dagegen sollen die Managementziele erfüllen und „on average" nicht überzogen werden.



Fanganlandung Bretagne

Das UNFSA definiert, dass die fischereiliche Sterblichkeit, die letztlich den MSY ermöglicht, als Limit-Referenzwert angesehen werden muss. Praktisch würde das bedeuten, dass die Ziel-Referenzwerte unterhalb F_{MSY} liegen müssten, um wirklich sicherzustellen, dass keine Überfischung stattfinden kann.

Wenn nun die Bestandsgröße dennoch unter einen festgelegten Referenzwert sinkt oder die fischereiliche Sterblichkeit über eine entsprechende Schwelle ansteigt, soll das Management zuvor vereinbarte Schutz- und Managementmaßnahmen auslösen, entsprechend den vereinbarten „Harvest-Control Rules (HCR)". Das Beispiel der ICES-Empfehlung 2018 für Dorsch der westlichen Ostsee[29] illustriert es: Dort lässt sich nachlesen, dass bei Anwendung des mehrjährigen Bewirtschaftungsplans (MAP) die Gesamtfänge für das Jahr 2019, die den so genannten „ranges" entsprechen, zwischen 9.094 und 23.992 Tonnen liegen sollten.

Darüber hinaus dürften Fänge, die einem F>F_{MSY} (15.021 Tonnen) entsprächen, nur unter den im MAP festgelegten Bedingungen getätigt werden - wobei aber „die gesamte Bandbreite als vorsorglich gilt, so lange die ICES-Regeln angewandt werden". Diese Formulierung, die genauso auch für andere Ostseebestände gilt, lässt den Eindruck entstehen, dass Fänge oberhalb von F_{MSY} dem Vorsorgeansatz entsprechen könnten, was nicht der Fall ist. Hier werden mehrere rechtliche Vorgaben außer Acht gelassen und, wie im Fall des westlichen Dorsches, nicht vorsorglich, sondern unter hohem Risiko in den Blick genommen:

1. Die Verpflichtung, die Bestände in dem Maße zu bewirtschaften, dass diese eine Bestandsgröße erreichen oder halten können, die oberhalb derer liegt, die einen höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht (gemäß GFP, Artikel 2.2 sowie gemäß MSRL, Artikel 3.1 und 3.2),
2. eine gesunde Alters- und Größenverteilung der Bestände (gemäß MSRL 3.3) sowie
3. die Fähigkeit der Bestände, ihre Rolle als Beute und/oder als Räuber im Ökosystem zu erfüllen (mehrere Artikel in GFP und MSRL).



Kabeljau (Gadus morhua) im Schwarm in der Nordsee

Eine im Jahr 2014 eingesetzte Task Force, bestehend aus EU-Kommission, EU-Parlament und dem Fischereiministerrat, schlug vor, zusätzlich zu den vorgeschriebenen HCR[30] weitere Bereiche um F_{MSY} (= „ranges") als flexible Ziele für die regionalen Managementpläne zu verwenden. Damit definierten sie MSY eher als erstrebenswerten Raum mit drei Dimensionen und nicht als Punktwert. Im Zuge der Verhandlung des ersten Managementplans für die Ostsee beauftragte die Task Force anschließend den ICES, vorsorgliche F-Werte zu ermitteln, die wenigstens 95 Prozent des maximalen Fangs ermöglichen sollten[31] – ein Ansatz, der letztlich dem US-amerikanischen Konzept vom „optimal yield"[32] oder auch

27 *United Nations (1995).*
28 *PEW Environmental Trusts (2016).*
29 *ICES (2018).*
30 *STECF (2015b).*
31 *ICES (2015d).*
32 *Patrick, W. S. & Link, J. S. (2015).*

dem „pretty good yield“[33,34] ähnelt. Die Wissenschaftler des ICES wurden gebeten, ihre Empfehlungen für die Festlegung des „F“ so zu formulieren, dass sie der Natur des angestrebten MSY Rechnung trägt, denn dieser Wert ist nicht fix, sondern fluktuiert um diesen Höchstwert. Das Ergebnis waren F-ranges als flexible Antwort des Fischereidrucks auf sich ändernde Bestandssituationen. So soll nun versucht werden, einen vorsorglichen Radius um das Managementziel zu legen.

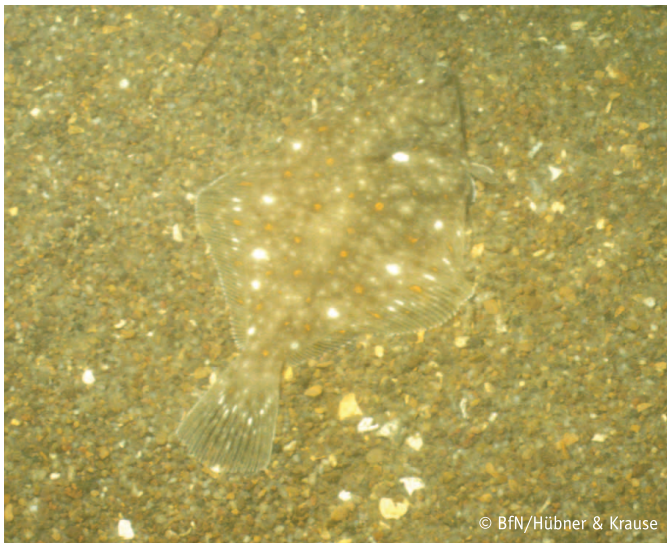
ICES ermittelte also zwei Referenzwerte, die einen Bereich von F mit hohem Fangertrag einerseits und geringem Risiko für Bestandsrückgang andererseits markieren: $F_{MSY\text{-}lower}$ und $F_{MSY\text{-}upper}$.[35] Zwischen dem niedrigsten und dem höchsten F liegt der Wert für F_{MSY}. Rainer Froese vom GEOMAR in Kiel formuliert an dieser Stelle eine Sorge, denn problematisch seien generell nicht die Bereiche zwischen F_{lower} und F_{MSY}, sondern die Werte, die oberhalb von F_{MSY} lägen und vonseiten des ICES (im Rahmen seines Auftrags von politischer Seite) dennoch als „vorsorglich“ eingestuft würden.

Der ICES empfiehlt allerdings explizit einen vorsichtigen Umgang mit den Werten oberhalb von F_{MSY} und listet potenzielle negative Folgen auf:

- **Der Fischereiaufwand steigt;**
- **es kommt zu hohen jährlichen Schwankungen in den fischereilichen Möglichkeiten und die Abhängigkeit der Fänge von nachkommenden Generationen wächst;**
- **die Bestände werden aus kleineren Individuen bestehen und die Fänge insgesamt geringer ausfallen;**
- **die Wahrscheinlichkeit wächst, dass SSB unter MSY $B_{trigger}$ sinkt.**

Hinzu kommt, dass bei einer Festlegung der fischereilichen Sterblichkeit F oberhalb von F_{MSY} der Bestand nicht die vorgeschriebene Größe oberhalb von B_{MSY} erreichen kann, um den MSY bereit zu stellen. Dies muss im Grunde als direkter Verstoß gegen die GFP gewertet werden.

Die aktuellen Mehrjahres-/Mehrartenpläne und ihre Harvest Control Rules bergen geringe Risiken für die betroffenen Bestände. Aber sie entsprechen nicht vollständig den GFP-Zielen, weil sie F-Werte über F_{MSY} zulassen. Wird die Sterblichkeit bei F_{upper} festgelegt, so eine Studie von Ulrich et al. (2017), ergibt sich ein Risiko von über 5 Prozent für Scholle und Seelachs, dass der Bestand bis zum Jahr 2020 unter B_{lim} rutscht. Die Wahrscheinlichkeit, bis zum Jahr 2020 unter MSY-$B_{trigger}$ zu fallen, liegt für diese beiden Bestände bei 40 Prozent.[36] Das führt zu einer erhöhten Variabilität der jährlichen fischereilichen Möglichkeiten, auch zu häufigen TAC-Reduktionen, um den Bestand wiederaufzubauen, und verstärkt die Abhängigkeit von der Biomasse künftiger Jahrgänge.



Scholle (Pleuronectes platessa) im Sylter Außenriff

Die Grundverordnung der GFP weist MSY als das übergeordnete Ziel aus. Gleichzeitig sollen die gemischten Fischereien und die Ökosystemkomponenten besondere Berücksichtigung finden (Art. 9 der GVO). Insbesondere den gemischten Fischereien, in denen Bestände gemeinsam befischt werden, die in ihrem Zustand teilweise sehr unterschiedlich sein können, muss daher ein besonderes Augenmerk gelten.

Das Konzept der F_{MSY} ranges wird aus der Perspektive des Naturschutzes sehr kritisch gesehen.[37] Einerseits liefert es für die politischen Verhandlungen im Rahmen der GFP klare vorsorgliche Grenzen. Auf der anderen Seite birgt eine Bandbreite für F, die ausdrücklich Teil des operativen Managements sein soll, das Risiko, dass sich Manager und einschlägige Interessenvertreter systematisch und leichtfertig stets für die TAC-Marge am oberen Ende der Zielwerte entscheiden. Gelegentlich mag das die kurzfristigen, sozio-ökonomischen Ziele befriedigen. Aber eine solche Strategie könnte dazu genutzt werden, in einer gemischten Fischerei bei den zulässigen Fangmengen für den Bestand, der besonders hohem Fischereidruck ausgesetzt ist, entsprechend des oberen Endes von F_{MSY} range abzuweichen. Folge wäre, dass der Fischereidruck für alle betroffenen Bestände langfristig hochgehalten wird und eine Erholung bzw. Zielerreichung insbesondere für den Bestand mit der geringsten Produktivität verlangsamt wird. Dabei handelt es sich, wie das Beispiel des Kabeljaus in der Nordsee zeigt, oft um den Bestand, der die Fischerei auf die anderen Arten blockiert (choke species).

33 *Hilborn, R. (2010).*
34 *Rindorf, A. et al. (2016).*
35 *ICES (2016).*
36 *Ulrich et al. (2017).*
37 *Joint NGO recommendations on Baltic Sea fishing opportunities for 2019.*



Gefangener Dorsch (Gadus morhua)

Die Autorengruppe um Clara Ulrich zeigte, dass ein beständiger Fischereidruck auf dem höheren Ende des festgelegten Bereiches tatsächlich zu inakzeptablen Risiken führen kann. Der STECF modellierte in seinem Bericht zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Optionen für die gemischte Fischerei den Ertragsverlauf für eine Handvoll Bestände jeweils für die Option F_{MSY} und $F_{MSY\text{-}upper}$: Bei allen überholte der F_{MSY}-Fangertrag denjenigen der $F_{MSY\text{-}upper}$ Variante innerhalb von nur drei Jahren.[38] Darüber hinaus bleibt das Ungleichgewicht bestehen. Die gleichen Probleme, die mit F_{MSY} als Punktwert bestehen, würden auch weiterhin existieren, wie bspw. die Rückwürfe, jetzt aber vor dem Hintergrund einer geringeren Biomasse und verstärkter Fischereiintensität. Die Folgen hiervon sind Langzeitschäden am Ökosystem und eine nur wenig erhöhte Fangmenge.

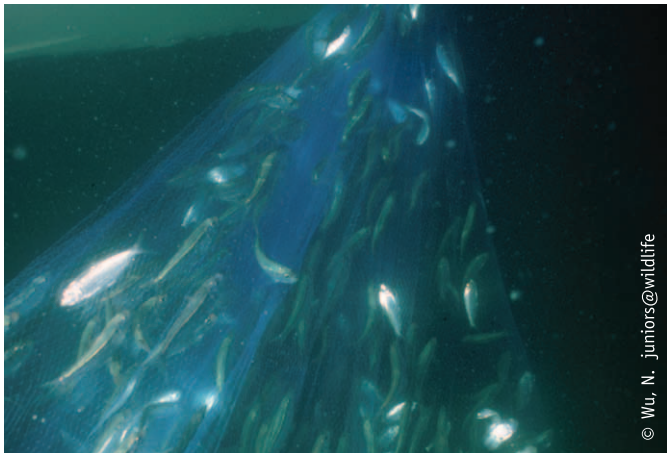
Selbstverständlich liegt es in der politischen Verantwortung von EU-Kommission und Ministerrat, die nachhaltigen Grenzen der Fischereiaktivitäten zu wahren. In ihrer Mitteilung an das EU-Parlament und den Ministerrat zum Stand der GFP und zur Konsultation zu den Fangmöglichkeiten für 2019 formuliert die Kommission jedoch nicht mehr nur auf der Basis der wissenschaftlichen Empfehlung, sondern verweist auf eine Reihe weiterer Beratungen, die sie zur Erstellung ihres Vorschlags für die Fangmöglichkeiten zu Rate ziehen wird.[39] Diese „anderen Beratungen" sind explizit im Ostsee-Mehrjahresplan berücksichtigt worden. Es bleibt jedoch unklar, wer diese anderen/weitergehenden Beratungen liefert. In Frage kommen hier der STECF ebenso wie der Baltic Sea Advisory Council. Dieses Verfahren verstärkt einerseits im Prozess der Festlegung der Höchstfangmengen die Intransparenz. Hinzu kommt, dass es bei einem verlangsamten Erholungsprozess der Fischbestände zumindest fraglich erscheint, ob eine Diversifizierung der Beratung zu diesem Zeitpunkt geeignet ist, um die GFP-Anforderungen im gegebenen Zeitlimit zu erfüllen.

38 *STECF (2018).*
39 *EU Kommission (2018).*

2.6 Die Wissenschaft auf dem Prüfstand: Zwischen komplexer Natur und Politikberatung

Alljährlich werden die Aufträge der EU-Kommission an den Internationalen Rat zur Erforschung der Meere ICES neu verfasst und vertraglich als Memorandum of Understanding (MoU) festgehalten. Die MoU beziehen sich im Schwerpunkt auf die alljährlichen Veröffentlichungen, also die Aktualisierung der Bestandsbewertungen und Fangempfehlungen, die mit Szenarien für das Management kombiniert werden, um als Leitplanke für den politischen Entscheidungsprozess zu dienen.

Einen besonders drastischen Fall stellt der 2018er Advice des ICES zum westlichen Ostseehering dar: Für das Jahr 2019 wird eine Nullquote empfohlen. Hier zeigt sich, dass auch die Wissenschaft einem erheblichen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt ist. Nachdem es im Jahr 2018 im Rahmen der regelmäßigen Überprüfung aller Eingangsdaten und verwendeter Modelle durch den ICES (benchmarks) zu einer Neubewertung der Referenzpunkte für Hering kam, wurden B_{lim} und MSY $B_{trigger}$ deutlich angehoben. Das Ergebnis dieser Neubewertung war, dass der Bestand von nun an als unterhalb B_{lim} eingestuft wurde.[40] Im Gegensatz zu früheren Analysen wurde die Nachwuchsproduktion bei einem SSB <120.000 Tonnen als eingeschränkt eingestuft, und die Nachwuchsproduktion der Jahre 2016 und 2017 war nicht nur unterdurchschnittlich, sondern die schwächste in der gesamten Zeitserie. ICES ist unter solchen Bedingungen angehalten, ein Aussetzen der Fischerei zu empfehlen, wenn keine Fangmenge abgeleitet werden kann, die das Erreichen von MSY innerhalb eines Jahres sicherstellt (der ICES weist in seiner Kommunikation freilich deutlich darauf hin, dass auch die Schließung der Heringsfischerei dieses Ziel nicht sichert).



Heringe (Clupea harengus) im Netz

Die Konsequenzen für die Fischerei sind fraglos immens. In diesem Fall bedeutet die schlechte Bestandsbewertung neben den Fangeinbußen auch die Suspendierung ihrer Zertifizierung, für die die Bestandssituation als eine von drei Bewertungskriterien

40 *ICES (2018a).*

wesentlich ist. Eine so deutliche Änderung in der wissenschaftlichen Bewertung hat aber nicht nur Auswirkungen auf die Praxis. Sie wirkt auch nach außen und belastet das Vertrauen in die wissenschaftlichen Institutionen und in die Modelle, derer sie sich bedienen. Christopher Zimmermann, Leiter des Thünen-Instituts für Ostseefischerei, schlägt vor, für die Zukunft bei Modellwechseln einen Zeitraum zu etablieren, in dem „zwei Analysemodelle parallel laufen könnten, bevor eines ausgewählt" werde. Die sofortige Ablösung eines Modells durch ein neues verursache seiner Ansicht nach ein Glaubwürdigkeitsproblem. Es wäre zu prüfen, ob den Wissenschaftlern in ihren Empfehlungen etwas mehr Spielräume eingeräumt werden sollten, damit sie auf solche Situationen reagieren können.

Derzeit bereitet die EU-Kommission den wissenschaftlichen Experten große Kopfschmerzen, in dem sie eine Ausschreibung für fischereiwissenschaftliche Beratung im Wert von rund 10 Millionen Euro veröffentlicht hat.[41] Ausgeschrieben wurde ein flexibles Werkzeug, über das wissenschaftliche Expertise für die Europäische Kommission bereitgestellt werden soll. Diese betrifft Themen, für die die etablierten Beratungsinstitutionen wie ICES und STECF nicht oder nicht in angemessener Zeit beratend tätig werden können, und bezieht sich auf die Meeresgebiete Nord- und Ostsee sowie europäische Gewässer in Randgebieten und im westlichen Atlantik. In den Instituten, für die solche Aufträge interessant sind, sind auch die Wissenschaftler angesiedelt, die in ICES-Gremien und -Arbeitsgruppen sitzen. **Somit könnte sich ein Interessenkonflikt anbahnen, der im Rahmen teilweise drastische Maßnahmen zur Folge haben könnte: Cornelius Hammer, scheidender ICES-Präsident, verweist auf die Notwendigkeit, dass alle Expertinnen und Experten frei von Interessenkonflikten sein sollten und daher gegebenenfalls für die Laufzeit der Verträge ihrer Institute mit der Kommission von den ICES-Arbeitsgruppen ausgeschlossen werden müssten.** Um einen solchen Schritt zu verhindern, aber auch, um die notwendige Qualitätskontrolle für diese neue Advice-Schiene nicht zu verlieren, brauche es intensive Gespräche zwischen den Institutsleitern mehrerer EU-Länder. Gemeinsam schlugen sie der Kommission bzw. der ausführenden Agentur EASME vor, wie der ICES-Prozess auch innerhalb der ausgeschriebenen Aufträge beibehalten werden könnte. Wie sich nun (Stand 28.09.2018) die Kommission entscheidet, ist offen.

2.7 Weshalb werden Fischbestände genutzt, über die es kaum Daten gibt?

Ein bedeutsamer Kritikpunkt an der nutzerorientierten Fischereipolitik der EU ist seit jeher, dass die Befischung auch von Beständen erlaubt wird, für die nur unzureichende Daten für die Begutachtung vorliegen. Auch heute liegen für die Mehrheit der in EU-Gewässern befischten Bestände keine ausreichenden Daten vor:

Der STECF stellt in seinem Fortschrittsbericht zur GFP fest, dass im Jahr 2017 von den 156 festgelegten Höchstfangmengen aus 66 Beständen* lediglich 51 Prozent einen Referenzwert für die Zielgröße F_{MSY} aufwiesen. Und für lediglich 43 Prozent der vergebenen TAC konnten Referenzen für die Vorsorgebestandsgröße B_{pa} zu Rate gezogen werden.[42] Bei dieser großen Datenlücke verwundert es nicht, dass für den angestrebten Zustand „Biomasse auf MSY-Niveau (B_{MSY})" besonders viele Berechnungen fehlen, so dass es im Grunde kaum möglich ist, Fortschritte mit Blick auf das GFP-Ziel festzustellen.

In den nächsten Jahren wird der ICES für eine deutlich höhere Anzahl von datenarmen Beständen die notwendigen Referenzwerte errechnen. Aktuell werden die Vorgaben für MSY-$B_{trigger}$ so verändert, dass ein guter Stellvertreter („proxy") für B_{MSY} dabei herauskommt. Das ist jedoch für 40 von 69 Beständen notwendig, bei denen MSY $B_{trigger}$ derzeit noch auf B_{pa}-Niveau angesiedelt ist.

Die EU-Kommission wies im Jahr 2017 darauf hin, dass die Erholung von Beständen mit schlechter Datenlage insgesamt langsamer verläuft und lässt nicht unerwähnt, dass die Biomasse der bewirtschafteten Bestände im Mittelmeer im Zeitraum 2003 bis 2014 um 20 Prozent zurückging.[43] Derzeit entfallen rund 19 Prozent der EU-weiten Fangmöglichkeiten auf Bestände, die außerhalb sicherer biologischer Grenzen liegen (11 %) oder auf dem Vorsorgeansatz beruhen, deren Status in Relation zum Bewirtschaftungsziel MSY also noch immer unbekannt ist (8 %). Hier greift die bereits erwähnte Analyse von Hilborn & Ovando (s. 2.4) und es wird deutlich, dass sich das EU Management dringend aus diesem Dilemma befreien muss: **Wenn Datenarmut einem vergleichsweise geringen kommerziellen Interesse entspringt (Ausnahmen bestätigen die Regel), die wissenschaftliche Analyse jedoch an das wirtschaftliche Interesse gekoppelt wird, festigt sich auf diese Weise das Auseinanderdriften von „gut untersucht" und „datenarm" und eine ökosystembasierte Betrachtung bleibt weiterhin Wunschdenken.**

41 *siehe: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:281154-2018:TEXT:EN:HTML*

42 *STECF (2018).*

43 *EU Kommission (2017).*

* *Anmerkung: Die Anzahl der Höchstfangmengen ist höher als die der Bestände. Das liegt daran, dass die Fischerei auf einen Bestand in unterschiedlichen geografischen Regionen stattfinden kann und sich das Verbreitungsgebiet eines Bestandes generell über mehrere TAC-areas des ICES ziehen kann.*

3. Politische Entscheidungsebene

3.1 Wieviel TAC oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlung haben die Minister ermöglicht?

Der Report „Taking stock" (2017), von der Beratergruppe Poseidon im Auftrag der PEW Environment Group angefertigt, stellte im Jahr 2017 fest, dass mehr als die Hälfte der verabschiedeten TAC oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlung festgelegt wurden (Wobei ICES Empfehlungen je nach Datenlage sowohl nach dem MSY-Ansatz als auch dem B_{pa}-Ansatz ausgesprochen hatte). Einzig positiv sei, dass sich die Höhe des Überschusses im Vergleich zu früheren Jahren verringert habe. Dennoch steht jede einzelne Entscheidung für eine Fangmenge oberhalb der nachhaltigen Grenzen im Widerspruch zu den Vorgaben der GFP und untergräbt eine zeitige Bestandserholung. Im Durchschnitt gaben die Minister in den Jahren zwischen 2011 und 2015 rund 20 Prozent mehr Fisch zum Fang frei, als die Wissenschaft ihnen empfohlen hatte.[44] Besonders Großbritannien und Dänemark haben davon profitiert, wenn die Erhöhung ihrer Fangmenge in Tonnen bemessen wird. Legt man die prozentuale Erhöhung ihrer TAC zugrunde, erhielten Spanien und Portugal den höchsten TAC-Aufschlag.[45]

Abb. 4 zeigt den politisch vereinbarten Aufschlag für die Jahre 2013 bis 2017: **In 2017 lag die Höhe des vereinbarten Gesamtfangs noch um 240.742 Tonnen über den wissenschaftlichen Empfehlungen. Dies bedeutete immerhin eine Verringerung gegenüber dem Vorjahr von 61 Prozent, als insgesamt 621.157 Tonnen Fangmenge mehr als wissenschaftlich empfohlen vereinbart wurden.**[46]

Als Begründung für diese Abweichungen gilt gemeinhin, dass die Wissenschaftler in ihren Erhebungen biologische und ökologische Faktoren berücksichtigen, während für die Entscheidungsträger die sozial-ökonomischen Überlegungen eine größere Rolle spielen. In ihrer Analyse zur „politischen Überfischung" wiesen Voss et al.[47] nach, dass die politische Entscheidung zur Überschreitung wissenschaftlicher Empfehlungen ganz entscheidend von sozial-ökonomischen Überlegungen getragen sein kann: Während in der Region „Bay of Biskay" im Zeitraum 1987-2013 die TAC im Mittel um 164 Prozent über den wissenschaftlichen Empfehlungen festgelegt wurden, erschien die Ostsee im gleichen Zeitraum als die ICES Region mit der geringsten Abweichung. Wenn jedoch in allen Regionen allein die wirtschaftlich wichtigsten Arten miteinander verglichen und wesentliche ökonomische Faktoren wie Beschäftigungsstatus, Wirtschaftswachstum und Fischkonsum mit eingerechnet wurden, so ergab sich ein anderes Bild: Die Ostsee war dann die Region mit den höchsten Abweichungen noch vor dem Golf von Biskaya.

Neben der durch die Ministerentscheidungen „legalisierten Überfischung" kommt es bei der Vergabe von Höchstfangmengen auch auf eine konsequente Kontrolle der Einhaltung dieser Nutzungsgrenze an. Gefragt nach ihrer Einschätzung, ob sie gegen ein Überschreiten der politisch vereinbarten Fanggrenzen für den Dorsch in der westlichen Ostsee beispielsweise weitere Fischereikontrollen

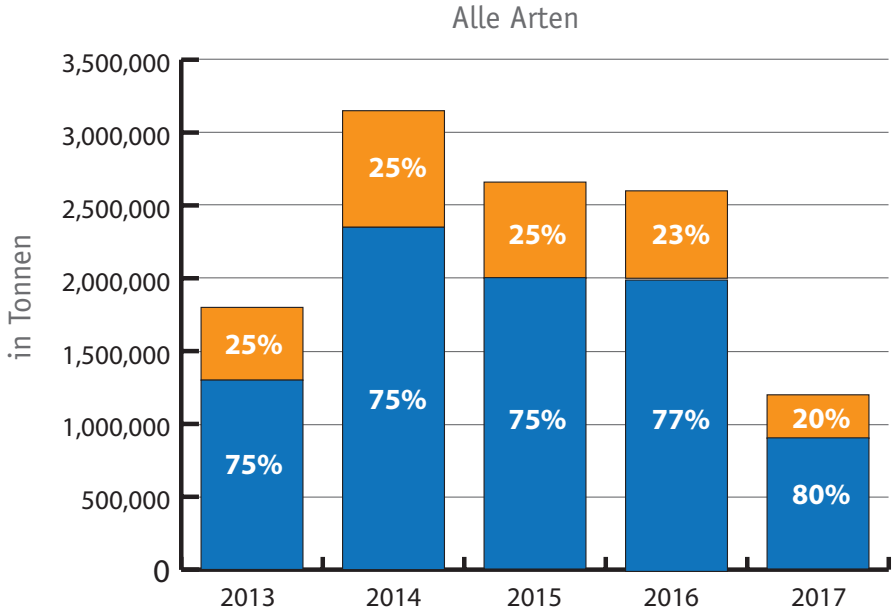


Abb. 4: Wissenschaftlich empfohlene Fangmengen (blau) und der prozentuale TAC-Aufschlag (orange) für alle Bestände im ICES-Gebiet zwischen 2013 und 2017.
Quelle: Poseidon (2017).

44 *Carpenter, G. et al. (2016).*
45 *Ebda.*
46 *Poseidon (2017).*
47 *Voss, R. et al. (2015).*

JAHR 2015	Fangfahrten gesamt	Kontrollen gesamt	Anteil in %	JAHR 2016	Fangfahrten gesamt	Kontrollen gesamt	Anteil in %
Ostsee	24.318	1.685	6,9	Ostsee	19.718	1.291	6,5
Nordsee	./.	./.	./.	Nordsee	13.243	288	2,2

Tab. 2: Darstellung der kontrollierten Fangfahrten in Nord- und Ostsee durch die deutsche Fischereikontrolle in den Jahren 2015 und 2016. Quelle: Deutscher Bundestag (2017).

avisiert, antwortete die Bundesregierung Anfang 2017 jedoch: „Die Bundesregierung betrachtet das bestehende Kontrollsystem als ausreichend und sieht keinen zusätzlichen Bedarf an weiteren Kontrollen auf See. Im Übrigen hält die Bundesregierung eine Ausdehnung der Kontrollen auf See auch deshalb nicht für notwendig, weil die Einhaltung der Fangquoten bei der Anlandung unmittelbar überprüft wird."[48] Das ist so jedoch leider nicht möglich. Laut Begriffsbestimmung wurde der Terminus „Total allowable *catch*" (TAC) derart nur noch im Rahmen der alten GFP verwendet (z.B. Verordnung Nr. 57/2011 des Rates: „Im Sinne dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck ´zulässige Gesamtfangmenge (TAC)´ die Menge, die einem Bestand jedes Jahr entnommen und angelandet werden darf").[49] Die Begriffsbestimmung für TAC wurde mit der neuen GFP aber angepasst: „´zulässige Gesamt*fang*menge (TAC)´ i) in Fischereien, für die die Pflicht zur Anlandung gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 gilt, die Menge, die jedem Bestand jährlich entnommen werden darf; ii) in allen anderen Fischereien die Menge, die aus jedem Bestand jährlich angelandet werden darf."[50] Somit ist es nicht ausreichend, allein über die Kontrolle der Anlandung auf die Einhaltung der gesetzlich erlaubten Höchstfangmengen zu schließen.

Der Deutsche Fischereiverband betont in seinem Jahresbericht 2016, dass „die Kontrollbehörden auf der Grundlage wissenschaftlicher Kenntnisse mit einem risikobasierten Ansatz zur effektiven Verteilung des Kontrollaufwandes [arbeiten]."[51] **Tatsächlich liegt laut Bundesregierung die Kontrolldichte für das Jahr 2016 bei gerade 2,2 Prozent für alle Fangfahrten in der Nordsee und bei 6,5 Prozent für alle Fangreisen in der Ostsee (s. Tab. 2).**[52] Werden die Seekontrollen isoliert betrachtet, schrumpfen die Angaben auf 0,7 Prozent in der Nordsee und 1,5 Prozent in der Ostsee. **Diese Angaben sind insofern interessant, als Art. 15(13) der Grundverordnung die Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung des Anlandegebotes verpflichtet, „zur Kontrolle [...] eine detaillierte und genaue Dokumentierung aller Fangreisen und angemessene Kapazitäten und Mittel sicher [zu stellen], unter anderem Beobachter, CCTV (closed-circuit television) und andere Mittel.** Dabei beachten die Mitgliedstaaten das Prinzip der Effizienz und Verhältnismäßigkeit."[53]

Hinzu kommen Beispiele, dass die festgelegten TAC gar nicht ausgefischt werden. Das trifft beim westlichen Dorsch in der Ostsee auf die vergangenen sieben Jahre zu. Dies bedeutet, dass die politisch verhandelte Höchstfangmenge höher lag als das, was die Fischer in einer „open access"-Fischerei ohne Beschränkung gefangen hätten, und somit die Quote höher festgelegt wurde, als dies wirtschaftlich erforderlich gewesen wäre. Die ökonomischen Kräfte, die den Fischereiaufwand steuern, bleiben dabei die einzigen Orientierungspunkte, während die Regulierung der fischereilichen Aktivitäten über die gesetzlich festgeschriebene Höchstfangmenge ihre Lenkungswirkung verliert. Besonders drastisch fällt die Diskrepanz in den beiden letzten Jahren der alten GFP aus: **Im Jahr 2012 wurden 21.300 Tonnen Höchstfang beschlossen und letztlich 17.072 Tonnen angelandet, im darauffolgenden Jahr waren es 20.000 Tonnen TAC und lediglich 12.968 Tonnen, die angelandet wurden.**[54] Auch wenn es eine Reihe von Gründen geben kann, warum die Quoten nicht ausgeschöpft wurden, so zeigt sich auch hier ein Ungleichgewicht in der Ausbalancierung von ökologischen und ökonomischen Ansprüchen bei der Implementierung einer nachhaltigen Fischerei. Solche Situationen haben sich mit Einführung der MSY-Maßgaben für das Fischereimanagement ab 2014 deutlich verbessert und treten EU-weit seltener auf. Dennoch scheinen die Anreize stark zu sein, die Regulierung für die Fischerei möglichst schmerzfrei zu gestalten, anstatt eine mittelfristige erfolgreiche Wiederaufbaustrategie zu installieren.

3.2 Wird das 2020-Ziel nach Art. 2.2 erreicht?

Ist es am Ende ein politischer Erfolg, wenn im Jahr 2020 die meisten der großen Bestände (die die größten Fänge liefern und ökologisch/wirtschaftlich die wichtigsten sind) bei B_{MSY} liegen? Wie wird die maximalistische Formulierung der GFP von den Akteuren tatsächlich interpretiert: Müssen alle Bestände das MSY-Ziel erfüllen und ist das 2020-Ziel theoretisch überhaupt erreichbar? Einige Vertreter der Fischereiwissenschaft, wie beispielsweise Mark Dickey-Collas vom ICES-Sekretariat, sind der Ansicht, dass es zuvorderst auf das Bemühen ankomme, sich dem Ziel bestmöglich anzunähern. Es würde in Zukunft immer Bestände geben, die nicht B_{MSY} erreichen, weil „stets die Ökologie oder die Biologie dazwischen" käme.[55]

48 *Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10814, 11.01.2017.*
49 *Europäische Union (2011).*
50 *Europäische Union (2014).*
51 *Deutscher Fischereiverband e.V. (2017).*
52 *Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10814, 11.01.2017.*
53 *Europäische Union (2013).*
54 *ICES Advice (2018)*
55 *Mark Dickey-Collas am 21.02.2018 während einer Veranstaltung der PEW Environment Group („Countdown to 2020").*



Fanganlandung Rochen, Bretagne

Diese Aussage mag eine plausible Einschätzung zur wissenschaftlichen Realität widerspiegeln. Sie steht jedoch in starkem Kontrast zu den legalen Anforderungen, die der politischen Ebene gestellt sind: Dem Management wurden durch die Formulierung des Artikel 2 klare Aufgaben und Grenzen gesetzt. Sämtliche Maßnahmen, Managementpläne und Ministerentscheidungen müssen zwingend auf das dort formulierte Ziel einzahlen, Abweichungen verletzen die gesetzlichen Vorgaben. Insbesondere in der Diskussion um die Festlegung der fischereilichen Sterblichkeit F muss beachtet werden, dass der Punktwert F_{MSY} nicht der Zielwert für das Fischereimanagement ist. Im internationalen Kontext erscheint F_{MSY} tatsächlich eher als Limit-Referenzpunkt, ab dem sich für den entsprechenden Bestand Schutzmaßnahmen anbieten. **Wird bei der TAC Festsetzung also auf F_{MSY} Niveau entschieden, so wird bewusst auf das Erreichen des Zieles, die Bestände oberhalb ihres B_{MSY} zu erhalten, verzichtet.**[56]

Es gibt Einschätzungen in der EU-Kommission, nach denen der Zeitraum seit 2014 zu kurz ist, um schon heute Trends zu identifizieren, die die Bestandsentwicklungen und -größen betreffen und auf die politischen Entscheidungen im Rahmen der neuen GFP zurückzuführen sind. Die Entwicklung „müsse über einen längeren Zeitraum beobachtet" werden. Allerdings scheine sich bislang keine Trendumkehr abzuzeichnen und es gebe kaum Indikationen, die darauf schließen lassen, dass sich die Dinge generell besserten.[57]



Deutscher Schleppnetzkutter

Bei einer geographisch differenzierten Betrachtung wird heute deutlich, dass sich innerhalb der EU ein Konflikt anbahnt: **Was im Nord(ost)atlantik und in der Ostsee für das Fischereimanagement durchaus möglich und geboten scheint, wird im gleichen Zeitraum für das Mittelmeer vollkommen unerreichbar bleiben. Schon zum Zeitpunkt der 2013er Reform war klar, dass die Probleme in der Mittelmeerfischerei extrem groß sind und die 2020er Ziele im besten Fall die Richtung für das Fischereimanagement vorgeben.**

Aus juristischer Sicht ergibt sich im Falle eines Verfehlens des 2020-Ziels durchaus die Möglichkeit, dass ein Mitgliedstaat oder/und das Europaparlament gegen diese Verfehlung Klage einreichen. Es bleibt abzuwarten, welche politische Grundhaltung das neue EU-Parlament nach der Wahl im Jahr 2020 herausbildet und ob es dann für einen solchen Schritt zur Verfügung stehen wird. Und derzeit erscheint es aus der legalen Perspektive auch noch unklar, auf welcher Basis eine solche Klage stünde. Die TAC-Entscheidung der Minister und ihre beständige Genehmigung von Höchstfangmengen oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlungen könnten eine Grundlage sein. Doch während TAC für alle wirtschaftlich genutzten Bestände vergeben werden, liegen nicht für alle Bestände die entsprechenden Referenzwerte für das MSY-Ziel vor, so dass eine Bestimmung, ob dieses Ziel erreicht oder verfehlt wurde, in der Gesamtschau nicht möglich ist.

Der Bericht des STECF stellt klar, dass der Verlauf der Überfischungs-Indikatoren über die letzten Jahre zu wenig Fortschritt dokumentiert, um alle Bestände bis zum Jahr 2020 auch nur bis zu ihrer vorsorgenden Biomassegröße von B_{pa} zu erholen.[58] **Ganz zu schweigen davon, dass sie bis zu diesem Zeitpunkt entsprechend ihres F_{MSY} bewirtschaftet werden könnten.**

56 *Client Earth (2015).*

57 *lt. Kommissionsvertreter, pers. Mitteilung*

58 *STECF (2018).*

4. Welche zusätzlichen Maßnahmen werden benötigt, um die gesetzten Ziele der GFP zu erreichen?

4.1 Ist eine stärkere Demokratisierung bei der TAC-Verhandlung denkbar/wünschenswert?

Mit dem Vertrag von Lissabon erhielt das EU-Parlament mehr Teilhabe an der Beschlussfassungen zur GFP.[59] Außerdem wurde in der neuen GFP-Grundverordnung den regionalen Fischereibeiräten (ACs) – unter Einbeziehung von unterschiedlichen Stakeholdern – eine stärkere beratende Kompetenz zugesprochen, beispielsweise in der regionalen Zusammenarbeit zur Entwicklung von Schutzmaßnahmen (s. Art. 18 und 44 GFP-Grundverordnung). Damit sollte unter anderem dem Fischereisektor, der stark in den ACs vertreten ist, stärkere Verantwortung zugesprochen werden. Beide Schritte hatten eine stärkere Demokratisierung und Regionalisierung des Entscheidungsprozesses zum Ziel. Allerdings beziehen sich diese Kompetenzerweiterungen nicht auf die TAC-Festlegungen.

Dies könnte der Grund sein, warum sich die Hoffnungen von Ulrike Rodust, (Berichterstatterin im EU-Parlament zur GFP-Reform) dass durch die Einbeziehung des Europaparlamentes als Mitentscheider im Gesetzgebungsprozess die nationalen Interessen in den Verhandlungen nicht mehr dominieren, bisher nicht erfüllt haben: Sobald die Interessen der eigenen Fischerei betroffen sind und es um die konkrete Ausgestaltung von Maßnahmen geht, säßen die Mitgliedstaaten am längeren Hebel (BaltFish/Scheveningen Group/Advisory Councils/Ministerrat, persönliches Gespräch am 29.08.2018). Das wurde unter anderem deutlich bei der Debatte um die Mehrjahrespläne in Ost- und Nordsee und insbesondere in der intensiven Verhandlung um die Ausnahmenregelung bei der Implementierung der Anlandeverpflichtung.

Somit ist es bisher nicht gelungen, durch eine stärkere Einbindung des Parlamentes und unterschiedlicher Stakeholder die Dominanz kurzfristiger sozial-ökonomischer Interessen zurückzudrängen. Eine Option, um bei der Verhandlungen um die TAC eine stärkere Berücksichtigung von Interessensgruppen, die an der langfristigen Vereinbarkeit von Ökologie und Ökonomie interessiert sind, zu ermöglichen, ist eine rechtliche Öffnung in Richtung Klagerecht. Können Individuen oder Interessensgruppen klagen, in dem Moment, wo Fangquoten verabschiedet werden, die nicht den (ökologischen) Anforderungen der GFP entsprechen, so könnte dies eine erhebliche steuernde bzw. disziplinierende Wirkung auf den Gesetzgeber haben. Bisher ist ein solches Klagerecht allerdings sehr stark eingeschränkt.[60]

59 *Markus, T., Salomon, M. (2012).*
60 *Markus, T. (2010).*

4.2 Hilft die Anlandeverpflichtung bei der Bestandserholung?

Vonseiten der politischen Regulierung war die Anlandeverpflichtung zu keiner Zeit als Baustein zur Erreichung von Naturschutzzielen gedacht. Nicht einmal die Erfüllung des zentralen MSY-Ziels wird durch sie eher oder besser erreicht. Bereits im Jahr 2007 hatte die EU-Kommission ein politisches Strategiepapier zur Abschaffung von Rückwürfen in der Europäischen Fischerei veröffentlicht.[61] Diese sogenannte „Rückwurf-Verordnung" erblickte jedoch damals nicht das Licht der Welt. Dabei war die Idee gut: Die Fischer würden verpflichtet, ihre gesamten Fänge anzulanden, mit positiven Effekten für die wissenschaftliche Datenverwaltung, die Sozio-Ökonomie, das Management und nicht zuletzt für die Bestände. Der ausdrücklich erwünschte Nebeneffekt: Die gesteuerte Förderung einer selektiveren Fischerei. Im Prinzip war dieser Verordnungsentwurf ein gutes Beispiel für ein ergebnisorientiertes Management mit eingebauten Steuerelementen.

In der EU wurde zur Zeit der jüngsten fischereipolitischen Reform sehr stark auf regulatorische Harmonisierung gesetzt. Für das Design der Anlandeverpflichtung – Näheres dazu in Kapitel 2 - war das nicht hilfreich, denn die Mitgesetzgeber ignorierten am Ende, dass sich die Rückwurfsituation und mögliche Minderungsmaßnahmen innerhalb der Fischereien der EU teilweise sehr stark voneinander unterscheiden (siehe oben 2.2). Das führte neben einem zeitlichen Verzug in der Umsetzung zu einer Serie von Ausnahmeregeln, die nun als „Flexibilisierung" der Anlandeverpflichtung angewendet werden müssen. In das politische Paket, welches im Rahmen der Reform letztlich geschnürt wurde, wurden Perforationen eingezogen, so dass die Füllung nicht allzu prall ausfällt. Der Artikel 15 der Grundverordnung enthält die Ausnahmeregelungen für einen der zentralen Bausteine der neuen Fischereipolitik: de minimis-Regeln für generelle, prozentuale Rückwurferlaubnisse auch in Zukunft oder Ausnahmen für Arten mit „hoher Überlebenswahrscheinlichkeit".[62] Hinzu kommen die so genannten „choke species", die zu Schließungen von Fischereien führen können. Die Forderung vonseiten der Fischerei, Ausnahmen und Sonderregelungen zu finden, um die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Anlandeverpflichtung zu umschiffen, münden beim Deutschen Fischereiverband in Statements wie: „Aus deutscher Sicht ist bereits jetzt absehbar, dass die Arten Steinbutt und Rochen in der Nordsee sowie Scholle in der Ostsee bisher unlösbare Probleme bereiten werden."[63] Dem stehen aber die Vorschläge einer Forschergruppe gegenüber, die im Auftrag des Europäischen Parlamentes bereits im Jahr 2015 zu dem Schluss kam, dass die Ostsee-Scholle keine choke-Funktion bekäme, wenn der Managementplan entsprechend aufgesetzt würde.[64] Für die Nordsee wird die Scholle hingegen als choke species noch diskutiert.[65]

61 *EU Kommission (2007).*
62 *Verordnung (EU) 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik.*
63 *Deutscher Fischereiverband (2017).*
64 *Zimmermann et al. (2015).*
65 *EU Parliament, PECH committee (2018).*



Für die Nordsee wird die Scholle (Pleuronectes platessa) als „choke species" diskutiert.

Die Diskussionen während der alljährlichen TAC-Verhandlungen machen zudem deutlich: Die Probleme bei der Implementierung der Anlandeverpflichtung werden stets als Argument genutzt, um sich für Quotenaufschläge einzusetzen. Doch hierbei ist es unklar, ob die Rückwurfdaten in betreffenden Fischereien verfügbar und wie verlässlich sie sind, um als Grundlage für diese „quota top-ups" zu dienen.[66] Abgesehen davon, dass solche Aufschläge generell zu hinterfragen sind, **da die Quotenfestlegung sich immer auf die ermittelten Größen für die Referenzwerte beziehen muss, könnte der derzeitige Umgang mit den Anlandeverpflichtungen dazu führen, dass das Gegenteil des ursprünglichen Ziels – die Reduktion unerwünschter Fänge und damit der fischereilichen Sterblichkeit – erreicht wird.** Und am Ende bleibt unklar, welche Pluspunkte für die Fischbestände aus einer der zentralen Neuregelungen der Fischereipolitik übrigbleiben werden.

4.3 Welche Maßnahmen könnten die Bestandserholung darüber hinaus ermöglichen?

Dem Fischereimanagement obliegen generell nur wenige Stellschrauben, mit welchen Umfang und Intensität der Fangtätigkeiten reguliert werden können. Die Ebene „Festlegung von Höchstfangmengen" als die zentrale Justieroption wurde ausführlich beleuchtet. Für die positive Entwicklung der Fischbestände sind aber neben dem maßvollen Nutzungsdruck auch die lebensräumlichen Bedingungen wichtig. Hier spielt insbesondere der Ökosystemansatz eine große Rolle.

Eine Reihe von Institutionen wie zum Beispiel die OSPAR-Kommission und HELCOM haben sich mit dem ökosystemaren Ansatz beim Management von menschlichen Aktivitäten beschäftigt.[67] Im Jahr 2003 veröffentlichte die Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) einen Bericht über den Ökosystemansatz im Fischereimanagement.[68] Damit wurde der Begriff „Ökosystem" auf höchster politischer Ebene mit Fischereimanagement in Verbindung gebracht.[69] Seither ist diese Perspektive in vielen nationalen und regionalen Gesetzgebungen verankert, auch die europäische Gemeinsame Fischereipolitik hat sich diesem Ansatz verschrieben. So sieht die GFP-Grundverordnung vor, den ökosystemaren Ansatz in das Fischereimanagement zu integrieren, um die negativen Auswirkungen der Fischerei für die marinen Ökosysteme zu minimieren (s. Art. 2 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 5 GFP-Grundverordnung). Seit den frühen 1990er Jahre arbeitet die ICES Arbeitsgruppe WGECO zu den Ökosystemeffekten der Fischerei.[70] Dennoch sind die ökosystemaren Zusammenhänge im Fischereimanagement der EU auch heute noch nicht angemessen repräsentiert.

Damit der Ansatz in der Praxis umgesetzt werden kann, ist entsprechender politischer Wille und eine ausreichend gute Datenlage über die marinen Ökosysteme erforderlich. Zu letzterer gehören zum Beispiel Informationen über alle Ebenen der Nahrungsnetze, abiotische Faktoren wie der Verlauf von Temperatur und Salzgehalten, Wirkungen der Fischereiaktivitäten auf die Lebensgemeinschaften sowie Auswirkungen des Klimawandels auf die Meeresumwelt.[71] Dabei ist zwischen zwei Aspekten des Ansatzes zu unterscheiden. Zum einen ist es für das Bestandsmanagement wichtig, Ökosystemfaktoren wie Primärproduktion und Prädatorendruck zu berücksichtigen, die sich auf die Bestandentwicklung auswirken.[72] Zum anderen müssen die Ökosysteme vor den Eingriffen der Fischerei soweit wie möglich geschützt werden. Für Letztere sind neben der Etablierung von umweltschonenden Fangtechniken[73] die Einrichtung von Meeresschutzgebieten und die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) wesentlich. Unter dem Blickwinkel eines ökosystemaren Managements der biologischen Ressourcen stellt sich auch die Frage, welches Erhaltungsziel für die Bestände angestrebt werden sollte. Laute dieses etwa „Bestandsgesundheit", wie in der MSRL vorgesehen (s. Deskriptor 3), dann müsste zum Beispiel, so die Einschätzung von Prof. Möllmann, „aktuell die Fischerei auf westlichen Dorsch in der Ostsee eingestellt" werden, auch wenn sich dieser Bestand (wie zahlreiche andere auch) erstaunlich widerstandsfähig gegen den beständig zu hohen Fischereidruck zeige. Die jahrelange starke Überfischung hat die Bestandsstruktur des Dorsches stark verändert. Diese entspricht hinsichtlich Alters- und Größenstruktur schon lange nicht mehr dem natürlichen Zustand.[74] Heute sei zudem die wirtschaftliche Situation dieser Fischerei kaum noch tragbar. Da aber kaum der politische Wille vorhanden ist, hieran etwas zu ändern, bliebe allein eine ökonomische Pleite, die dann in der Folge positive Effekte auf den Dorschbestand haben könnte.

66 *Client Earth (2016).*
67 *OSPAR Commission (2003).*
68 *FAO Fisheries Department (2003).*
69 *Probst, N.W. (2013).*
70 *ICES (o.J.).*
71 *Möllmann, C. et al. (2014).*
72 *ICES (2018).*
73 *Institut für Ostseefischerei (o.J.).*
74 *HELCOM (2018).*

Festzuhalten ist, dass der Prozess zur Umsetzung eines ökosystemaren Ansatzes in der europäischen Fischereipolitik noch lange nicht abgeschlossen ist und hierfür noch erhebliche Anstrengungen erforderlich sind.



Mit Miesmuscheln (Mytilus edulis) und Sägetang (Fucus serratus) bewachsenes Riff mit Aalmutter (Zoarces viviparus), Kadetrinne, Ostsee

5. Fazit

Schneller handeln

Die Situation erscheint ziemlich eindeutig: Die Zeichen stehen (noch) nicht auf Zielerfüllung! Viele der einst überfischten Bestände in europäischen Meeren werden noch immer überfischt, die Erholung und der Wiederaufbau gehen zu langsam vonstatten und abgesehen von der gesetzlichen Vorgabe an sich werden sämtliche Rahmenregelungen, die das Ziel absichern sollen, derzeit nur mangelhaft umgesetzt.

Damit die Erholung überfischter Bestände auf das Zielniveau zügig passieren kann, ist eine schnelle und deutliche Absenkung des Fischereidrucks erforderlich. Erst dann können die Bestände ihre wichtige Rolle in den Ökosystemen und marinen Nahrungsnetzen vollständig erfüllen.

Was darf nicht passieren vs. was soll passieren?

Über Jahrzehnte war das EU-Fischereimanagement darauf ausgerichtet, unerwünschte Zustände möglichst zu vermeiden („Was darf nicht passieren?"). Dafür wurden Puffer eingerichtet, die den erwünschten Zustand absichern und Unsicherheiten berücksichtigen sollten, die sich beim Fixieren einer sehr variablen Größe wie der Biomasse eines Fischbestands ergeben. Mit der Annahme des MSY-Managementziels verlegt sich das Fischereimanagement nun darauf, über geeignete Maßnahmen die Fischerei und damit ihre Erträge zu optimieren. Dazu gehört die Formulierung von Zielwerten („Was soll passieren?") für beispielsweise die Bestandsgröße als Abbild der Produktivität.

Die Umstellung des Managementsystems muss auch ein Umdenken auf Seiten der politischen Entscheider zufolge haben. **Die Politik muss dringend das neue System der Referenzwerte verstehen. Und hier zeigt sich, dass das Konzept der neuen Referenzwert-Setzung bislang noch nicht ausreichend verstanden wurde: MSY-$B_{trigger}$ als Ersatzwert für die Zielgröße B_{MSY} wurde als der Punkt definiert, an dem strengere Maßnahmen zum Einsatz kommen sollen, wie beispielsweise die Absenkung des Fischereidrucks. Aus Sicht des Managements bedeutet es, dass reagiert wird, sobald ein Bestand unter die Zielgröße sinkt. Da MSY-$B_{trigger}$ jedoch unterhalb von B_{MSY} liegt, besteht das Risiko, dass die Entscheidungsträger MSY-$B_{trigger}$ als „gut genug" bewerten, obwohl es gerade nur den unteren Bereich des Zieles markiert. Das "B" muss also dringend in der Diskussion gehalten werden, um zu verhindern, dass das Minimalziel schon als zufriedenstellend angenommen wird.**

Wenn F_{MSY} als der primäre Referenzwert für die TAC-Ermittlung für einzelne Bestände weiter beibehalten würde, braucht es Klarheit darüber, dass die „ranges" lediglich als kurzfristige, flexible Puffer zur Anwendung kommen, um beispielsweise jährliche TAC-Schwankungen auszugleichen oder um die Regelbefolgung und Kontrollfähigkeit zu erhöhen. Allerdings steht für diesen Fall der Nachweis noch aus, dass diese positiven Effekte auch stattfinden.

Rolle der Politik

Die EU-Kommission hat in ihrer Kommunikation zu Fangmöglichkeiten im Jahr 2019 eine neue Variante eröffnet, um die Bestandserholung zu messen: Für besonders kleine Bestände, die nur als Beifang befischt werden und die von geringem wirtschaftlichem Interesse sind, überlegt die Kommission, einen neuen Bewertungsansatz zu etablieren.[75] Der Grund hierfür ist scheinbar, dass Fangbegrenzungen für diese Bestände zu Choke-Situationen für wirtschaftlich bedeutende Zielfischereien führen können. Wenn dies umgesetzt wird, besteht das Risiko, dass von den GFP-Zielvorgaben abgewichen wird und somit es zu einer Überfischung dieser Bestände kommt, die zwar ökonomisch keine Bedeutung haben, aber ökologisch eine wichtige Funktion im Lebensraum haben können.

Aus Natur- und Umweltschutzsicht muss die Politik auf nationaler und EU-Ebene gegen diesen aktuellen Trend dringend dafür Sorge tragen, dass die wissenschaftliche Beratung politisch nicht instrumentalisiert oder in Zweifel gezogen wird. Gleichzeitig muss sie sich ebenso nachdrücklich darum bemühen, die bisherigen Mängel bei der Umsetzung der GFP und ihrer komplementären Regelungen abzustellen und mit den geeigneten Maßnahmen die Ziele der GFP doch noch zu erreichen.

Nicht zuletzt muss in Zukunft die Ausrichtung der Prüfaufträge an den ICES durch die politischen Auftraggeber analysiert werden. Die Politik kann und muss dafür Sorge tragen, dass der wissenschaftlichen Beratung ausreichend Freiraum geschaffen wird und der ICES nicht zunehmend an genehme Antworten geknebelt wird.

75 *EU Kommission (2018).*

6. Referenzen

1 *Europäische Union (2013): Verordnung Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:DE:PDF*

2 *EU Commission (2007): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A policy to reduce unwanted by-catches and eliminate discards in European fisheries, SEC(2007) 380. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_0380_en.pdf*

3 *EU Kommission (2012): Mitteilung der Kommission an den Rat. Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2013, COM(2012) 278 final. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0278:FIN:DE:PDF*

4 *World Wide Fund for Nature, WWF (2012): Legalisierte Überfischung. https://bit.ly/2McV6Rc*

5 *Europäische Union (2007): Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon am 13. Dezember 2007: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE*

6 *EU Kommission (2009): Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2010, KOM (2009) 224 endgültig. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0224:FIN:DE:PDF*

7 *https://www.ulrike-rodust.eu/2013/12/10/europaeisches-parlament-verabschiedet-verordnung-ueber-nachhaltige-fischereipolitik/*

8 *Deutsche Umwelthilfe (2016): Lebendige Ostsee. Beispiele für vorbildliche Fangmethoden und ihre Anwendbarkeit auf den Ostseeraum. http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH_ LebendigeOstsee_Brosch%C3%BCre_final_130219.pdf*

9 *EU Parliament, PECH Committee (2017): Public Hearing on the role of Advisory Councils in the new regionalised CFP, 12.07.2017. Presentation by Björn Stockhausen, Seas at Risk. http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124125/STOCKHAUSEN.pdf*

10 *Agnew, D. et al. (2010): Environmental, Economic, Social and Governance impacts of the STATUS QUO scenario for the 2012 revision of the Common Fisheries Policy, Studies in the Field of the Common Fisheries Policy and Maritime Affairs, Lot 4: Impact Assessment Studies related to the CFP, EU Commission.*

11 *European Commission (2008). Fischereimanagement: Kommission schlägt in Absichtserklärung einschneidende Änderungen der Regelungen für 2009 vor: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-828_de.htm*

12 *European Commission (2013): Ending overfishing: much to celebrate, much to do. https://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/magazine/en/policy/endingoverfishing-much-celebrate-much-do*

13 *STECF (2018): Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy, STECF-18-01. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2092142/STECF+18-01+adhoc+-+CFP+Monitoring+2018.pdf*

14 *Poseidon (2017): Taking stock – Progress towards ending overfishing in the European Union. http://www.consult-poseidon.com/fi shery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf*

15 *Erläuterungen zur Implementierung der Nachhaltigkeit in der EU Fischerei durch Anwendung des MSY-Ansatzes. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l66037&from=EN*

16 *STECF (2017a): Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/*

17 *European Commission (2018): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the State of Play of the Common Fisheries Policy and Consultation on the Fishing Opportunities for 2019, S. 2 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0452&from=EN*

18 *Ebda., S. 10*

19 *FAO SOFIA Report 2018, S. 39. http://www.fao.org/3/I9540EN/i9540en.pdf*

20 *Ebda.*

21 *STECF (2017a): Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy, STECF-17-04. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+17-04+-+Monitoring+the+CFP.pdf*

22 *STECF (2018): Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy, STECF-18-01. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2092142/STECF+18-01+adhoc+-+CFP+Monitoring+2018.pdf*

23 *Ebda.*

24 *Hilborn, R. & Ovando, D. (2014): Reflections on the success of traditional fisheries management. ICES Journal of Marine Science, Vol. 71, S. 1040–1046.*

25 *ICES (2015): ICES Advice 2015: Advice basis, http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2015/2015/General_context_of_ICES_advice_2015.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

26 *Poseidon (2017): Taking Stock. Progress towards ending overfishing in the European Union. http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf*

27 *United Nations (1995): Agreement for the implementation of the provisions of the UN convention on the law of the sea of 10 December 1982 relating to the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory Fish stocks. http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm*

28 *PEW Environmental Trusts (2016): Global Progress toward Implementing the United Nations Fish Stocks Agreement. https://bit.ly/2Nqfv1X*

29 *ICES (2018): Advice on Western Baltic Cod, cod.27 22-24, http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/cod.27.22-24.pdf*

30 *STECF (2015b): Evaluation of management plans: evaluation of the multiannual plan for the North Sea demersal stocks (STECF-15-04). Luxemburg: Publications Office of the European Union. S. 152 f.*

31 *ICES (2015d): Report of the Joint ICES-MYFISH Workshop to consider the basis for FMSY ranges for all stocks, 17–21 November 2014, Charlottenlund, Denmark. ICES Document CM 2014/ACOM: 64. S. 156 f.*

32 *Patrick, W. S. & Link, J. S. (2015): Hidden in plain sight: using optimum yield as a policy framework to operationalize ecosystembased fisheries management. Marine Policy, 62. S. 74-81.*

33 *Hilborn, R. (2010): Pretty Good Yield and exploited fishes. Marine Policy, 34. S. 193-196.*

34 *Rindorf, A. et al. (2016): Food for thought: pretty good multispecies yield. ICES Journal of Marine Science 74. S. 475-486.*

35 *ICES (2016): Special Request Advice. EU request to ICES to provide FMSY ranges for selected North Sea and Baltic Sea stocks. https://bit.ly/1HjEHkm*

36 *Ulrich, C. et al. (2017): Achieving maximum sustainable yield in mixed fisheries: a management approach for the North Sea demersal fisheries. ICES Journal of Marine Science 74(2). S. 566-575.*

37 *Joint NGO recommendations on Baltic Sea fishing opportunities for 2019 u.a.: http://www.fishsec.org/app/uploads/2018/08/20180731_Joint-NGO-recommendations-on-Baltic-TACs-2019_final.pdf*

38 *STECF (2018): Economic Impact of Mixed Fisheries options, STECF-18-05. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2086503/STECF+18-05+-+Economic+impact+mix+fisheries+options.pdf*

39 *EU Kommission (2018): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Gemeinsamen Fischereipolitik und zur Konsultation zu den Fangmöglichkeiten für das Jahr 2019, COM(2018) 452 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0452&from=EN*

40 ICES (2018a): Advice on Herring (Clupea harengus) in subdivisions 20–24, spring spawners (Skagerrak, Kattegat, and western Baltic). http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/her.27.20-24.pdf

41 siehe: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:281154-2018:TEXT:EN:HTML (abgerufen am 16.11.2018).

42 STECF (2018): STECF-Adhoc-18-01.

43 EU Kommission (2017): Mitteilung der Kommission über den Stand der Gemeinsamen Fischereipolitik und zur Konsultation zu den Fangmöglichkeiten für das Jahr 2018, COM(2017) 368 final. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0368&from=EN

44 Carpenter, G. et al. (2016): Landing the blame: The influence of EU Member States on quota setting. Marine Policy, Vol. 64, S. 9-15.

45 Ebda.

46 Poseidon (2017): Taking Stock. Progress towards ending overfishing in the European Union. http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf, S.14.

47 Voss, R. et al. (2015): Political overfishing: Social-economic drivers in TAC setting decisions. https://www.eree.uni-kiel.de/de/Political%20overfishing%2011%20Sep_Julia.pdf

48 Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10814, 11.01.2017, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810814.pdf

49 Europäische Union (2011): Verordnung des Rates zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den EU-Gewässern sowie für EU-Schiffe in bestimmten Nicht-EU-Gewässern (2011). https://bit.ly/2ob0Z2K

50 Europäische Union (2014): Verordnung des Rates zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Unionsschiffe in bestimmten Nicht-Unionsgewässern (2015) […] https://bit.ly/2wqhNa0

51 Deutscher Fischereiverband e.V. (2017): Jahresbericht 2016. https://bit.ly/2PdeBX1

52 Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10814, 11.01.2017, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810814.pdf

53 Europäische Union (2013): Verordnung (EU) 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN

54 ICES Advice (2018): cod.27.22-24, S. 11.

55 Mark Dickey-Collas am 21.02.2018 während einer Veranstaltung der PEW Environment Group („Countdown to 2020"). Abrufbar unter: https://www.pewtrusts.org/en/about/events/2018/countdown-to-2020-how-far-has-the-eu-come-in-ending-overfishing

56 Client Earth (2015): Maximum Sustainable Yield in the Common fisheries policy. A legal briefing. https://www.documents.clientearth.org/download/4019/

57 lt. Kommissionsvertreter, pers. Mitteilung

58 STECF (2018): 57th Plenary Meeting Report (PLEN-18-01). http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC111800/kjax18027enn.pdf

59 Markus, T., Salomon, M. (2012): The Law and Policy behind the Upcoming Reform of the Common Fisheries Policy. Journal for European Environmental and Planning Law 9.3 (4). S. 257-284.

60 Markus, T. (2010): The Common Fisheries Policy. Making Environmental Principles Work under the Common Fisheries Policy. European Energy and Environmental Law Review 19 (3). S. 132-144.

61 EU Kommission (2007): Accompanying document to the communication from the commission to the Council and the European Parliament, SEC(2007) 380. A policy to reduce unwanted by-catches and eliminate discards in European fisheries. Impact assessment. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2007/sec_2007_0380_en.pdf

62 Verordnung (EU) 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1380&from=EN

63 Deutscher Fischereiverband (2017): Jahresbericht 2016, https://www.deutscher-fischerei-verband.de/downloads/Jahresbericht_DFV_2016_Homepage.pdf (S. 21)

64 Zimmermann, Ch.; Kraak, S.B.M.; Krumme, U.; Santos, J.; Stoters, S.; von Nordheim, L. (2015). Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – the Baltic plaice example. IP/B/PECH/IC/2015-124. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf

65 EU Parliament, PECH committee (2018): Workshop on Landing obligation and Choke species in multispecies and mixed fisheries (14.05.2018). The North Sea (demersal). Presentation by Prof. Clara Ulrich. http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/147262/Ulrich_Choke%20species%20North%20Sea_EP%20study.pdf

66 Client Earth (2016): Quota top-ups and monitoring progress of TAC decisions towards MSY-Appendix.https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2016-12-01-quota-top-ups-and-monitoring-progress-of-tac-decisions-towards-msy-appendix-ce-en.pdf

67 OSPAR Commission (2003): Joint Meeting of the Helsinki & OSPAR Commissions 2003. Statement on the Ecosystem Approach to the Management of Human Activities "TOWARDS AN ECOSYSTEM APPROACH TO THE MANAGEMENT OF HUMAN ACTIVITIES". https://www.ospar.org/site/assets/files/1232/jmm_annex05_ecosystem_approach_statement.pdf (abgerufen am 14.12.2018).

68 FAO Fisheries Department (2003): The ecosystem approach to fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 4. Rome, FAO. 2003. 112p. www.fao.org/3/a-y4470e.pdf

69 Probst, N.W. (2013): Der Ökosystemansatz im Fischereimanagement. Fischerblatt 2013, Jahrgang 61(9). S.12-14.

70 ICES (o.J.): Working Group on Ecosystem Effects of Fishing Activities. http://www.ices.dk/community/groups/Pages/WGECO.aspx (abgerufen am 14.12.2018).

71 Möllmann, C. et al. (2014): Implementing ecosystem-based fisheries management: from single-species to integrated ecosystem assessment and advice for Baltic Sea fish stocks. ICES Journal of Marine Science 71(5), S. 1187–1197. https://academic.oup.com/icesjms/article/71/5/1187/640972

72 ICES. 2018. Report of the Working Group on Ecosystem Effects of Fishing Activities (WGECO), 12–19 April 2018, San Pedro del Pinatar, Spain. ICES CM 2018/ACOM:27. S. 69 f.

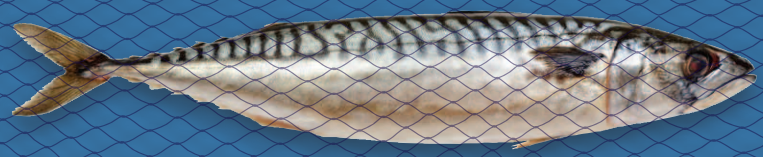
73 Institut für Ostseefischerei (o.J.): Fischerei und Surveytechnik. https://www.thuenen.de/de/of/arbeitsbereiche/forschung/fischerei-und-surveytechnik/ (abgerufen am 14.12.2018).

74 HELCOM (2018): Thematic assessment of biodiversity 2011–2016. http://stateofthebalticsea.helcom.fi/wp-content/uploads/2018/07/HELCOM_Thematic-assessment-of-biodiversity-2011-2016_pre-publication.pdf (abgerufen am 14.12.2018).

75 EU Kommission (2018): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über den Stand der Gemeinsamen Fischereipolitik und zur Konsultation zu den Fangmöglichkeiten für das Jahr 2019, COM (2018) 452 final. https://ec.europa.eu/fisheries/commission-sets-direction-sustainable-fisheries-and-launches-consultations-2019-fishing_de



KAPITEL 2 | INTEGRATION VON NATURSCHUTZASPEKTEN IN DIE GFP-GRUNDVERORDNUNG



Dr. Nina Wolff
Autorin

© sosiukin, vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 2 | INTEGRATION VON NATURSCHUTZASPEKTEN IN DIE GFP-GRUNDVERORDNUNG

1. Reichweite des umweltpolitischen Integrationsauftrags an die GFP 32

1.1 Agrarpolitischer Ursprung der GFP 32

1.2 Integration von Umweltbelangen als Rechtsetzungsauftrag 32

1.3 Ökosystemmanagement als Ziel der reformierten GFP 33

2. Regionalisierung: Chancen für ein ökosystembasiertes Fischereimanagement 34

2.1 Ansteuerung der regionalen Ebene für Detailfragen 34

2.2 Bereiche der Regionalisierung 35

2.3 Verfahren 35

2.4 Inhaltliche Anforderungen an Gemeinsame Empfehlungen 36

3. Technische Maßnahmen als Teil der Nutzungsregulierung 38

3.1 Vorgaben für die Beschaffenheit von Fanggeräten 40

3.2 Regulierung des Zugangs 41

4. Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen von Naturschutzverpflichtungen (Art. 11 GFP) 43

4.1 Einseitiges mitgliedstaatliches Handeln nach Art. 11.1 GFP 44

4.2 Ausschließlichkeit der EU-Kompetenz nach Art. 11.2 GFP 45

4.3 Anforderungen an die „Gemeinsame Empfehlung“ 46

4.4 Tauglichkeit des Verfahrens nach Art. 11.3 GFP 47

5. Wirksamkeit der Anlandeverpflichtung (Art. 15 GFP) 49

5.1 Eingeschränkte Reichweite der Anlandeverpflichtung 49

5.2 Umsetzung auf regionaler Ebene 50

5.3 Das Problem der limitierenden Arten: Wie viel Flexibilität ist sachdienlich? 52

5.4 Wird mit der Anlandeverpflichtung eine selektivere Fischerei erreicht?
Wie könnte Art. 15 GFP effektiver wirken? 54

5.5 Kontrolle der Anlandeverpflichtung 55

5.6 Die Verwertung von angelandetem Beifang 56

6. Referenzen 58

1. Reichweite des umweltpolitischen Integrationsauftrags an die GFP

1.1 Agrarpolitischer Ursprung der GFP

Der Ursprung der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) als Ableger der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) spiegelt sich noch heute in der Gewichtung politischer Zielsetzungen wieder. Selbst nach der Anerkennung der GFP als eigenständige EU-Politik durch den Vertrag von Maastricht (1992) und nach ausdrücklicher primärrechtlicher Ausweisung der „Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres" als eine der exklusiven EU-Kompetenzen durch den Vertrag von Lissabon (2007, Art. 3 Abs.1 AEUV) wurden die Ziele der GAP nicht an die besonderen Voraussetzungen der GFP angepasst bzw. um diese erweitert. Auch ein eigener primärrechtlicher, auf die GFP zugeschnittener Zielkatalog fehlt noch heute. Danach bleibt die GFP primärrechtlich zunächst den vorwiegend sozioökonomischen Zielen der GAP wie beispielsweise der Steigerung der Produktivität, der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der Küstengemeinschaften oder der Gewährleistung angemessener Verbraucherpreise verpflichtet.

Ohne ihre primärrechtliche Verankerung in der Agrarpolitik hinter sich zu lassen, wurden eigene Zielsetzungen der GFP ab 1983 durch die vier in Zehnjahresabschnitten aufeinander folgenden Grundverordnungen – also auf sekundärrechtlicher Ebene – entwickelt. Mit ihnen wurde sukzessive ein umfassender Rahmen für die Erhaltung und die nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen der EU geschaffen. Dies geschah zunächst aus einer im Einklang mit den GAP-Zielen stark nutzenbezogenen Motivation heraus, später im Sinne eines den Umwelt- und Naturschutz einbeziehenden Rechtsetzungsauftrags.

1.2 Integration von Umweltbelangen als Rechtsetzungsauftrag

Den wesentlichen umweltpolitischen Impetus erhielt die GFP im Laufe der 90er Jahre mit dem so genannten Integrationsprinzip, das ein Mitdenken von Umweltbelangen in allen anderen Politiken der EU verlangte. Nach Festschreibung der umweltrechtlichen Querschnittsklausel als Grundsatz der EU (Art. 11 AEUV) durch den Vertrag von Amsterdam (1997) war die primärrechtliche Zielsetzung der GFP um ein inhaltlich abstrakt bleibendes Umweltziel erweitert. Danach müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik sowie fischereipolitischer Maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

Diese Integrationspflicht soll dafür sorgen, dass die Unionspolitiken mit der Sicherung der Lebensgrundlagen für künftige Generationen in Einklang stehen. **Sie kann die grundsätzliche Umweltverträglichkeit der GFP sicherstellen, reicht allerdings nicht so weit, dass bei der Verabschiedung von Grundverordnungen zur GFP oder anderen Sekundärrechtsakten dem Umweltschutz vor der Fischerei Priorität eingeräumt werden müsste. Vielmehr verbleibt den Unionsorganen und den Mitgliedstaaten eine große gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit.**[1]

Darüber hinaus wirkt sich die Querschnittsklausel auch auf die Möglichkeit aus, innerhalb der GFP Sekundärrechtsakte mit umweltrelevanten Inhalten zu verabschieden. Dass die Mitregelung von Umweltbelangen in anderen sektoralen Politiken grundsätzlich möglich ist, hat der Europäische Gerichtshof in verschiedenen Entscheidungen klargestellt.[2] **Danach dürfen umweltrelevante Inhalte im Rahmen der GFP mitgeregelt werden, sofern der Schwerpunkt des jeweiligen GFP-Sekundärrechtsaktes in der Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres liegt. Um allerdings zu verhindern, dass die Mitregelung des Umweltschutzes im Rahmen der GFP zu einer Ausbremsung von Umweltschutzerfordernissen führt, ist im Anwendungsfall der Anspruch zu stellen, dass entsprechend den umweltpolitischen Zielvorgaben des Art. 191 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein hohes Schutzniveau angestrebt wird.**

1 *Calliess, C. & Ruffert, M. (2016).*

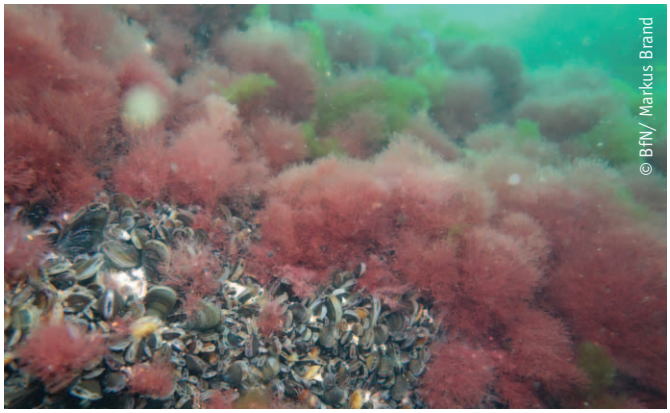
2 *Beispielsweise im Fall Mondiet EuGH, Rs. C-405/92, Slg. 1993, 1-6133.*

GFP-Ziele	Nachhaltige Nutzung	Umwelt/Naturschutz
1983 **(EEG) 170/83, Art. 1**	Erhaltung der biologischen Meeresschätze und Gewährleistung ihrer ausgewogenen Nutzung auf einer dauerhaften Basis unter angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen	Schutz der Fanggründe
1992 **(EEG) 3760/92, Art. 2**	die verfügbaren und zugänglichen lebenden Meeresressourcen zu schützen und zu erhalten und dafür zu sorgen, dass sie unter wirtschaftlichen und sozial angemessenen Bedingungen rationell, verantwortungsvoll, dauerhaft (…) bewirtschaftet werden	unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf das Ökosystem des Meeres
2002 **(EG) 2371/2002, Art. 2**	Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen die nachhaltige Nutzung aquatischer Ressourcen sichern	(…) die lebenden aquatischen Ressourcen schützen und erhalten (…) und die Auswirkungen der Fischerei auf die marinen Ökosysteme auf ein Mindestmaß begrenzen
2013 **(EU) 1380/2013, Art. 2**	[langfristig umweltverträglich] (…) und mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittel-angebot vereinbar	langfristig umweltverträglich Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduzieren eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Aquakultur- und Fischereitätigkeiten vermeiden

Tab. 1: Entwicklung der Umweltziele der GFP[3]

1.3 Ökosystemmanagement als Ziel der reformierten GFP

Zur ökologischen Zielsetzung der GFP gehört es sicherzustellen, „dass die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden." (Art. 2.3 GFP). Die Maßgabe, „dafür zu sorgen, dass eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Aquakultur- und Fischereitätigkeiten vermieden wird", ist allerdings als reine Bemühenspflicht formuliert. **Eine klare gesetzgeberische Vorgabe, etwa im Sinne eines Optimierungsgebots, fehlt.** Danach nimmt die GFP noch immer eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Fischereitätigkeiten in Kauf, sofern die negativen Auswirkungen auf ein Mindestmaß reduziert werden. Unklar bleibt, wer für die Minimierung der negativen Auswirkungen der Fischerei verantwortlich ist und wie weit die Pflicht zur Minimierung geht.



Mit Rotalgen bewachsenes Riff, Ostsee

Konzeptueller Rahmen der ökologischen Verantwortung der GFP ist ein „ökosystembasierter Ansatz im Fischereimanagement" - eine hochkomplexe Herangehensweise, denn er bezieht sich auf die Zusammensetzung, den Aufbau und die Funktionsweise der Lebensräume der betroffenen Ökosysteme, deren biologischen Reichtum und Prozesse es zu erhalten gilt (Art. 4.1 Ziffer 9 GFP).

3 *In Anlehnung an: Goti-Aralucea, L. et al. (2018).*

Der Anspruch der GFP ist demzufolge kein geringerer als Biodiversität zu verwalten. Um dem gerecht zu werden, müsste ein integrierter Bestandsbewirtschaftungsansatz erarbeitet werden, der nicht nur sinnvolle ökologische Grenzen für Fischereitätigkeiten auf Fischbestände festlegt, sondern auch die Auswirkungen auf andere Komponenten des Ökosystems (Arten, Lebensräume) berücksichtigt sowie andere menschliche Aktivitäten als die Fischerei einbezieht. Die Umsetzung eines solch weitreichenden Ansatzes in Verbindung mit einer vorsorgenden Herangehensweise bezüglich der verschiedenen Ökosystembestandteile ist in dem nachfolgenden, auf Grundlage der 2013er GFP-Grundverordnung verabschiedeten Sekundärrecht bislang nicht erkennbar. Unter keinem der bislang vorgelegten regionalen Mehrjahrespläne wurde ein solch umfassendes Konzept weiter ausgeführt.

Denkt man nur an die beiden für die deutsche Fischerei wichtigen regionalen Meere Nordsee und Ostsee, wird unmittelbar deutlich, wie sehr die Verwirklichung eines integrierten ökosystembasierten Ansatzes bei ihren sehr unterschiedlichen ökologischen Voraussetzungen von einer differenzierten Betrachtungsweise abhängen würde. Das aufgrund seiner hydrographischen Bedingungen besonders empfindliche Brackwasserbinnenmeer Ostsee mit seiner vergleichsweise geringen Artenvielfalt stellt anders gelagerte Anforderungen an ein integriertes Management als das struktur- und artenreichere Ökosystem der Nordsee, das nicht nur deutlich komplexer ist, sondern auch einer deutlich stärkeren wirtschaftlichen Belastung gegenübersteht. Die vorliegenden Mehrjahrespläne, die sich auf bestimmte Meeresgebiete und Bestände beziehen, fokussieren auf das Management kommerziell genutzter Fischbestände, während Nichtzielarten und andere Ökosystemkomponenten nicht betrachtet werden.



Dichtbesiedeltes Riff mit Keulen-Seescheide (Clavelina lepadiformis), Sylter Außenriff, Nordsee

2. Regionalisierung: Chancen für ein ökosystembasiertes Fischereimanagement

2.1 Ansteuerung der regionalen Ebene für Detailfragen

Die Regionalisierung von Entscheidungen war eines der großen Ziele der GFP-Reform, nachdem schon das primärrechtliche Umweltrecht der EU, den unterschiedlichen mitgliedstaatlichen und regionalen Gegebenheiten in der EU Rechnung tragend, das Prinzip der regionalen Differenzierung als einen Handlungsgrundsatz enthält.

In der reformierten GFP sollten Fischereimaßnahmen an die Besonderheiten der jeweiligen Fischerei und Region angepasst werden, um ihre Effektivität und eine bessere Einhaltung zu gewährleisten. Tatsächlich hatte die Diagnose im Vorfeld der GFP-Reform[4] den zuvor auf EU-Ebene getroffenen technischen Maßnahmen eine ganze Reihe von Schwächen attestiert, darunter:

- zu pauschale, nicht auf die konkrete Situation in einzelnen Fischereien zugeschnittene Regeln, die ihr Ziel nicht erreichten;
- einen Governance-Stil, der durch detaillierte Top-Down Entscheidungen zu einer unzumutbaren Regelungsdichte mit etlichen Inkohärenzen führte.

Aus einer Naturschutzperspektive heraus war die Entscheidung für eine Regionalisierung von Teilen der GFP ein wichtiger Schritt in die von der Konvention über Biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) vorgegebene Richtung, denn danach ist die Dezentralisierung des Managements auf die niedrigste angemessene Ebene eines der Leitprinzipien für die Umsetzung eines Ökosystemansatzes. Regionale Regeln können grundsätzlich den konkreten Erhaltungserfordernissen am besten gerecht werden – im Fall der EU-Fischereien den unterschiedlichen Ökosystemen, Artenzusammensetzungen und fischereilichen Besonderheiten in den verschiedenen Meeresgebieten. Kulturelle Unterschiede der regionalen Naturschutz- und Fischerei-Stakeholder mögen als Differenzierungsgründe hinzutreten.

Folgerichtig hat die GFP die „Berücksichtigung regionaler Besonderheiten durch einen regionalisierten Ansatz“ als einen der Grundsätze verantwortungsvoller Verwaltung festgeschrieben (Art. 3 GFP). Dies bedeutet, dass die GFP für bestimmte Bereiche lediglich einen Aktionsrahmen bereitstellt mit Zielen und Maßnahmen, deren materielle Ausgestaltung auf die regionale Ebene verlagert wird. Anders als in Politikbereichen mit geteilten Zuständigkeiten (wie etwa der Umweltpolitik) erfolgt die Verabschiedung regionalisierter Erhaltungsmaßnahmen im Bereich der GFP nach einem in der Grundverordnung festgelegten Verfahren, aber nicht auf regionaler

4 *Vgl. Europäische Kommission (2009).*

oder mitgliedstaatlicher, sondern immer noch auf Grundlage einer regionalen Empfehlung auf Unionsebene. Das unionrechtliche Subsidiaritätsprinzip[5] teilt der „niedrigeren" Einheit, meist den Mitgliedstaaten, dem Grundsatz nach immer dann Entscheidungskompetenz zu, wenn diese niedrigere Ebene sachgerechte Entscheidungen treffen kann und die Ziele der angestrebten Maßnahmen auf Unionsebene nicht besser erreicht werden könnten. Dieses Prinzip findet auf die GFP keine Anwendung, weil es sich hier um einen Bereich ausschließlicher Unionskompetenz handelt. Analog zum Kerngedanken des Subsidiaritätsprinzips einer „besseren" Gestaltungskompetenz werden sich die Vollzugsergebnisse der im Rahmen der GFP zuständigen regionalen Entscheidungsgremien daran messen lassen müssen, dass ein Mehrwert gegenüber einer zentral (von der Kommission) ausgestalteten Regelung besteht – dass also in überzeugender Weise dargelegt werden kann, wie die regionale Regelung die negativen Auswirkungen der Fischerei unter den besonderen regionalen Gegebenheiten auf ein Mindestmaß reduziert.

2.2 Bereiche der Regionalisierung

Die GFP-Grundverordnung verweist für einige Regelungsgebiete explizit auf das in Art. 18 GFP angelegte Verfahren der Regionalisierung und öffnet darüber hinaus das Ansteuern der regionalen Ebene für die inhaltliche Ausgestaltung weiterer Maßnahmen.

Ganz konkret können die regionalen Mehrjahrespläne zur Bestandserhaltung (Art. 9 f. GFP), die Bewirtschaftungsmaßnahmen im Rahmen der Naturschutzverpflichtungen der Mitgliedstaaten nach Art. 11 GFP und Rückwurfpläne mit Einzelheiten sowie Ausnahmen zur Anlandeverpflichtung in bestimmten Fischereien gem. Art. 15 GFP Gegenstand der regionalen Zusammenarbeit werden.

Auch neben diesen drei in der Grundverordnung vorgesehenen Anwendungsfällen ist den Mitgliedstaaten mit direkten Bewirtschaftungsinteressen die Möglichkeit eröffnet, gemeinsame Empfehlungen für weitere regionale Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erarbeiten. Dazu gehören potentiell alle Arten von technischen oder räumlichen Maßnahmen unabhängig davon, ob diese in dem jeweiligen regionalen Mehrjahresplan vorgesehen sind oder nicht.

2.3 Verfahren

Im Rahmen des in Art. 18 der Grundverordnung festgelegten Verfahrens können die Mitgliedstaaten gemeinsame Empfehlungen für auf EU-Ebene festgelegte Erhaltungsmaßnahmen, zum Beispiel Regeln für Maschenöffnungen oder Regulierungen von Fischereien u.a. in Meeresschutzgebieten, vorlegen. Zu diesem Zweck wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie auf regionaler Ebene miteinander kooperieren und die zuständigen regionalen Beiräte konsultieren. Alle Mitgliedstaaten „mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse" sind an dem Verfahren zu beteiligen. Darunter fallen all jene Mitgliedstaaten, die entweder Fangmöglichkeiten besitzen oder überhaupt in der betreffenden Ausschließlichen Wirtschaftszone fischen (Art. 4.1 GFP). Die betroffenen Mitgliedstaaten formulieren eine Empfehlung an die Kommission.

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene erfolgt, was die Mehrjahrespläne oder Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Anlandeverpflichtung betrifft, im Rahmen der regionalen Gremien BaltFish (für die Ostsee) und Scheveningen-Gruppe (für die Nordsee). Aus den Vorschriften der GFP-Verordnung geht aber keinesfalls hervor, ob bei „Mitgliedstaaten mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse" eben diese Gremien oder aber spontane, ad hoc mit Blick auf den Regelungsgegenstand gebildete Zusammenschlüsse von Mitgliedstaaten gemeint sind.[6] Inwieweit weitere regionale Interessenträger wie beispielsweise Fischereivertreter, Wissenschaftler oder Verbände der Zivilgesellschaft einbezogen werden, bleibt diesen Gruppen vorbehalten. Der in der Grundverordnung verankerte Grundsatz der Beteiligung aller Interessenträger an der Konzipierung von GFP-Maßnahmen würde dies verlangen (Art. 3 lit. f GFP). Auf der regionalen Ebene kommen Entscheidungen über Empfehlungen nur mit den Stimmen aller beteiligten Mitgliedstaaten zustande[7] – ein Erfordernis, das jedem einzelnen beteiligten Mitgliedstaat erlaubt, die Verhandlungen eines Vorschlags zu blockieren, sobald dieser den eigenen Interessen zuwiderläuft, und statt sachdienlicher optimal interessengetriebene Minimallösungen durchzusetzen.

Die Befugnis schließlich zum Erlass von delegierten oder Durchführungsakten ist der Kommission übertragen. Sie treten in Kraft, sofern der Ministerrat und das Parlament keine Einwände geltend machen. Insofern bleiben auch Maßnahmen im Rahmen der Regionalisierung Unionsakte. Eine weitere Aufgabe der Kommission ist es, die Mitgliedstaaten in ihrer Zusammenarbeit zu unterstützen, etwa durch Zurverfügungstellung wissenschaftlicher Gutachten. Abbildung 1 gibt einen Überblick zum Verfahren der Regionalisierung:

5 *Vgl. Art. 5 Abs. 3 EUV.*

6 *Ausführlicher Salomon, M. (2013).*

7 *S. etwa Art. 3.1.10 des BaltFish Memorandum of Understanding, BaltFish (2013).*

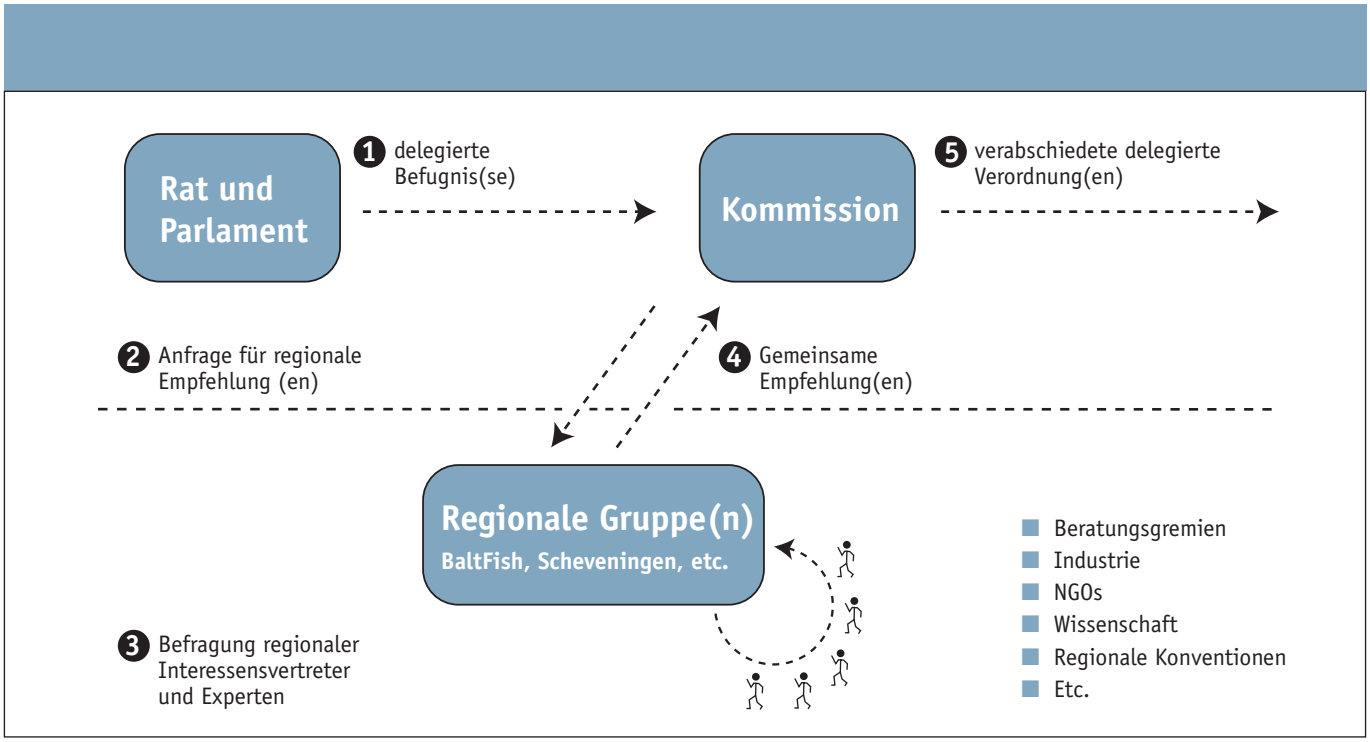


Abb.1: Das Verfahren zur Regionalisierung nach Art. 18 GFP [8]

2.4 Inhaltliche Anforderungen an Gemeinsame Empfehlungen

Für die von den Mitgliedstaaten formulierten Empfehlungen gelten eine Reihe von Bedingungen (Art. 18.5 GFP), die kumulativ erfüllt sein müssen und wenig mehr als die allgemeine Vereinbarkeit mit dem bestehenden Fischereirecht der Union verlangen:

- Beste verfügbare wissenschaftliche Gutachten als Grundlage (so bereits der Grundsatz verantwortungsvoller Verwaltung in Art. 3c GFP);
- Vereinbarkeit mit den einschlägigen Erhaltungsmaßnahmen und Mehrjahresplänen;
- Vereinbarkeit mit den Zielen des Artikels 2 GFP, wozu insbesondere die Anwendung des Vorsorgeansatzes sowie eines ökosystembasierten Ansatzes, die Bewirtschaftung nach dem höchstmöglichen Dauerertrag und die schrittweise Einstellung von Rückwürfen zählen;
- Vereinbarkeit mit den Zielen der einschlägigen Bestandserhaltungsmaßnahmen;
- Vereinbarkeit mit dem Geltungsbereich;
- Wirksame Umsetzung der Ziele und bezifferbaren Vorgaben im einschlägigen Mehrjahresplan;
- Strenge der Maßnahmen entsprechend den Maßnahmen nach Unionsrecht.

Was in diesem Katalog fehlt, sind inhaltliche Vorgaben und Ziele, beispielsweise ein klarer Bezug auf die regionalen Gegebenheiten oder eine qualitative Handlungsanweisung, etwa analog zur EU-Umweltpolitik mit dem Ziel eines möglichst hohen Schutzniveaus.

Wertung:

Positiv zu bewerten ist, dass die neuen Vorschriften der GFP über die Regionalisierung trotz der bestehenden engen Voraussetzungen des AEUV zu einem Prototyp der Zusammenarbeit unterhalb der Unionsebene geführt haben.[9] Dies hat das Potential, als Medium eines fortwährenden Prozesses zur Erreichung der GFP-Ziele die Regelungsinhalte und Regelungsgegenstände bestmöglich in Kongruenz zu bringen. Mit der gefundenen Regelung ist die Bedeutung der Regionalisierung für die GFP anerkannt, und wenn das in der gegenwärtigen Grundverordnung angelegte Verfahren noch nicht in jeder Hinsicht zielführend erscheint, so ist es doch wegweisend.[10]

Die Hoffnung, dass mit der Regionalisierung von GFP-Maßnahmen auch eine dynamische Umsetzung des Ökosystemansatzes auf regionaler Ebene einhergehen würde, hat sich bislang allerdings nicht erfüllt. Denn die einschlägigen GFP-Vorschriften ermächtigen die Mitgliedstaaten zur regionalen Zusammenarbeit, ohne sie zu verpflichten. Auch ist eine Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten allein noch keine Garantie dafür, dass eine inhaltlich ambitionierte Umsetzung des Ökosystemansatzes erfolgt. Hierfür müsste ein Konsens der betreffenden Mitgliedstaaten dahingehend bestehen,

8 *Nach engl. Vorlage von Eliasen, S. Q. et al. (2015).*

9 *Salomon, M. et al. (2013), S. 82.*

10 *Vgl. Penas Lado, E. (2016), S. 310 f.*

regionalen Ökosystemerwägungen gegenüber den jeweiligen wirtschaftlichen Partikularinteressen Vorrang einzuräumen. Hierfür aber mangelt es wohl noch am Vertrauen der Mitgliedstaaten, dass Zugeständnisse zur Verwirklichung von Zielen auf regionaler Ebene nicht eine Schwächung der eigenen, nationalen Position bedeuten. Solange dies nicht der Fall ist, drohen Lösungen in der regionalen Zusammenarbeit dem Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners zu folgen.

Der Einfluss, der sodann von der regionalen Ebene ausgeht, bleibt insofern begrenzt, als dass die Kommission selbst nach Vorliegen einer Empfehlung nicht zum Erlass einer entsprechenden Maßnahme verpflichtet ist, wie aus Art. 18.3. GFP hervorgeht. Nur in sehr begrenzten Fällen wird die Untätigkeit der Mitgliedstaaten auf regionaler Ebene durch eine entsprechende Regulierungsbefugnis der Kommission aufgefangen. Es handelt sich dabei nur um eine Befugnis, nicht um eine Verpflichtung. Selbst nach erfolgter Einigung der Mitgliedstaaten und Erlass eines delegierten Rechtsakts durch die Kommission können das EU-Parlament und der Ministerrat noch Einwände geltend machen.[11]

Aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für Maßnahmen im Rahmen der GFP erscheint eine echte Verlagerung von Entscheidungskompetenz auf die regionale Ebene auch künftig ausgeschlossen. Bis auf weiteres wird die Regionalisierung insofern „work in progress“ bleiben.[12]



11 *Art. 46 der GFP-Grundverordnung.*

12 *So Symes, D. (2012).*

3. Technische Maßnahmen als Teil der Nutzungsregulierung

Die Auswirkungen der Fischerei auf Meeresökosysteme reichen von einer erhöhten Sterblichkeit der Ziel- und Beifangarten, der Beeinträchtigung ihrer Lebensräume und veränderten Bestandsmustern bis hin zu indirekten Effekten auf vergesellschaftete Arten, ihre Nahrungsbeziehungen und Veränderungen in der Zusammensetzung und Vielfalt von Ökosystemen. Vor diesem Hintergrund sollen technische Maßnahmen im Rahmen der GFP regeln, wie, wo und wann gefischt werden darf. Per Legaldefinition handelt es sich um „Maßnahmen zur Regulierung der Arten- und Größenzusammensetzung von Fängen und der Auswirkungen von Fangtätigkeiten auf Ökosystemkomponenten durch Vorgaben für den Einsatz und die Konstruktion von Fanggeräten sowie die Begrenzung des Zugangs zu Fanggebieten“ (Art. 4 Nr. 20 GFP). Was unter „Ökosystemkomponenten“ zu verstehen ist, wird nicht näher definiert, doch ist in Anlehnung an die Begriffsbestimmung des „ökosystembasierten Ansatzes im Fischereimanagement“ in Art. 4 der GFP-Grundverordnung davon auszugehen, dass grundsätzlich sämtliche biotische und abiotische Faktoren in den Regelungsbereich technischer Maßnahmen fallen können.



Beifang Ostsee

Technische Maßnahmen sind damit ein wirksames Werkzeug, um den von der GFP geforderten Ökosystemansatz in der Fischerei umzusetzen und negative Auswirkungen auf die Meeresumwelt zu minimieren. Unter Ökosystem-Auswirkungen werden in der gegenwärtigen GFP allerdings in erster Linie die Auswirkungen des Fischfangs auf nicht kommerziell genutzte Fischarten und geschützte Arten wie Meeressäugetiere, Seevögel oder Meeresschildkröten (insbesondere mit Blick auf die Beifang-Problematik) oder auf marine Lebensräume verstanden. Nicht berücksichtigt wird meist, welche möglicherweise negativen Effekte die Entnahme großer Mengen von Zielfischarten selbst auf das marine Ökosystem und seine Nahrungsnetze hat (s. detailliert zum Ökosystem-Ansatz Kap. 4.2). Eine Ausnahme bildet etwa ein Fischereisperrgebiet westlich der Küsten Englands und Schottlands zur Schonung des Sandaalbestands aus dem Grund, dass dieser die Hauptnahrungsquelle der lokalen Dreizehenmöwen-Population darstellt.[13]



Dreizehenmöwe (Rissa tridactyla)

Aus Sicht des Naturschutzes sollten technische Maßnahmen sicherstellen, dass sämtliche schädigenden Interaktionen zwischen der Fischerei und dem betroffenen Meeresökosystem umfassend geregelt und auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Derlei Regelungen sollten das Ziel der Erhaltung aller Ökosystemkomponenten verfolgen und die Abhängigkeiten innerhalb mariner Ökosysteme sowie trophische Strukturen einschließen. Sie sind an den Schutzzielen der einschlägigen EU-Naturschutzrichtlinien und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zu messen.

Die bisher verabschiedeten regionalen Mehrjahrespläne für Ostsee[14] und Nordsee[15] enthalten jeweils eine Bestimmung über technische Maßnahmen, die in erster Linie die verschiedenen Kategorien technischer Maßnahmen wiedergeben. Bislang gehen die Mehrjahrespläne inhaltlich nicht über die bereits in Art. 7 der Grundverordnung genannten Formen hinaus und weisen insofern per se auch keinen regionalen Mehrwert auf. Die Mehrjahrespläne bleiben somit auf ihren obligatorischen Minimalinhalt gem. Art 10 GFP beschränkt, ohne die dort eröffnete Möglichkeit wahrzunehmen, weitere operative Erhaltungsstandards festzulegen, etwa zur Minimierung der negativen Auswirkungen der Fangtätigkeiten auf das Ökosystem (Art. 10.2 lit. a). Bislang fehlen jegliche regionalspezifische, quantitative oder qualitative Vorgaben.

13 *Verordnung 850/98, ABl. L 125 vom 27.4.1998, S. 1, Art. 29a; s. hierzu Daunt, F. et al. (2008).*

14 *Verordnung 2016/1139, Mehrjahresplan Ostsee, ABl. (EU), L 191/1 vom 15.7.2016.*

15 *Verordnung 2018/973 Mehrjahresplan Nordsee, ABl .(EU) L 179/1 vom 16.7.2018.*



Bodenberührende Fischerei mit Grundschleppnetzen

Die Europäische Kommission hat allerdings am 11. März 2016 einen Vorschlag zur Schaffung eines neuen Rechtsrahmens für den Bereich der technischen Maßnahmen vorgelegt.[16] Mit dieser Verordnung sollen mehr als 30 verschiedene bisher geltende Rechtsakte in einem einzigen Instrument zur Regulierung von Fangtätigkeiten konsolidiert und vereinfacht werden, darunter beispielsweise die Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates vom 26. April 2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei. Mit dem so geschaffenen neuen Rechtsrahmen sollen die Ziele der reformierten GFP, insbesondere das MSY-Ziel, aber auch die Naturschutzbezüge unterstützt werden, indem die Voraussetzungen für eine regional flexible Fortentwicklung geschaffen werden. Zum Zeitpunkt der Redaktion befindet sich das Rechtsetzungsverfahren noch im Trilog, d.h. in der Vermittlungsphase zwischen EU-Kommission, Parlament und Ministerrat.

Der Kommissionsvorschlag ist für die angestrebte Kohärenz zwischen Umwelt- und Fischereirecht der Union von höchster Relevanz, denn er enthält eine Reihe von Bestimmungen hinsichtlich empfindlicher Arten und Habitate.[17] In ihm findet sich eine neue Regelungsstruktur für die Steuerung und Übertragung von Befugnissen zur Entwicklung regionaler Lösungen, bestehend aus einer Reihe allgemeiner Maßnahmen für alle Meeresbecken und einem auf die jeweiligen regionalen Besonderheiten zugeschnittenen Katalog von Ausgangsmaßnahmen für jedes der sieben Meeresbecken, darunter die Nord- und die Ostsee. Diese Ausgangsmaßnahmen spiegeln den existierenden Besitzstand an technischen Regeln wider.

Neben den Regelungszielen der Vereinfachung und der Regionalisierung bezweckt der neue Regelungsrahmen für die Technischen Maßnahmen eine erhöhte Effektivität. In ihrer Vorschlagsbegründung erklärt die Kommission die mangelnde Wirksamkeit vorangegangener Rechtsakte zur Regulierung technischer Maßnahmen unter anderem mit dem Fehlen konkret definierter Parameter zum Messen ihres Erfolgs. Entsprechend enthielt der Kommissionsvorschlag neben qualitativen auch quantitative Vorgaben für die Reduktion der Beifänge von Jungfischen, Meeressäugetieren, Reptilien und Seevögeln sowie für die Begrenzung der Umweltauswirkungen von Fischereitätigkeiten auf Lebensräume am Meeresboden. Nach der ersten Lesung des Gesetzesvorhabens im Europäischen Parlament wurden die ursprünglich vorgeschlagenen „Vorgaben" durch so genannte „Leistungsindikatoren" zur Messung der Selektivität ersetzt. Diese Leistungsindikatoren sollen für jeden einzelnen Bestand auf Grundlage einer wissenschaftlichen Empfehlung durch ICES bzw. den STECF festgesetzt werden.[18]



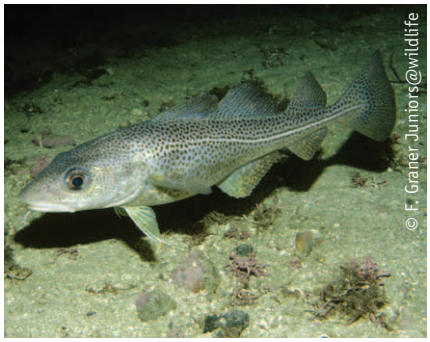
Kegelrobbe (Halichoerus grypus)



Basstölpel (Morus bassanus)



Eisente (Clangula hyemalis)



Junger Dorsch (Gadus morhua) am Meeresboden



Gewöhnlicher Schweinswal (Phocoena phocoena)

16 *Europäische Kommission (2016).*

17 *S. Client Earth (2017).*

18 *Birdlife International et al. (2018).*

Die allgemeine Struktur des künftigen Rechtsrahmens folgt einem abgestuften Aufbau, der alle gemeinsamen Vorschriften „vor die Klammer zieht“, darauf aufbauend aber die Voraussetzungen für regionale Lösungen schafft. Zusätzlich werden für alle Meeresräume minimale Standardmaßnahmen festgehalten, die weitestgehend den status quo des Sekundärrechts in diesem Bereich beinhalten:

Allgemeine Bestimmungen (für **alle** Meeresräume):	Anwendungsbereich, übergeordnete und spezifische Ziele, verbunden mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung etc.
Gemeinsame technische Maßnahmen (für **alle** Meeresräume):	Gebietsübergreifende(s) Beschränkung/Verbot des Einsatzes bestimmter Fanggeräte, Vorschriften über die Anwendung von Mindestreferenzgrößen etc.
Grundsätze Regionalisierung (für **alle** Meeresräume):	Ermächtigung zur regionalen Anpassung von Standardmaßnahmen, insbesondere im Rahmen der Mehrjahrespläne
Regionale Standardmaßnahmen für **einzelne** Meeresräume:	Anhänge mit Standardmaßnahmen für die einzelnen Meeresräume (u. a. Nordsee, Nordwestliche Gewässer und Ostsee), die gelten, sofern auf regionaler Ebene keine weiterreichenden Bestimmungen verbschiedet wurden, einschließlich Mindestreferenzgrößen nach Arten

Tab. 2: Minimale Standardmaßnahmen für alle Meeresräume

3.1 Vorgaben für die Beschaffenheit von Fanggeräten

Mit technischen Vorschriften über Fanggeräte soll die Größenzusammensetzung sowie die Wiederherstellung der Fischbestandsbiomasse positiv beeinflusst werden, darüber hinaus können durch Regulierung ihrer Beschaffenheit unerwünschte Fänge oder Beifänge (z.B. mariner Säugetiere und Seevögel) minimiert und Habitate am Meeresboden geschont werden. Regeln über die Beschaffenheit von Fanggeräten können in vier Kategorien unterteilt werden:

1. **Maßnahmen zur Regulierung des Einsatzes von Fanggeräten, einschließlich von Verboten bestimmter Fanggeräte:**
   Die vorgeschlagene Technische-Maßnahmen-Verordnung umfasst bereits bestehende EU-weite Verbote von Fangmethoden, beispielsweise des Einsatzes von Sprengstoff oder Geschossen ebenso wie das regionale Verbot von Treibnetzen in der Ostsee oder von Baumkurren im Kattegat. Ein sehr kontroverser Punkt ist die von der Kommission als innovative Fangmethode vorgeschlagene Erlaubnis des Einsatzes von Pulsbaumkurren in Teilen der Nordsee. Diese Lockerung der bestehenden Vorschriften wurde vom EP in erster Lesung zurückgewiesen. Ein Kompromiss ist erst im Rahmen der Trilog-Verhandlungen zu erwarten.

2. **Maßnahmen zur Regulierung der Konstruktionsmerkmale der eingesetzten Fanggeräte:**
   Der geplante Rechtsrahmen enthält allgemein vorgeschriebene Konstruktionsmerkmale für Schleppnetze, aber auch eine Reihe regional geltender Vorschriften, etwa über Maschenöffnungen für die Stellnetz- und Schleppnetzfischerei.

3. **Festlegung von Mindestreferenzgrößen der Zielfischarten, die sich auf die notwendige Beschaffenheit der Netze auswirkt:**
   Mindestreferenzgrößen für die Bestandserhaltung sollen dem Schutz von Jungfischen dienen und werden für jeden Meeresraum getrennt festgelegt.[19] Nicht immer werden Arten dabei meeresraumübergreifend einheitlich eingestuft[20], so ist die vorgeschlagene Mindestreferenzgröße für Scholle in der Nordsee 27 cm, in der Ostsee hingegen nur 25 cm.

4. **Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen von Fanggeräten auf empfindliche Arten (z.B. Meeressäugetiere, Seevögel und Schildkröten) oder den Meeresgrund:**
   Die allgemeinen Bestimmungen des Rechtsrahmens enthalten ein umfassendes Fangverbot für besonders bzw. europaweit gefährdete Arten von Fischen, Meeressäugetieren und Seevögeln.[21] Zum Schutz empfindlicher Meereslebensräume/-ökosysteme wird der Einsatz bestimmter Fanggeräte in betroffenen Gebieten verboten.

19 *S. Penas Lado, E. (2016), S. 82 f.*

20 *Dies ist im Rechtsetzungsverfahren bemängelt worden: Birdlife International et al. (2018).*

21 *Gem. Anhang IV der FFH-Richtlinie*


© Biosphoto juniors@wildlife

Plattfischfang mit Schleppnetz

Der Besitzstand bestehender Normen für die Reduzierung des Beifangs von Walen oder Seevögeln wurde in die Anhänge mit Standardmaßnahmen zu den einzelnen Meeresräumen übernommen, beispielsweise die Pflicht zur Verwendung von Abschreckvorrichtungen bei der Stellnetzfischerei in Nord- und Ostsee durch Schiffe mit einer Gesamtlänge oberhalb 12 m. Weiterreichende Auflagen, die gerade im Fall des genannten Beispiels aus Naturschutzsicht dringend geboten sind, müssen auf regionaler Ebene – für Nord- und Ostsee separat – erst noch entwickelt werden.

Darüber hinaus verbietet der geplante Rechtsrahmen im Zusammenhang mit der Anlandeverpflichtung schädliche Fangpraktiken wie die Fangaufwertung oder das Slipping, d.h. die absichtliche Freisetzung des Fangs, bevor er vollständig an Bord gebracht wurde (zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung s. u. 5.).

3.2 Regulierung des Zugangs

Neben der Anpassung von Fangtätigkeiten verfügen die EU und ihre Mitgliedstaaten über das Mittel permanenter oder zeitlich begrenzter Schließungen von Fanggebieten zur Erreichung von Zielen des Fischereimanagements oder des Naturschutzes. Im Rahmen des Fischereimanagements handelt es sich in erster Linie um Fangbeschränkungen zur Erhöhung der Selektivität der Fänge oder zur Minimierung unerwünschter Fänge. Ähnlich der Entwicklung im globalen Meeresnaturschutz gingen auch in der EU-Rechtsetzung Nutzungsbeschränkungen aus Gründen des Bestandsschutzes denen zu Zwecken des Naturschutzes voraus und waren zunächst eindeutig Teil des Fischereimanagements. Mit der Entwicklung moderner Konzepte des Arten- und Gebietsschutzes und insbesondere seit Etablierung des Schutzgutes der biologischen Vielfalt im internationalen und europäischen Recht verschwimmen die Grenzen zwischen Ressourcen- und Naturschutz bereits insofern, dass kommerzielle Fischarten auch in Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresbiodiversität inbegriffen sein können wie beispielsweise im Rahmen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie der EU.

Die gegenwärtige GFP ermöglicht die Fischerei beschränkende oder ausschließende Maßnahmen, die dem Bestandwiederaufbau, der Bestandserhaltung oder der Erhaltung des Meeresökosystems dienen. Je nach Ziel und Reichweite sind sie unterschiedlich in der GFP zu verorten. Folgende Formen der Ausschlüsse bzw. Schließungen sind unter der reformierten GFP möglich:

Art der Schließung	Verortung in der GFP
Temporäre oder saisonale Schließungen für die Bestandserhaltung oder aus ökosystemaren Erwägungen	Art. 7 Abs. 2 GFP
Bestandsauffüllungsgebiete bei Vorliegen einer besonderen biologischen Empfindlichkeit, etwa als Laichgebiete oder zum Schutz von Jungtieren	Art. 8 GFP
Schließungen zur Einhaltung umweltrechtlicher Verpflichtungen der Mitgliedstaaten	Art.11 GFP
Sofortmaßnahmen im Falle einer ernsten Bedrohung für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze oder des Meeresökosystems	Art. 12, 13 GFP
Ad-hoc-Schließungen, die bei Vorhandensein aktueller Informationen über Bestände/ Fänge für bestimmte Fischereien ausgelöst werden (z. B. im Rahmen regionaler Managementpläne)	Art. 7 Abs. 2 GFP/ Art. 51ff. der Kontroll-Verordnung 1224/2009

Tab. 3: Mögliche räumliche Maßnahmen zum Erreichen unterschiedlicher Schutzziele in der GFP

Die EU ist ebenso ermächtigt, vorübergehenden Erhaltungsbedarfen gerecht zu werden, wie sie permanente No-take-Zonen (Fischereiausschlussgebiete) festlegen kann. Damit ist in der GFP die ganze Bandbreite von statischen, gebietsbezogenen Bewirtschaftungsinstrumenten angelegt (vgl. FAO 2011). Nicht von allen Möglichkeiten wird bislang Gebrauch gemacht, insbesondere wurde das Potential von Art. 8 für den Wiederaufbau der Bestände noch nicht ausreichend genutzt.

Mit Blick auf die Herausforderung, Beifänge untermaßiger Fische unter den Bedingungen der Anlandeverpflichtung zu reduzieren, ist insbesondere die Möglichkeit der Einrichtung von Echtzeit-Schließungen als Bestandserhaltungsmaßnahme hervorzuheben. In ihnen besteht eine flexiblere Variante, das Verbot von Fangtätigkeiten geographisch und zeitlich passgerecht auf Ereignisse zuzuschneiden, die zwar regelmäßig, aber nicht in identischer periodischer Wiederkehr auftreten. So kann die Fischerei für bestimmte Bestände zeitweise umgelenkt werden, ohne vollends eingestellt werden zu müssen. Ein existierendes Beispiel ist das System von Echtzeitschließungen, das Norwegen gemeinsam mit der EU in der Nordsee und im Skagerrak eingerichtet hat. Dieses Abkommen trat am 1. September 2009 in Kraft und bietet die Möglichkeit, Fanggebiete in der Nordsee und im Skagerrak zum Schutz von Jungfischen zu schließen.[22]

Im vermehrten Einsatz dieses Managementinstruments läge die Chance, konfligierende Interessen von Fischerei und Naturschutz besser miteinander zu vereinbaren, indem dauerhafte Ausschlüsse auf das notwendige Mindestmaß begrenzt werden. Da solche ad-hoc-Schließungen typischerweise durch Fangproben, Anlandungen oder Eigenmeldungen von Fischern ausgelöst werden, erfordert ihr Einsatz allerdings, dass die notwendigen Daten zuverlässig erhoben und schnell den verantwortlichen Behörden bereitgestellt werden, damit vorübergehende Fangverbote zügig in Kraft gesetzt werden können.

Unabhängig davon besteht das Erfordernis, den umweltrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der GFP auch durch dauerhafte Ausschlüsse der Fischerei gerecht zu werden. (Hierzu unter 4.).

Wertung:

Als Bestandserhaltungvorschriften regulieren technische Maßnahmen das Bewirtschaftungsmuster, sprich die Verteilung des fischereilichen Drucks auf den jeweiligen Bestand und seine Altersstruktur. Für die Umsetzung der GFP ist ausschlaggebend, dass durch geschickten Einsatz von technischen und taktischen Maßnahmen die Erreichung des MSY-Niveaus für alle Bestände und ein Ende der Rückwurf-Praxis begünstigt werden. **Die existierenden technischen und räumlichen Regelungen leisten dies nicht, zumal sie nicht für die Anwendung einer Anlandeverpflichtung ausgelegt sind**.
Das ganz grundlegende Verdienst der vorgeschlagenen Technische-Maßnahmen-Verordnung läge darin, die Systematisierung und damit die Erfassbarkeit der schier unüberschaubar gewordenen Masse an technischen Fangvorschriften zu bewerkstelligen, die vielfach als „Mikro-Management“ kritisiert worden ist.[23] Durch die Wahl einer anpassungsfähigen Struktur, sprich die Möglichkeit zur Erweiterung und verfeinerten regionalen Ausrichtung des Besitzstands an Regeln innerhalb der einzelnen Meeresräume, birgt der neue Regelungsrahmen die Chance zu regional effektiven und damit akzepta fähigen Maßnahmen für die Erhaltung sowohl von Fischbeständen als auch der marinen Biodiversität.

Damit die GFP mittels der technischen Maßnahmen zusätzlich einen kohärenten Beitrag zur Umsetzung der umweltrechtlichen Vorschriften der Union leistet, muss im finalen Verordnungstext eine hinreichende Übereinstimmung mit dem verwendeten Fachvokabular, den Zielen und Anforderungen der EU-Naturschutzrichtlinien sowie der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie hergestellt werden.[24] Inwieweit sich der einmal geschaffene Regelungsrahmen zu einem veritablen Bestandserhaltungs- und gar Biodiversitätserhaltungsregime weiterentwickelt, hängt von den regionalen Initiativen und Aktivitäten, aber auch von der Komplexität der jeweiligen biologischen Voraussetzungen sowie von der Anzahl und Zusammensetzung der involvierten Mitgliedstaaten in den einzelnen Meeresräumen ab. Vor allem aber bleibt abzuwarten, ob mit den letztlich vereinbarten Leistungsindikatoren hinreichend ehrgeizige und quantifizierbare Ziele für eine ergebnisorientierte Fortentwicklung des Status quo gesetzt werden. Bedauerlich sind die erheblichen Verzögerungen schon bei der Schaffung des grundlegenden Rechtsrahmens, so dass die GFP fünf Jahre nach Inkrafttreten in diesem Bereich noch keine Rechtskraft entfaltenden Ergebnisse hervorgebracht hat.

22 *Verordnung 724/2010.*

23 *S.Penas Lado, E. (2016), S. 88.*

24 *Client Earth (2017), S. 4.*

4. Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen von Naturschutzverpflichtungen (Art. 11 GFP)

Die Ziele des sekundären Umweltrechts zum Schutz von Fauna und Flora gelten auch für Meeresflächen unter der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten. Entsprechend erstrecken sich die Pflichten der Mitgliedstaaten zur Erhaltung und Wiederherstellungvon marinen Lebensräumen und zur Vermeidung ihrer Verschlechterung im Rahmen der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie[25] (FFH) sowie der Vogelschutzrichtlinie[26] und zum Schutz von Meeresräumen unter der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie[27] auf die im Anwendungsbereich der GFP liegenden Unionsgewässer.[28]

Auf Grundlage der Befugnisse aus dem sekundären Umweltrecht könnten Mitgliedstaaten in diesen Schutzgebieten einzelne Nutzungen, so auch die fischereiliche Nutzung, zeitlich oder räumlich einschränken oder sogar ganz ausschließen. Sie sind überdies verpflichtet, innerhalb von sechs Jahren entsprechende Maßnahmen für ausgewiesene Schutzgebiete zu ergreifen.

Um den Anforderungen dieser Naturschutz-Richtlinien gerecht zu werden, hat die Bundesrepublik die bereits 2004 gemeldeten zehn Natura 2000-Gebiete 2017 durch sechs Schutzgebietsverordnungen für die Gebiete „Doggerbank“, „Borkum Riffgrund“ und „Sylter Außenriff - Östliche Deutsche Bucht“ in der Nordsee sowie „Fehmarnbelt“, „Kadetrinne“ und „Pommersche Bucht - Rönnebank“ in der Ostsee formal unter Schutz gestellt.[29] Außen vor bleiben bislang Maßnahmen zur Regulierung der Berufsfischerei, die im Rahmen von Art. 11 GFP verabschiedet werden müssen. Die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten zur Regulierung von Fischereitätigkeiten findet, wie im Folgenden noch dargelegt wird, in der reformierten GFP allerdings eine restriktive Ausgestaltung. Dem Richtlinien-Charakter der zugrundeliegenden Sekundärrechtsakte entsprechend läge die Entscheidungsfreiheit über die am besten geeigneten Formen und Mittel zur Erreichung der Richtlinienziele grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten, solange die praktische Wirksamkeit der Richtlinien gewährleistet ist.[30] Kraft der zuvor erörterten umweltpolitischen Querschnittsklausel (s.o., 1.1.b) können und sollen die Richtlinieninhalte zudem in den Regelungsbereich des sekundären Fischereirechts einfließen bzw. soll das Fischereirecht der Union zum Erreichen ihrer Ziele beitragen. Mit der reformierten GFP wird die Ausgestaltung des Rechts der Mitgliedstaaten zum Erlass von fischereilichen Bestandserhaltungsmaßnahmen für die Umsetzung ihrer Naturschutzverpflichtungen sogar gänzlich in die Grundverordnung inkorporiert. Systematisch ergibt sich aus Art. 11 GFP eine unterschiedliche Regelungskompetenz für zwei alternative Anwendungsfälle:

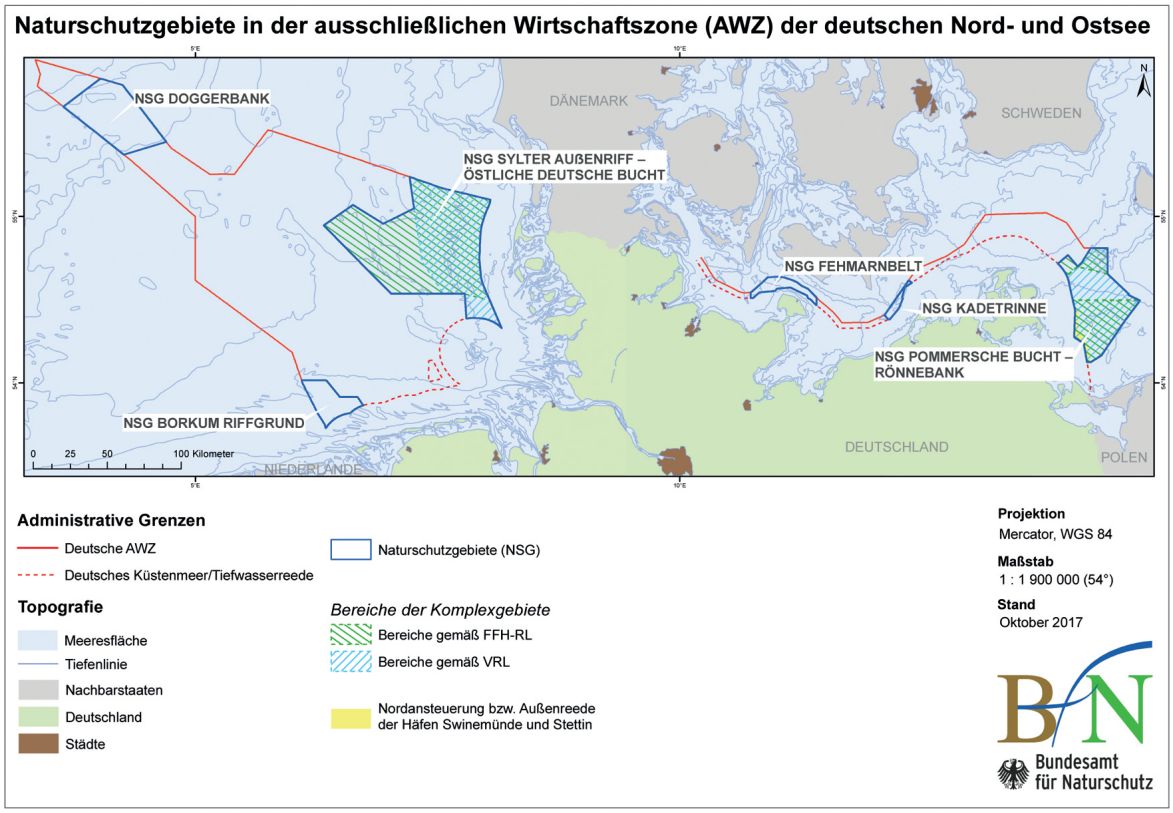


Abb. 2: Karte der Naturschutzgebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone der deutschen Nord- und Ostsee. Quelle: BfN (2017).

25 *Richtlinie 92/43/EWG.*
26 *Richtlinie 2009/147/EG.*
27 *Richtlinie 2008/56/EG.*
28 *Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten (Art. 4.1 GFP).*
29 *BGBl. Nr. 63 vom 27.9.2017, s. auch https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete.html*
30 *Ruffert, M. in Calliess, C. & Ruffert, M. (2016).*

Art. 11.1 GFP Die geplante Maßnahme hat keine Auswirkungen auf die Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten	➔ Recht des Mitgliedstaats zum Erlass erforderlicher Bestandserhaltungsmaßnahmen gem. Art. 11.1 GFP unter den dort genannten weiteren rechtlichen Bedingungen
Art. 11.2 GFP Die geplante Maßnahme betrifft auch andere Mitgliedstaaten mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse	➔ Informations- und Konsultationspflichten des veranlassenden Mitgliedstaates gegenüber den betroffenen anderen Mitgliedstaaten ➔ Möglichkeit des veranlassenden Mitgliedstaates und der betroffenen anderen Mitgliedstaaten zur Unterbreitung einer Empfehlung an die EU-Kommission innerhalb von sechs Monaten ➔ Befugnis zum Erlass der Bestandserhaltungsmaßnahme durch EU-Kommission innerhalb von drei Monaten

Tab. 4: Regelungskompetenzen des Mitgliedsstaates gemäß Art. 11 GFP zur Umsetzung von Bestandserhaltungsmaßnahmen in Schutzgebieten

Die Präambel der GFP-Grundverordnung fasst diese Unterteilung wie folgt zusammen:

„Die Pflicht der Mitgliedstaaten hinsichtlich Schutzgebieten, besonderer Schutzgebiete bzw. geschützter Meeresgebiete erfordert möglicherweise den Erlass von Maßnahmen, die unter die GFP fallen. Es ist daher zweckmäßig, die Mitgliedstaaten in Bezug auf Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit zum Erlass solcher Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ermächtigen, die zur Erfüllung der ihnen aus diesen Unionsrechtsakten erwachsenden Verpflichtungen erforderlich sind, sofern sich diese Maßnahmen nicht auf die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten auswirken. Für den Fall, dass sich diese Maßnahmen möglicherweise auf die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten auswirken, sollte die Befugnis zum Erlass einer solchen Maßnahme bei der Kommission liegen und die betroffenen Mitgliedstaaten sollten auf die regionale Zusammenarbeit zurückgreifen.“



Küstenseeschwalbe (Sterna paradisaea)

4.1 Einseitiges mitgliedstaatliches Handeln nach Art. 11.1 GFP

Das unilaterale mitgliedstaatliche Handeln durch nationale normative Mittel ist laut Verordnungstext beschränkt auf Maßnahmen, die ausschließlich für Fischereifahrzeuge unter eigener Flagge und in Gewässern unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit des betreffenden Mitgliedstaates gelten. Diese Möglichkeit zum Ergreifen einseitiger Bestandserhaltungsmaßnahmen ist an die Tatbestände der drei abschließend aufgelisteten sekundärrechtlichen Umweltvorschriften geknüpft. Danach muss es sich um räumliche Maßnahmen im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, Maßnahmen zum Schutz der Lebensräume von durch die Vogelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten oder um Erhaltungsmaßnahmen für Natura2000-Gebiete handeln.

Folgende weitere Voraussetzungen ergeben sich für einzelstaatliche Bestandserhaltungsmaßnahmen aus Art. 11.1 GFP bzw. aus Art. 2 der FFH-Richtlinie, auf die Art. 11.1. GFP verweist:

- Sie erreichen die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften, die sie umsetzen sollen;
- Sie sind jeweils für das Erreichen ihrer Ziele erforderlich;
- Sie sind wenigstens ebenso streng wie Maßnahmen nach Unionsrecht;
- Sie zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der jeweiligen Schutzgüter zu bewahren oder wiederherzustellen;
- Sie tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.

Dass die Mitgliedstaaten nur im durch Art. 11.1 GFP begrenzten Umfang selbst zur Verabschiedung von fischereilichen Erhaltungsmaßnahmen für die Umsetzung unionsrechtlicher Naturschutzpflichten befugt sind, erklärt sich durch die ausschließliche Zuständigkeit der Union für das Fischereimanagement (Art. 6 GFP). **Danach liegt die Zuständigkeit für das Fischereimanagement „vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft" bzw. Union.**[31] In Sachbereichen der ausschließlichen Zuständigkeit bedarf es der ausdrücklichen Ermächtigung der Union für ein gesetzgeberisches Tätigwerden auf nationaler Ebene (Art. 2.1 AEUV), gewissermaßen einer „Rückdelegation"[32] der Regelungskompetenz an die Mitgliedstaaten. Diese hat die reformierte GFP-Grundverordnung für Regulierungserfordernisse bezüglich Fischereitätigkeiten in Meeresschutzgebieten mit Art. 11.1. GFP nur hinsichtlich der eng begrenzten Sachverhalte erteilt, die

1. ausschließlich Fischereiteilnehmer unter der Flagge des eigenen Mitgliedstaates betreffen
2. UND sich ausschließlich auf Gebiete unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit des eigenen Mitgliedstaates auswirken.

Mit Blick auf die Regelungserfordernisse in den Schutzgebieten der deutschen AWZ ist allerdings anzumerken, dass immer auch Fischereiteilnehmer bzw. -interessen anderer Mitgliedstaaten betroffen sind. Der Fischereiaufwand anderer Mitgliedsstaaten liegt oft sogar deutlich höher als der Aufwand durch deutsche Fischereifahrzeuge.

Maßnahmen mit Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge, die die Flagge anderer Mitgliedstaaten führen, sind danach nicht durch Art. 11.1. GFP gedeckt, wie der EuGH in seinem Urteil im Juni 2018 klarzustellen Gelegenheit hatte.[33] Im Kern ging es bei diesem Vorabentscheidungsverfahren zur Auslegung des Art. 11 GFP darum, ob die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die GFP-Grundverordnung eingeschränkt bzw. verdrängt werden.[34] Dies hat der EuGH unter Verweis auf Art. 11.1 GFP bejaht, der die Befugnis zu einzelstaatlichen Maßnahmen abschließend regelt.

Da Art. 11.1 GFP eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Art. 6 GFP darstellt, wonach die Zuständigkeit für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen bei der Union liegt, sind seine Bestimmungen laut EuGH zudem eng auszulegen.[35] Die einzige Erweiterung des mitgliedstaatlichen einseitigen Handlungsspielraums besteht in Maßnahmen, die ausschließlich innerhalb der Küstengewässer (zwölf Seemeilen) des initiierenden Mitgliedstaates anwendbar wären.[36] Auch in den Gewässern von 3-12 Seemeilen der deutschen Küstengewässer besitzen Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedsstaaten Fangrechte, beispielsweise die Niederlande oder Dänemark mit Blick auf die Nordsee.



Dänischer Sandaalfänger vor Großbritannien

4.2 Ausschließlichkeit der EU-Kompetenz nach Art. 11.2 GFP

Im Gegensatz zur Fallkonstellation von rein nationaler Bedeutung des Art. 11.1. GFP wird für die in Art. 11.2 GFP vorgesehenen Regelungsbedarfe von Fischereitätigkeiten in Schutzgebieten die ausschließliche Unionszuständigkeit nicht zugunsten einer mitgliedstaatlichen Regelungsbefugnis aufgelöst, und zwar allein aufgrund des Umstands, dass andere Mitgliedstaaten bzw. deren Fischereiteilnehmer von einer Erhaltungsmaßnahme betroffen wären. In dieser Fallgestaltung kam es dem Unionsgesetzgeber offenbar entscheidend darauf an, dass die betroffenen Mitgliedstaaten nicht eigenständig handeln, und zwar selbst nicht in den Fällen, für die keine gemeinsame Lösung gefunden werden kann.[37] Die Einverleibung umweltrechtlicher Pflichten der Mitgliedstaaten durch die GFP und die damit einhergehende Verschleierung mitgliedstaatlicher Verantwortlichkeit ist verschiedentlich auf Kritik gestoßen.[38]

Der Bestandserhaltungsmaßnahmen zu Zwecken des Gebietsschutzes veranlassende Mitgliedstaat muss sich mit allen anderen Mitgliedstaaten mit direktem Bewirtschaftungsinteresse an den betroffenen Fischereien verständigen und kann sein

31 *Vgl. hierzu erstmals Urteil d. EUGH in der Rs. 804/79 zu Art. 102 der Beitrittsakte für Dänemark, Irland und Großbritannien.*
32 *Callies, C. in Calliess, C. & Ruffert, M. (2016), Art. 2 AEUV, Rn. 10.*
33 *S. Urteil d. EuGH in der Rs. C-683/16 vom 13. Juni 2018, Rz. 56.*
34 *S. hierzu Greenpeace et al. (2017).*
35 *Rs. C-683/16, Rz. 60.*
36 *Art. 20 GFP-Grundverordnung.*
37 *S. allgemein zur Problematik der Ausschließlichkeit Art. 20 GFP-Grundverordnung.*
38 *S. Salomon, M. et al. (2014), S. 80 m. w. N.*

Vorhaben nur in Form einer gemeinsamen Empfehlung dieser Gruppe von Mitgliedstaaten an die Kommission verwirklichen (Art. 11.2 GFP). Der Begriff des „direkten Bewirtschaftungsinteresses“ wird in Art. 4.1 Ziffer 22 GFP definiert, wonach ein solches „entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone des betreffenden Mitgliedstaats“ liegen kann.

Mit Blick auf die Alternative „Fangmöglichkeiten“ ist das Vorhandensein direkter Bewirtschaftungsinteressen durch einen Abgleich mit den jährlich festgelegten Gesamtfangmengen einfach nachvollziehbar. Diese werden als Quoten auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt, wobei im Rahmen der so genannten „relativen Stabilität“ für von Jahr zu Jahr gleichbleibende Anteile der Mitgliedstaaten an den einzelnen Beständen gesorgt sein soll.[39] Der relativen Stabilität der Fangmöglichkeiten entspricht mit Blick auf Art. 11.2 GFP die Kontinuität des mitgliedstaatlichen Bewirtschaftungsinteresses, was die Anwendbarkeit dieses Kriteriums vereinfacht. Damit die Alternative „Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone des betreffenden Mitgliedstaats“ neben den „Fangmöglichkeiten“ eine eigenständige Berechtigung hat, können damit nur Fischereien auf nichtquotierte Arten gemeint sein. Laut EU-Kommission genügt für die Anwendbarkeit von Art. 11.2 GFP sogar ein historisches Bewirtschaftungsinteresse – sprich ausschließlich in der Vergangenheit ausgeübte Fangtätigkeiten in der durch die Maßnahmen regulierten Fischerei.

Diese weit gefasste Definition führt dazu, dass eine große Anzahl der Anrainer-Mitgliedstaaten eines Meeresraums ein direktes Bewirtschaftungsinteresse im Zusammenhang mit den Fischereimaßnahmen für die AWZ eines Mitgliedstaats haben kann. Eine ebenso große Anzahl von Mitgliedstaaten kann initiierte Fischereimaßnahmen eines veranlassenden Mitgliedstaats blockieren bzw. durch eine entsprechende Verhandlungsführung verzögern oder verwässern. Zudem liegt mit Art. 11.2 eine Wiedereinführung des Einstimmigkeitserfordernisses durch die Hintertür vor, denn ansonsten genügen für die Einigung der Mitgliedstaaten auf Erhaltungsmaßnahmen regelmäßig sowohl in der Umweltpolitik als auch in der Gemeinsamen Fischereipolitik Mehrheitsbeschlüsse.

4.3 Anforderungen an die „Gemeinsame Empfehlung“

Um die Anwendung des neuen Art. 11 GFP zu erleichtern, hat die EU-Kommission ein Arbeitspapier über die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen der GFP verabschiedet.[40] Darin werden unter anderem die Anforderungen für die gemeinsame Empfehlung der betroffenen Mitgliedstaaten an die Kommission beschrieben. Insbesondere sind die empfohlenen Maßnahmen „klar, vollständig und zweckdienlich im Einklang mit Artikel 11 Absatz 1 GFP“, zu beschreiben.[41] Ausgangspunkt für die mitgliedstaatliche Darlegung sind die Verpflichtungen gemäß dem in Art. 11.1 GFP gelisteten sekundären Umweltrecht mit Blick auf die Erhaltungsziele der betroffenen Gebiete. Einer besonders eingehenden Darstellung bedürfen die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen sowie die Berücksichtigung des Vorsorgeansatzes im Fischereimanagement gemäß Art. 4 Nr. 8 GFP.

Einem *best practice* Ansatz folgend werden ferner die umfassenden Informationen aufgelistet, welche die Empfehlung idealerweise begleiten sollten.[42] Danach haben die Mitgliedstaaten umfassende Dokumentationspflichten, die nicht nur die biologischen und ökologischen Bewertungen geplanter Maßnahmen, sondern auch eine detaillierte Beschreibung der Fischereitätigkeiten in dem betroffenen Gebiet sowie der erwarteten Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Fangtätigkeiten, einschließlich sozioökonomischer Auswirkungen, beinhalten. Ferner sind geplante Überwachungs- sowie Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen darzulegen.

39 *S. etwa die Verordnungen (EU) 2017/1970 vom 27. Oktober 2017 und (EU) 2018/120 vom 23. Januar 2018 für die Fangmöglichkeiten 2018 in Ost- und Nordsee.*

40 *European Commission (2018).*

41 *Ebda., S. 4.*

42 *Ebda., S. 5-6.*

VORFRIST	6-MONATSFRIST	-MONATSFRIST
Informelle Konsultationen des initiierenden Mitgliedstaats mit Interessenträgern und anderen Mitgliedstaaten mit direktem Bewirtschaftungsinteresse; Vorbereitung der mit den anvisierten Maßnahmen verbundenen Darlegung und Dokumentation	Verhandlung der Gemeinsamen Empfehlung (GE) durch alle beteiligten Mitgliedstaaten auf Fachebene der für Fischerei zuständigen Ministerien, danach Übermittlung der abgestimmten GE an die EU-KOM	Verabschiedung des delegierten Akts durch die Kommission

4.4 Tauglichkeit des Verfahrens nach Art. 11.3 GFP

Den umfangreichen Dokumentations- und Darlegungsanforderungen des veranlassenden Mitgliedstaates steht eine verhältnismäßig kurze Frist von nur sechs Monaten für die Vorbereitung der gemeinsamen Empfehlung gegenüber, innerhalb der zunächst einmal auch das Einvernehmen mit den anderen betroffenen Mitgliedstaaten erzielt werden muss. Die EU-Kommission rät daher, informelle Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten und Interessenträgern bereits vor Auslösen des offiziellen Sechsmonatszeitraums durchzuführen.[43] Dem wird entgegengehalten, dass solche informellen Vorgespräche zu einem Mangel an öffentlich zugänglichen Informationen führen und eine Transparenz des Prozesses und die Rechenschaftspflicht der Entscheidungsträger nicht gewährleistet sind. **Nicht zuletzt verzögern ausgedehnte Diskussionen im Vorfeld von Erhaltungsmaßnahmen ihre Einführung und damit den notwendigen Schutz für empfindliche Arten und Lebensräume.**[44]

Wie sich in bisherigen Anwendungsfällen des Verfahrens erwiesen hat, ist die notwendige Einigung zwischen den Mitgliedstaaten innerhalb der Sechs-Monatsfrist tatsächlich nicht immer einfach herbeizuführen. Es reicht, dass eine kleine Anzahl von Mitgliedstaaten oder gar ein einzelner Mitgliedstaat dem Plan des initiierenden Mitgliedstaats nicht positiv gegenübersteht, um die Einigung auf naturschutzfachlich tragfähige Erhaltungsmaßnahmen innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu verhindern.

Die Möglichkeiten der Blockade sind zahlreich: Beispielsweise werden in dem Verfahren immer wieder aktuelle Fischereidaten verlangt, die nur von den beteiligten Mitgliedstaaten mit Fischereiinteresse selbst geliefert werden können. Diese Bringpflicht kann mit einem unkooperativen Verhalten einhergehen, indem die Notwendigkeit einer Aktualisierung der angeforderten Daten behauptet wird, um die Fortführung des Verfahrens hinauszuzögern. Auch steht laut Erfahrungen von Teilnehmern an vergangenen Diskussionen nicht immer für alle **Mitgliedstaaten die Verhandlung einer fachlich fundierten Gemeinsamen Empfehlung im Vordergrund, sondern vielmehr das Erzielen des bestmöglichen Ergebnisses für den nationalen Fangsektor. Es treten also ähnliche Verhaltensmuster zutage wie bei der Diskussion der Fangmöglichkeiten bei den jährlichen Quotenfestlegungen im Ministerrat, wo ebenfalls die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten primär von ihren ökonomischen Interessen geleitet wird.**

Eine weitere Schwäche des Art. 11.2-Verfahrens besteht darin, dass hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung oder der Reichweite von Erhaltungsmaßnahmen bzw. einzelner Elemente von betroffenen Mitgliedstaaten im Rahmen der Konsultationen weitreichende Änderungswünsche angemeldet werden können, indem die zugrunde liegenden wissenschaftlichen Belege oder ihre Auswertung in Zweifel gezogen werden. Die wissenschaftlichen Rechtfertigungen von Erhaltungsmaßnahmen werden in der Regel von nationalen Forschungseinrichtungen erstellt und gelten daher nicht als unabhängige wissenschaftliche Expertise, die den nationalen Partikularinteressen übergeordnet wäre. Vor diesem Hintergrund kann es aufgrund gegenläufiger Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten zu Versuchen kommen, geplante Erhaltungsmaßnahmen mithilfe anderslautender wissenschaftlicher Einschätzungen abzumildern oder zu verhindern.

Für die Kommission ist bei der Verhandlung der gemeinsamen Empfehlung qua Wortlaut der Grundverordnung weder eine vermittelnde noch eine beratende Funktion vorgesehen. Eine Erleichterung der Zusammenarbeit aller beteiligten Mitgliedstaaten ist einzig hinsichtlich der Durchführung und Durchsetzung bereits erlassener Maßnahmen vorgesehen (Art. 11.6 GFP). Die Kommission könnte eine vermittelnde Rolle jedoch auch ohne konkrete Befugnis in ihrer Rolle als Hüterin des Unionsrechts (Art. 17 EUV) einnehmen. Auch der aktuelle Aktionsplan für Natur, Menschen und Wirtschaft45 sieht als Reaktion auf die mangelnde Implementierung der Natura2000-Schutzgebiete in der Meeresumwelt eine engere Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung von Natura2000-Maßnahmen vor. Die Vervollständigung des Natura2000-Netzwerks, insbesondere im marinen Bereich, und die Einführung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen sind

43 *Ebda., S. 3.*

44 *So die Kritik von Client Earth (2016), S. 10.*

45 *European Commission (2017).*

eine der prioritären Aktionen dieses Plans.[46] **Eine Möglichkeit für den veranlassenden Mitgliedstaat wäre also, sich um eine stärkere Einbeziehung der Kommission als Mittlerin zu bemühen.**

Im Fall des Scheiterns einer gemeinsamen Empfehlung sieht die Grundverordnung als letztes Mittel eine Möglichkeit der Vorlage eines rechtskonformen Vorschlags durch die Kommission selbst vor. Dasselbe gilt, wenn eine von den Mitgliedstaaten vorgelegte Empfehlung nicht den rechtlichen Anforderungen entspricht. Dann hat die Kommission die Möglichkeit, eine den Naturschutzansprüchen des EU-Rechts nicht genügende Empfehlung im Rahmen ihres delegierten Aktes nach Art. 18 Abs. 1 der Grundverordnung nachzubessern. Von diesem Rückfallrecht hat sie allerdings bisher keinen Gebrauch gemacht.

Eine letzte Kontrollmöglichkeit für Managementmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 2 besteht für das Europäische Parlament und den Ministerrat, die gemäß Art. 46 Abs. 5 der GFP-Grundverordnung Einwände gegen delegierte Rechtsakte der Kommission erheben können. Erstmalig hat das Europäische Parlament im Juni 2018 auf diesem Weg von einem Mitgliedstaat veranlasste Fischereimaßnahmen zurückgewiesen und damit ihr Inkrafttreten verhindert.[47] Das Parlament erhob in seinem Entschließungsantrag Zweifel an der Zweckmäßigkeit der für den belgischen Teil der Nordsee beantragten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit im Hinblick auf geschützte Arten (insbesondere Trauerenten, Schweinswale und Seehunde) und Lebensräume (Sandbänke, Riffe) sowie den Schutz der Unversehrtheit des Meeresbodens vor bodenberührenden Fanggeräten. Die geplanten Maßnahmen, an deren Verhandlung auch Deutschland im Rahmen der Scheveningen-Gruppe beteiligt war, hatten kaum Einschränkungen der Fischerei vorgesehen.



Seehunde (Phoca vitulina) in Kolonie auf Helgoland

Wertung:

Nach der vom EuGH im Fall „Deutscher Naturschutzring“[48] durchgeführten systematischen Auslegung der Bestimmungen der GFP-Grundverordnung bewirkt das Vorhandensein der Ausnahme in Art. 11.1 GFP im Ergebnis, dass eine schleppende Umsetzung von in der AWZ geltenden Naturschutzpflichten durch Managementmaßnahmen dem verantwortlichen Küstenstaat nicht als einzelstaatliches Versäumnis angelastet werden kann, sofern Fischereiteilnehmer unter der Flagge anderer Mitgliedstaaten betroffen sind. Somit hat der nach Naturschutzrecht verantwortliche EU-Küstenstaat aufgrund der Bestimmungen des EU-Fischereirechts weder die Befugnis noch kann er in die Verantwortung genommen werden, wenn naturschutzfachlich notwendige Erhaltungsmaßnahmen entweder (selbstverschuldet) zu wenig ehrgeizig ausfallen bzw. unterbleiben oder (fremdverschuldet) von anderen am Verfahren beteiligten Mitgliedstaaten verwässert oder verschleppt werden. Ein einzelstaatliches Handeln ist auch dann ausgeschlossen, wenn das Verfahren nach Art. 11.2 und 3 GFP zu keinem zeitlich und inhaltlich angemessenen Erfolg führen sollte. **Eine Hauptkritik an Art. 11 GFP bleibt daher auch nach fünf Jahren Anwendungserfahrung, dass die Mitgliedstaaten einerseits verpflichtet sind, wirksame Meeresschutzgebiete zu errichten, andererseits jedoch ihre Befugnis begrenzt wird, Fischereitätigkeiten in diesen Schutzgebieten zu regulieren.**[49]

Das Erfordernis einer einstimmigen Empfehlung aller Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteressen hat zur Folge, dass Fischereiinteressen regelmäßig der Vorzug gegenüber Naturschutzerfordernissen eingeräumt wird. Erhaltungsmaßnahmen können aufgrund inadäquater Verfahrensvorgaben so weit abgeschwächt werden, bis der Konflikt mit fischereilichen Interessen aufgehoben ist. Insgesamt führt die unausgewogene Konstruktion des Art. 11 GFP dazu, dass ein bestmöglicher Naturschutz im Rahmen dieser Vorschrift nicht auch nur annähernd gewährleistet werden kann.

46 *Ebda., S. 6.*
47 *S. Europäisches Parlament (2018).*
48 *Urteil d. EuGH in der Rs. C-683/16 vom 13. Juni 2018.*
49 *So bereits die initiale Kritik von Salomon, M. et al. (2014), S. 81.*

5. Wirksamkeit der Anlandeverpflichtung (Art. 15 GFP)

Die Anlandeverpflichtung ist eine der Neuerungen der GFP, von der ein wesentlicher Zugewinn für den Bestands- und Meeresschutz erwartet wurde. Sie sollte die naturschutzfachlich und gesamtgesellschaftlich als nicht tragbar angesehene Praxis der Rückwürfe unerwünschter (Bei-)Fänge beenden. In der Präambel zur GFP-Verordnung heißt es dazu:

„Es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die derzeit großen Mengen an unerwünschten Fängen zu reduzieren und die Rückwürfe schrittweise abzustellen. Unerwünschte Fänge und Rückwürfe stellen eine beträchtliche Verschwendung dar und haben negative Auswirkungen auf die nachhaltige Nutzung der biologischen Meeresschätze und Meeresökosysteme sowie die Wirtschaftlichkeit von Fischereien."

Neben der Forderung, das illegitime Töten von Tieren, die Verschwendung von Nahrungsressourcen sowie allgemein den respektlosen Umgang mit marinem Leben zu unterbinden, standen der erstmaligen Regelung auch bestandswirtschaftliche Erwägungen Pate: Mit der Aufzeichnung aller Anlandungen sollte die Datenlage für die Bestandsabschätzung verbessert werden.[50] Über die verbesserte Fangdokumentation hinaus gilt die mit der Anlandeverpflichtung bezweckte Reduzierung der fischereilichen Sterblichkeit auch als direkter Beitrag zum Wiederaufbau der Bestände bzw. zur Erreichung des Ziels, alle Bestände im Einklang mit dem größtmöglichen Dauerertrag zu bewirtschaften (Art. 2.2 GFP).[51]

5.1 Eingeschränkte Reichweite der Anlandeverpflichtung

Als eines der Ziele der GFP sieht Art. 2.5a) die „schrittweise Einstellung der Rückwürfe durch Vermeidung und weitest mögliche Verringerung unerwünschter Beifänge und durch schrittweise Sicherstellung, dass Fänge angelandet werden" vor. Das wichtigste Mittel hierfür ist die in Artikel 15 GFP geregelte Anlandeverpflichtung, in der die Arten sowie die Termine für das Inkrafttreten der Anlandeverpflichtung genau festgelegt wurden.

Nach einer stufenweisen Einführung müssen ab dem 1.1.2019 alle Fänge von Arten, für die Fangbeschränkungen gelten, in den in der Grundverordnung aufgeführten Fischereien und Gebieten „an Bord geholt und behalten, aufgezeichnet und angelandet sowie gegebenenfalls auf die Quoten angerechnet" werden (Art. 15.1 GFP) (zusätzlich umfasst die Anlandeverpflichtung Fänge von Arten im Mittelmeer, für die Mindestgrößen gelten). Arten mit Fangbeschränkungen dürfen künftig also nicht mehr zurückgeworfen werden, während unbeabsichtigte Beifänge von unquotierten Fischarten und Nicht-Fischarten, beispielsweise von Mollusken oder Seevögeln, von der Anlandepflicht ausgenommen sind. Diese müssen weder angelandet noch registriert werden, was von Naturschutzseite beklagt wird.[52]

Überdies sind die folgenden drei Kategorien von Ausnahmen ausdrücklich vom Anwendungsbereich der Anlandeverpflichtung ausgenommen (Art. 15.4 GFP):

- Arten, die nicht befischt werden dürfen, und die als solche in einem im Bereich der GFP erlassenen Rechtsakt der Union bezeichnet sind;
- Arten, bei denen hohe Überlebensraten wissenschaftlich nachgewiesen sind, unter Berücksichtigung der Merkmale des Fanggeräts, der Fangmethoden und des Ökosystems;
- Fänge, die unter die Ausnahmen wegen Geringfügigkeit fallen.

Arten, die nicht befischt werden dürfen, werden in den jeweils aktuellen Fangquoten-Verordnungen[53] aufgelistet. Hierzu zählen eine große Anzahl von Hai- und Rochenarten, darunter beispielsweise auch der Dornhai (*Squalus acanthias*). Ein Fangverbot für den Europäischen Aal (*Anguilla anguilla*) wurde 2017 von der EU-Kommission vorgeschlagen, jedoch nicht im EU-Ministerrat durchgesetzt. Ungewollt gefangene Exemplare gelisteter Arten müssen umgehend wieder freigesetzt werden.[54]



Dornhai (Squalus acanthias)

Ob und inwieweit für bestimmte Fischereien ein wissenschaftlicher Nachweis hoher Überlebensraten oder Ausnahmen wegen Geringfügigkeit anerkannt werden, regeln erst die jeweiligen regionalen Umsetzungsregeln zur Anlandeverpflichtung. *Ab initio* stellt sich dabei als Problem der Grundverordnung dar, dass ihre Ausnahmetatbestände zur Anlandeverpflichtung sehr allgemein gefasst wurden. Insbesondere wurden für „hohe Überlebensraten" von Beifängen keine konkreten Festlegungen, etwa in Form von Prozentsätzen, getroffen. Für das Kriterium der „Geringfügigkeit" gilt eine Grenze von fünf Prozent der jährlichen Gesamtfangmenge. Solche auch als *„de minimis"* bezeichneten Ausnahmen dürfen in Durchfüh-

50 *S. z.B. Kraus, G. & Döring, R. (2013), S. 6.*
51 *Pew Charitable Trusts, Seas at Risk et al. (2018).*
52 *SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011).*
53 *Für 2018: Art. 13 der Verordnung (EU) 2018/120 vom 23. Januar 2018.*
54 *Ebda., Art. 13.2.*

rungsakten zur Anlandeverpflichtung nur hinsichtlich konkreter Fischereien oder Arten festgelegt werden, wenn wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge Steigerungen bei der Selektivität der Fänge schwer zu erreichen sind oder die Umrüstung von Fangschiffen im Vergleich zu den zu erwartenden Beifängen unverhältnismäßig kostspielig wäre (Art. 15.5c) GFP.

5.2 Umsetzung auf regionaler Ebene

Die Umsetzung der Anlandeverpflichtung und Festlegung auf Details erfolgt meeresraumbezogen auf regionaler Ebene, entweder durch auf EU-Ebene verabschiedete Mehrjahrespläne oder in spezifischen Rückwurfplänen. Sollten keine regionalen Einigungen vorliegen, kann die Kommission Ausnahmen wegen Geringfügigkeit auch im Wege eines delegierten Rechtsakts festlegen. Für die Ost- und Nordsee ergeben sich bei der Umsetzung der Anlandeverpflichtung ganz unterschiedliche Bilder:

● OSTSEE

Die Bestandslage und damit auch die Regelung der Anlandeverpflichtung sind in der Ostsee im Vergleich zu anderen Meeresräumen sehr übersichtlich mit nur fünf quotierten Arten (Dorsch, Hering, Lachs, Scholle, Sprotte). In den Fischereien auf jede einzelne dieser Arten müssen ungewollte Beifänge aller vier anderen Arten angelandet werden. Einzelheiten zur Anlandepflicht regelt der Mehrjahresplan für die Ostsee[55], ergänzt durch zwei delegierte Rechtsakte der Kommission.[56] In den Fischereien auf Hering, Sprotte und Dorsch gilt eine Ausnahme wegen hoher Überlebensraten, sofern als Fanggerät Fischfallen, Reusen/Korbreusen und Spann- bzw. Garnreusen verwendet werden. In diesen Fällen können Lachs, Scholle und untermaßige Dorsche mit einer Länge von weniger als 35 cm wieder freigesetzt werden. Auch Fische, die durch den Fraß anderer Tiere beschädigt wurden, unterliegen nicht der Anlandepflicht. Ausnahmen wegen Geringfügigkeit wurden für die Ostsee nicht festgelegt.

Die Dorschfischerei in der Ostsee war nach der zeitlich versetzten Einführung der Anlandeverpflichtung ab 2015 ihr erster Testfall. Erste wissenschaftliche Evaluierungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Vorschrift mit Blick auf diese Fischerei nicht greift. Weder wurden die Rückwürfe eingestellt, noch konnte eine Verbesserung der Datenlage für die Bestände verzeichnet werden.[57] Nach Auswertung der bisherigen Erfahrungen scheint sich auch die Annahme, die gefundene Regelung könne als Anreiz für selektivere Fischerei wirken, nicht bewahrheitet zu haben, sondern erscheint nur mehr als „fromme Hoffnung".[58]



Fischfalle

● NORDSEE

Aufgrund der unterschiedlichen ökosystemaren Voraussetzungen ist die Umsetzung der Anlandeverpflichtung in der Nordsee erheblich komplexer - nicht nur aufgrund der Fülle von Zielarten und ihrer größeren Vermengung in gemischten Fischereien, sondern auch wegen einer deutlich größeren Menge an Flottensegmenten (76) mit unterschiedlich beifangträchtigem Fanggerät.[59] Zudem variieren die Beifangraten in den verschiedenen Nordsee-Fischereien erheblich.[60]

Auf Grundlage des Mehrjahresplans für Grundfischbestände in der Nordsee[61] wurden die Einzelheiten zur Anlandeverpflichtung nach Art. 15 der GFP-Grundverordnung für diese Bestände zuletzt in einer delegierten Verordnung der Kommission für den Zeitraum 2019-2021 präzisiert.[62] Die hierfür notwendigen Gemeinsamen Empfehlungen wurden von den sieben Mitgliedstaaten mit direktem Bewirtschaftungsinteresse, d. h. von Belgien, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich und Deutschland erarbeitet und vom Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss (STECF) der Kommission evaluiert.[63]

55 *Art. 7 der Verordnung 2016/1139, Mehrjahresplan Ostsee, ABl. (EU), L 191/1 vom 15.7.2016.*

56 *Regionale Umsetzung aktuell durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/306 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Festlegung von Spezifikationen für die Umsetzung der Anlandepflicht für Dorsch und Scholle in der Ostsee u. Delegierte Verordnung (EU) 2018/211 der Kommission vom 21. November 2017 zur Erstellung eines Rückwurfplans für Lachs in der Ostsee.*

57 *So z. B. Borges, L. (2016).*

58 *Valentisson, D. et al. (2019).*

59 *S. Ulrich, C. (2016), S. 25f.*

60 *ICES (2017).*

61 *S. Verordnung 2018/973 Mehrjahresplan Nordsee, ABl .(EU) L 179/1 vom 16.7.2018, Art. 11.*

62 *Delegierte Verordnung 2018/2035 der Kommission vom 18. Oktober 2018 mit Einzelheiten zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung für bestimmte Fischereien auf Grundfischarten im Zeitraum 2019-2021, ABl. (EU) L 327/17 vom 21.12.2018.*

63 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018).*

Anders als im Fall der Ostsee ist die Anlandeverpflichtung in der Nordsee eingeschränkt durch eine umfangreiche Liste von Ausnahmen, die entweder aufgrund hoher Überlebensraten oder wegen Geringfügigkeit der Beifangmengen anerkannt worden sind. Die Komplexität des geschaffenen Regel-Ausnahmen-Gefüges wird noch dadurch erhöht, dass Ausnahmen sich nur in einigen Fällen auf die gesamte Nordsee beziehen, öfter aber auf nur eines oder zwei der drei betroffenen ICES-Gebiete 2a, 3a und 4, in welche die Nordsee zu Fischereimanagement-Zwecken unterteilt wird.[64] Die hohe Anzahl der Ausnahmen, insbesondere „wegen Geringfügigkeit", wurde vom STECF hervorgehoben mit der kritischen Anmerkung, dass sie in der Gesamtheit möglicherweise zu so großen Mengen an Rückwürfen führten, dass die Ziele der Anlandeverpflichtung gefährdet sein könnten.[65]

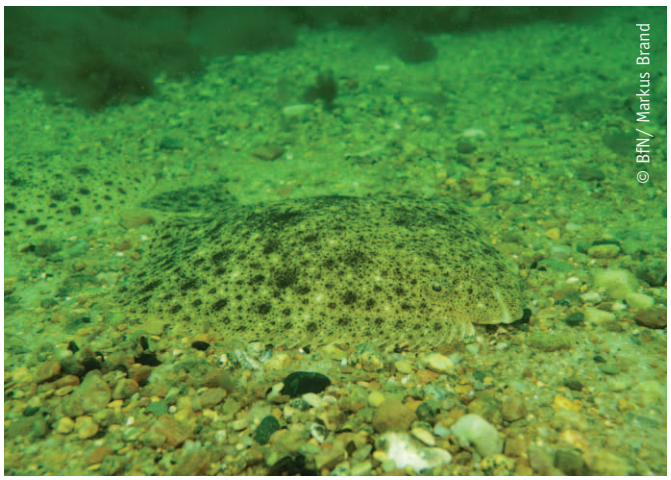
Viele der für die Nordsee gewährten Ausnahmen beruhen auf der Annahme einer hohen Überlebensfähigkeit der betreffenden Art. Diese muss wissenschaftlich nachgewiesen und mit Blick auf Fanggerät, Fangmethode und Ökosystem begründet sein. In solchen Fällen sollen Exemplare, die ihre Wiederfreisetzung mit hoher Wahrscheinlichkeit ohne Schaden überleben, zum Wachsen ihres Bestands beitragen können. Die Grundverordnung enthält keine Präzisierung, was unter „hohen Überlebensraten" zu verstehen ist, was als Versäumnis erachtet wird.[66] Wissenschaftlich ist die Annahme einer in Prozent gemessenen Wahrscheinlichkeit der Überlebensfähigkeit schwierig zu bewerten, weil unter verschiedenen Bedingungen durchgeführte Untersuchungen divergierende Ergebnisse hervorbringen und daher nur eine sehr grobe Einschätzung erfolgen kann.[67]

Eine der Arten, für die die Kommission Ausnahmen wegen Überlebensfähigkeit gewährt hat, ist die Scholle. Unter anderem sieht die delegierte Verordnung der Kommission eine Ausnahme für Schollen unterhalb der Mindestreferenzgröße in der Baumkurrenfischerei mit kleinen Maschenöffnungen vor.[68] Der STECF hingegen hatte in seinem Bericht von einer Ausnahme in dieser Fischerei abgeraten, da eine Überlebensrate von mehr als 20 Prozent für juvenile Schollen in der Baumkurrenfischerei bislang nicht nachgewiesen ist.[69] Dass bei der Annahme eines so geringen überlebensfähigen Anteils der Rückwurfmenge das Kriterium der Überlebensfähigkeit nach der GFP-Grundverordnung erfüllt ist, erscheint äußerst zweifelhaft. Die Kommission hat die Ausnahme dennoch gewährt, sie aber vorerst auf ein Jahr befristet und mit der Auflage versehen, dass die Mitgliedstaaten mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse weitere Informationen vorlegen, um die Annahme einer hohen Überlebensrate zu substantiieren.[70] Was hingegen fehlt, ist eine explizite Auflage für die Fischereiteilnehmer, Fänge, Beifänge und die Dauer von Hol und Anbordhaltung vor den getätigten Rückwürfen vollständig zu dokumentieren.

Der Fall der Krabbenfischerei zeigt, wie sehr es sich bei der Festlegung von Ausnahmen durch die Europäische Kommission auch um politische Entscheidungen handelt, die wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten dienen.[71] Das EU-weit geltende Rückwurfverbot hätte ab 2019 auch auf diese Fischerei Anwendung gefunden, die zum überwiegenden Teil von den Niederlanden und Deutschland betrieben wird. Zwar sind Nordseegarnelen nicht selbst mit einer Höchstfangmenge belegt, doch gilt die Pflicht zur Anlandung grundsätzlich auch für die unbeabsichtigten Beifänge anderer, quotierter Arten. Regelmäßig als Beifang der deutschen Krabbenfischerei auftretende quotierte Arten sind Forschungsergebnissen des Thünen-Instituts zufolge Scholle, Hering, Wittling, Seezunge und Kabeljau.[72]

Nach intensiver Lobby-Arbeit, unterstützt beispielsweise durch die niedersächsische Landesregierung[73], wurde für die Nordseegarnelen-Fischerei mit Baumkurrenfangschiffen nun eine Ausnahmeregelung[74] wegen Geringfügigkeit eingeräumt nach den Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 5c) der GFP-Grundverordnung. In die Ausnahme einbezogen sind, zusätzlich zu den fünf oben genannten typischen Beifangarten, die Arten Sprotte, Sandaal, Limande, Stein- und Glattbutt.[75] Es handelt sich um eine zunächst auf sieben Prozent (2019 und 2020) bzw. auf sechs Prozent (2021) der jährlichen Gesamtfangmenge begrenzte Ausnahme, die kumulativ für alle zehn Arten gilt. Spätestens 2023 muss die in der GFP-Grundverordnung festgelegte de minimis-Obergrenze von fünf Prozent erreicht sein. Der so gewährte Prozentsatz gilt nicht pro Beifangart, sondern insgesamt für die zehn von den Mitgliedstaaten angegebenen Beifangarten, unabhängig davon, wo die Fischerei stattfindet und ob alle diese Arten dort überhaupt als Beifang anfallen. Durch die kumulative – und nicht artenbezogene – Festlegung der Ausnahme besteht das Risiko, dass der Prozentsatz bei einzelnen Arten deutlich oberhalb der Geringfügigkeitsmarke (5-7 %) liegt. Insgesamt ist eine Rückwurfmenge von rund 3.700 Tonnen durch die Ausnahme gedeckt.[76]

64 *S. für eine Übersicht: Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2019).*
65 *S. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 12.*
66 *Zimmermann, C. et al. (2015).*
67 *S. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 58.*
68 *Art. 7 der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.*
69 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 115.*
70 *Art. 7 Abs. 2 der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.*
71 *Vgl. Ulrich, C. (2018).*
72 *Schulte, K. et al. (2015), S. 14.*
73 *S. Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europanangelegenheiten und Regionale Entwicklung (2018).*
74 *Art. 9 i) der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.*
75 *S. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S.100.*
76 *Ebda.*



Steinbutt (Scophthalmus maximus) Adlergrund, Ostsee



Krabbenkutter

Die zugrundeliegende gemeinsame Empfehlung der betroffenen Mitgliedstaaten stützt sich auf die Begründung, dass über bereits eingeführte Maßnahmen hinaus eine erhebliche Erhöhung der Selektivität nur schwer zu erreichen sei. Zusätzlich sei die weitere Handhabung der unerwünschten Fänge an Bord als wirtschaftlich unverhältnismäßig anzusehen, da beim Sortieren untermaßiger beigefangener Individuen die Unterscheidung von der Zielart so schwierig sei, dass hierfür ein zusätzliches Besatzungsmitglied benötigt würde.[77]

Nach der gegenwärtigen Regelung dürfen Fischer eine Menge quotierter Arten im oben genannten Umfang zurückwerfen. Die übrigen Fische müssten sie anlanden, allerdings würde dies voraussetzen, dass sie eine entsprechende Fangerlaubnis/Quote besitzen. Hinsichtlich etwaiger nicht in die Ausnahme fallender Beifangmengen werden keine weiteren Auflagen festgelegt. Weder die Durchführungsverordnung der Kommission für die demersalen Nordseefischereien noch die seit Beginn 2019 geltende deutsche Durchführungsvorschrift der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)[78] noch das zusätzlich von der BLE veröffentlichte Info-Blatt enthalten genauere Regelungen. Vom STECF wurde hingegen mahnend darauf hingewiesen, dass das Gewähren von de minimis-Ausnahmen nach der GFP-Grundverordnung eine uneingeschränkte Registrierung aller Fänge sowie eine genaue und detaillierte Dokumentation aller Fangreisen voraussetzt (Art. 15 Abs. 5c, 13). **Insbesondere im Fall kumulativer de minimis Ausnahmen mehrerer Arten – wie bei der Krabbenfischerei – ist eine verstärkte Überwachung unabdinglich.**[79]

5.3 Das Problem der limitierenden Arten: Wie viel Flexibilität ist sachdienlich?

Die sog. „gemischten" Fischereien in der Nordsee sind gekennzeichnet durch eine hohe Anzahl von Ziel- und Beifangarten. Das Tableau der Fangmöglichkeiten und -zusammensetzungen ist aufgrund der bestehenden Artendiversität mit einer entsprechend hohen Anzahl von Beständen komplex. Einer der insbesondere vom Fangsektor problematisierten Punkte hinsichtlich der Umsetzung der Anlandeverpflichtung sind sog. Choke-Situationen, was bedeutet: Fänge auf eine oder mehrere Arten einer (gemischten) Fischerei werden verhindert, weil die Quote für eine andere Art entweder nicht vorhanden oder erschöpft ist. Man spricht daher von „limitierenden Arten" oder „limitierenden Quoten".[80]

Die Aufteilung der jährlich beschlossenen Gesamtfangmengen als nationale Quoten der Mitgliedstaaten erfolgt auf Grundlage der so genannten „relativen Stabilität". Den Mitgliedstaaten werden feststehende prozentuale Anteile der jeweiligen Gesamtfangmengen zugewiesen, für die ihnen – in erster Linie aufgrund historischer Fanggewohnheiten – zu Beginn der GFP bzw. im Rahmen ihres Beitritts – ein Anspruch zugesichert wurde. Oft geht es dabei um den Schutz lokaler Gemeinschaften, die besonders stark von der Fischerei und damit verbundenen Tätigkeiten abhängig sind, um dabei deren Bedürfnisse in vollem Umfang zu berücksichtigen.[81] So erhalten die Mitgliedstaaten zwar nicht jährlich dieselben Quoten, wohl aber einen gleichbleibenden Prozentsatz an der jährlich festgesetzten Gesamtfangmenge pro Bestand.

Dabei kommt es vor, dass ein Mitgliedstaat für einen Bestand keine Quote besitzt, obwohl dieser Bestand sich in einem Gebiet befindet, in dem dieser Mitgliedstaat über Fangmöglichkeiten für andere Bestände verfügt. In den meisten gemischten Fischereien ist eine vollständig selektive Entnahme von Zielarten nicht möglich. Uner-

77 *Ebda., S. 102.*
78 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2018).*
79 *S. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 59.*
80 *Vgl. beispielsweise Zimmermann, C. (2015).*
81 *Präambel der Grundverordnung, Ziffer 36 unter Verweis auf eine Ratsentschließung vom 3.11.1976.*

wünschte Beifänge scheinen immer (und nur) dann unvermeidlich, wenn die Zielarten mit anderen Fischarten vergesellschaftet sind und es keine netztechnischen Lösungen zur Trennung der Arten während des Fangvorgangs gibt.

Choke-Situationen wurden seit Inkrafttreten der GFP-Reform und sogar bereits im Vorfeld als Hinderungsgrund für die Umsetzung der Anlandeverpflichtung angesehen. Deshalb haben die auf regionaler Ebene zu bestandserhaltungsrelevanten Aspekten beratenden, aus Interessenträgern bestehenden Beiräte die Problematik in der jeweiligen Region bestandsweise untersucht und eine differenzierte Kategorisierung potentieller Choke-Situationen vorgenommen, basierend auf vier verschiedenen Kategorien:

Choke Kategorie	Bedeutung
1	ausreichende nationale Quote vorhanden
2	keine ausreichende nationale Quote vorhanden
3	unzureichende EU-Gesamtfangmenge
4	Anlandung großer Beifangmengen macht Fangoperation unrentabel

Tab. 5: Verschiedene Kategorien von Choke-Situationen aufgrund limitierender Arten („sog. Choke species").

Für die deutsche Fischerei in der Nordsee ergab sich dabei folgendes Bild[82]:

Bestand/Gebiet	Choke Kategorie
Kabeljau im Skagerrak	2
Kabeljau im Kattegat	2 oder 3
Scholle im Kattegat	2
Wittling	2

Tab. 6: Choke-Kategorien verschiedener Fischartenbestände in der Nordsee

Neben den durch Art. 15 der GFP-Grundverordnung eingeführten, oben beschriebenen Ausnahmen (*de minimis* und hohe Überlebensfähigkeit), deren weitreichende Anwendung sich mit Blick auf das Ziel nachhaltiger Bestandsgrößen als problematisch erweisen könnte, existieren eine Reihe von Maßnahmen und Flexibiltätsmechanismen, die die Umsetzung der Anlandeverpflichtung und die Eliminierung von Rückwürfen erleichtern und Choke-Situationen verhindern können. Dazu zählen:

- **Für Kategorie 1-Fälle:** entsprechende Umverteilung der nationalen Fangquote und Schaffung von individuellen Fangmöglichkeiten für Beifangarten, wo dies nötig ist (im Rahmen von Art. 16 GFP);
- **Für Kategorie 2-Fälle:** vermehrte Nutzung des Quotentauschs (swapping) zwischen den Mitgliedstaaten;
- **Für Kategorie 3-Fälle:** Alle Möglichkeiten der Beifangreduzierung durch selektive Fanggeräte sowie strategische und taktische Fanganpassungsmaßnahmen (beispielsweise Echtzeit-Schließungen) sollten ausgeschöpft werden, bevor Ausnahmen von der Anlandepflicht in Betracht gezogen werden. Zur Fanggeräteerforschung und -erprobung können Mittel des Europäischen Meeres- und Fischereifonds eingesetzt werden.

82 *North Sea Advisory Council (2018).*

Bei Kategorie 3-Fällen, für die eine choke-Situation auch nach Einsatz der beschriebenen Maßnahmen sowie gegebenenfalls gerechtfertigter Ausnahmen weiterhin existiert, können darüber hinaus jahresübergreifende und artenübergreifende Flexibiltätsmechansimen zur Anwendung kommen (Art. 15 Abs. 8 und 9). Allerdings hat der STECF davor gewarnt, dass die Nutzung der Flexibilitätsregeln dazu führen könnte, nachhaltige Fangmengen zu überschreiten, mit dem Risiko, dass sich der Zustand betroffener Bestände verschlechtert.[83]

Wenn die genannten Maßnahmen und gegebenenfalls die Flexibiltätsmechanismen ausgeschöpft sind und die Choke-Situation damit nicht behoben werden konnte, muss eine Schließung der Fischerei erfolgen.[84] In einigen Fällen ist es dazu gekommen, dass für Beifangarten ohne hohen wirtschaftlichen Wert keine Gesamtfangmengen mehr festgesetzt wurden, wenn sie der weiteren Befischung von Zielfangarten im Wege standen – beispielsweise bei der kombinierten Gesamtfangmenge für Kliesche und Flunder in der Nordsee (2017). Damit die Anlandeverpflichtung die gewünschte Anreiz-Wirkung entfaltet, sollten bestehende Einschränkungen der Fangtätigkeit indes aufrecht erhalten werden.[85]

5.4 Wird mit der Anlandeverpflichtung eine selektivere Fischerei erreicht? Wie könnte Art. 15 GFP effektiver wirken?

Die Anlandeverpflichtung ist ein ergebnisorientierter Ansatz, mit dem sich große Erwartungen an eine Reduzierung der Beifänge verbinden. In der Implementierungsphase stellt diese Neuorientierung der GFP Fischereimanager und Fischer vor große Herausforderungen. So heißt es in einem Bericht an den Fischereiausschuss des Europäischen Parlaments[86]: „Die Anlandepflicht ist wahrscheinlich der wichtigste Paradigmenwechsel in der Geschichte der Gemeinsamen Fischereipolitik. Wenn Rückwürfe erlaubt sind, wird die Fangpraxis auf das Maximieren des Werts der Anlandungen ausgelegt. Sind Rückwürfe verboten, wird die Fangpraxis auch von dem Anteil des Fangs bestimmt, der den Wert der Anlandungen potentiell mindert. Dies bedeutet, dass die Fischer für ihre gesamten Fänge regulierter Bestände rechenschaftspflichtig werden." Als Rechenschaftspflicht hat die Anlandeverpflichtung einen Anreiz geschaffen, unerwünschte Fänge insbesondere durch eine verbesserte Selektivität zu vermeiden. Hierauf sollte auch bei der Umsetzung das Hauptaugenmerk liegen.[87]

Es wurde bereits verschiedentlich hervorgehoben, dass für die Reduzierung ungewollter Fänge strategische bzw. taktische Veränderungen im Fangverhalten der Fischer ein wichtiger Schritt sind, indem etwa das Fanggebiet oder der Zeitpunkt der Fangoperation geändert werden.[88] Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen Fischereibetreibern sowie mit der Fischereiwissenschaft könnte in vielen Fällen selektivere Strategien begünstigen, etwa durch den Austausch von Echtzeit-Informationen über Beifangraten.[89] Allerdings stößt diese Handlungsoption an ihre Grenzen, wenn die räumliche Verteilung einer Beifangart oder von Jungfischen so weitflächig ist, dass es kaum Gebiete gibt, in der sie nicht vorkommt.

Ein weiterer wichtiger Schritt ist die Verwendung von möglichst selektivem Fanggerät, was einerseits dessen Erforschung und Verfügbarkeit voraussetzt, andererseits die Bereitschaft der Fischereibetreiber zur Umstellung auf eine optimierte Technik. Um die Bandbreite der Fanggeräte zu entwickeln, die den spezifischen Anforderungen der Anlandepflicht entsprechen, müssen verschiedene Disziplinen zusammenarbeiten, darunter Fischer, Netz- und Fanggerätehersteller, Fischereitechniker und Experten für Fischverhalten.[90] Besonders wichtig erscheint dabei, die Adressaten der erwünschten Neuerungen – d. h. die Fischereibetreiber – im Blick zu behalten. Beispielsweise sollten die existierenden Ergebnisse der Erforschung und Erprobung von Fangtechniken in Laiensprache (und in der jeweiligen Landessprache) Verbreitung finden, Anreize für die Teilnahme in Erprobungsprojekten müssen gesetzt

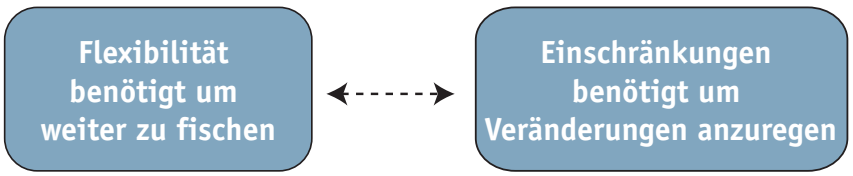


Abb. 3: Das Dilemma der Anlandeverpflichtung. Quelle: Ulrich, C. (2018).

83 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018).*
84 *S. The Pew Charitable Trusts, Seas at Risk et al. (2018).*
85 *Borges, L. et al. (2018).*
86 *Ulrich, C. (2018).*
87 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 58.*
88 *S. Zimmermann, C. (2015).*
89 *O'Neill, F. G. (2019).*
90 *Ebda.*

und einfache Möglichkeiten der wirtschaftlichen Kosten-/Nutzen-Analyse einschließlich der Information über Fördermöglichkeiten beim Wechsel oder veränderten Einsatz des Fanggeräts sollten zur Verfügung gestellt werden.[91]

Zudem besteht weitgehend Einigkeit, dass die Anlandeverpflichtung ohne eine Durchsetzung durch die Kontrollbehörden ins Leere läuft.[92] Der Nachweis ihrer Einhaltung muss also eingefordert werden, um eine Reduktion oder gar Eliminierung von Beifängen zu erreichen.

5.5 Kontrolle der Anlandeverpflichtung

Das Funktionieren der Anlandepflicht als Selektivitätsanreiz hängt in hohem Maße von der Kontrolle ihrer Einhaltung ab. Art. 15.13 GFP verlangt von den Mitgliedstaaten „eine detaillierte und genaue Dokumentierung aller Fangreisen". Hierfür müssen angemessene Kapazitäten bereitgestellt werden, unter anderem Beobachter und elektronische Fernüberwachung einschließlich CCTV (Kameraüberwachung).

Die näheren Voraussetzungen für Kontrollen der Anlandeverpflichtung durch die Mitgliedstaaten werden durch die EU-Kontroll-Verordnung[93] und eine Durchführungsverordnung[94] vorgegeben. Jedoch wurde die derzeitige Fischereikontrollregelung vor der reformierten GFP erstellt und ist somit nicht mit dieser kohärent. Verstöße gegen die GFP können nicht immer effektiv bekämpft werden. Daher wird die Rahmenregelung der Kontrollverordnung aktuell überarbeitet (s. hierzu Kapitel 3.).

● ORGANISATION DER KONTROLLE IN DEUTSCHLAND

Die Kontrolle der Einhaltung der Anlandeverpflichtung obliegt sowohl dem Bund als auch den Ländern. Die Festlegung der genauen Aufgabenteilung ist im Seefischereigesetz (SeeFischG) verankert. Der Bund ist nach § 2 Abs. 1 SeeFischG für die Aufgaben zuständig, die unter der Anlage zu § 2 SeeFischG aufgeführt werden. Die Aufgaben des nach EU-Recht vorgegebenen Fischereiüberwachungszentrums werden allein vom Bund wahrgenommen (§ 6 SeeFischG). Dazu zählt insbesondere die Satellitenüberwachung der Fischereifahrzeuge auf See. Die Fischereiüberwachung in den Häfen ist hingegen Angelegenheit der Länder.

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) und dort derzeit das Referat 523 (Fischereikontrolle, Fischwirtschaft) sind mit zuständig für die Durchsetzung des gemeinschaftlichen und deutschen Fischereirechts sowie die Fischereikontrolle auf See und für die Kontrolle der Anlandungen von Fischereifahrzeugen größer 500 BRZ (Bruttoraumzahl).

Im Ostseeraum wird die Fischereiüberwachung auf See in Mecklenburg-Vorpommern innerhalb der 3-Seemeilenzone vom Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei wahrgenommen, außerhalb dieser Zone von der BLE. In Schleswig-Holstein sind die zuständigen Landesbehörden (siehe sogleich) hingegen innerhalb des gesamten Küstenmeeres für die Fischereikontrolle verantwortlich und die BLE nur außerhalb der 12-Seemeilenzone.

In der Nordsee wird die Fischereiüberwachung auf See in der deutschen Außenwirtschaftszone von der BLE durchgeführt. Die Überwachung innerhalb der Küstengewässer (12-Seemeilenzone) wird von den jeweiligen Fischereibehörden der Bundesländer wahrgenommen. In Schleswig-Holstein sind dies die schleswig-holsteinische Wasserschutzpolizei und das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (LLUR) zuständig. Die Inspektoren der Wasserschutzpolizei werden ausschließlich für Seekontrollen und die des LLUR ausschließlich für Anlandekontrollen eingesetzt. In Niedersachsen und Bremen ist das Staatliche Fischereiamt Bremerhaven (auf See und an Land) zuständig. Der Einsatz der Inspektoren in Niedersachsen und Bremen erfolgt sowohl für See- als auch für Anlandekontrollen.

Die Fischereifahrzeuge müssen die Anlandung für Fischarten (ab einem bestimmten Schwellenwert, ausgedrückt in Lebendgewicht), für die Mehrjahrespläne existieren, in einem bezeichneten Hafen oder an einem küstennahen Ort vornehmen. Für die Entsorgung von untermaßigen Fischen, die für den menschlichen Konsum nicht geeignet sind, so genannte K3-Ware, werden von den Fischereigenossenschaften Lagermöglichkeiten bereitgestellt und anschließend der weiterverarbeitenden Industrie zugeführt. Die Lagerung der K3-Ware muss sowohl während des Transports als auch im Kühlhaus separat erfolgen. Es gelten die Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte.

● MANGELNDE KONTROLLEN DER ANLANDEVERPFLICHTUNG

Der Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für Fischerei der EU (STECF) kommt zu dem Schluss, dass die Umsetzung der Anlandeverpflichtung in den Mitgliedsstaaten der EU erhebliche Defizite aufweist. In einigen Mitgliedstaaten war der Kontrollaufwand auf See im Jahr 2017 im Vergleich zu 2016 geringer.[95] Dies ist vor allem auf die Verweigerung, Kontrolleure mit an Bord zu nehmen, zurückzuführen. **Insgesamt herrscht bei Fischereimanagern, -kontrolleuren und -wissenschaftlern die Überzeugung vor, dass die Anlandverpflichtung nicht eingehalten wird und dass illegale und nicht erfasste Rückwürfe weit verbreitet sind.[96]**

Laut einer Kleinen Anfrage an die Bundesregierung[97] lagen die Kontrollen der deutschen Fischereiaufsicht auf See im Jahr 2016 bei 1,5 Prozent der deutschen Fangfahrten in der Ostsee und 0,7 Prozent in der Nordsee. Des Weiteren fokussierte sich der Kontrol-

91 *Ebda.*
92 *Z.B. Kraus, G. & Döring, R. (2013), S. 6.*
93 *Kontroll-Verordnung 1224/2009.*
94 *Durchführungsverordnung Nr. 404/2011.*
95 *https://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=91be62f0-3aa7-4151-8a0c-b595444a8458&groupId=43805*
96 *Borges, L. & Penas Lado, E. (2019).*
97 *Deutscher Bundestag (2017).*

laufwand in der Ostsee besonders auf die passive Fischerei. Doch die aktive Fischerei mit geschlepptem Fanggerät weist ein weit höheres Risiko auf, hohe Mengen an Beifang zu generieren und der Anlandeverpflichtung nicht nachzukommen.

Die Anlandeverpflichtung für Dorsch in der Ostsee gilt seit dem Jahr 2015. Dorsche unterhalb der Mindestreferenzgröße von 35 cm müssen demnach angelandet und auf die Fangquoten angerechnet werden, dürfen aber nicht für den menschlichen Konsum verwendet werden. Basierend auf Beobachterdaten wird der Rückwurf von Dorsch in der östlichen Ostsee für 2017 allerdings auf 11 % des Gesamtfanges (bezogen aufs Gewicht) geschätzt[98]. Da es in einigen Mitgliedstaaten zunehmend Schwierigkeiten bereitet, Beobachter an Bord zu bringen, geht man davon aus, dass die Rückwürfe mit 11 % deutlich unterschätzt werden. Auch die Dokumentation der Fischer (das so genannte Selbstreporting) über die untermaßigen Beifänge in den Logbuchdaten weist erhebliche Unterschiede im Vergleich zu den wissenschaftlichen Schätzungen der untermaßigen Fänge auf: Diese waren bei Dorsch in der westlichen Ostsee für das Jahr 2015 16-mal höher und in der östlichen Ostsee 10-mal höher als die Angaben, die aus den Logbucheinträgen der Fischer hervorgingen.[99]

Nach bisheriger Praxis werden Rückwürfe nicht vollständig dokumentiert, Kontrollen erfolgen nur sporadisch und keineswegs in einem Umfang, der für die Durchsetzung der Anlandeverpflichtung notwendig wäre. Damit fehlt eine wichtige Voraussetzung für deren Wirksamkeit. **Da überdies Teile des Fangsektors gegen die Einführung einer umfassenden elektronischen Fernüberwachung, insbesondere von Kameras an Bord, erheblichen Widerstand ausdrücken, sollte auch eine Umkehr der Beweislast zu Lasten der Fischer in Erwägung gezogen werden. So würde der Nachweis der Einhaltung der Anlandverpflichtung zur Bedingung für die Fangtätigkeit.[100]**

5.6 Die Verwertung von angelandetem Beifang

Wenn die Anlandeverpflichtung bei einer vollumfänglichen Umsetzung ihre größtmögliche Wirkung entfaltet und Beifänge auf ein Mindestmaß reduziert werden können, stellt sich darüber hinaus die Frage, wie verbleibende anlandungspflichtige Beifänge bestmöglich in Wert gesetzt werden können. Ein wichtiger Grundsatz ist, dass weiterhin nur genügend großer Fisch, d.h. Fisch oberhalb der Mindestreferenzgröße für den direkten menschlichen Verzehr vermarktet werden darf.[101] Mit dieser Bestimmung soll sichergestellt werden, dass keine Nachfrage nach „Baby-Fisch“ entsteht.[102]

Vermarktungsziel für Beifang sollte eine möglichst hochwertige Verwendung sein. Fisch, der als menschliches Lebensmittel zulässig und geeignet ist, sollte auch diese Verwertung finden.[103] Angelandeter Fisch unterhalb der Bestandserhaltungsgröße kann der Lebensmittelindustrie immer noch als wichtiger Rohstoff oder als Lebensmittelzusatzstoff (Fettsäuren, Vitamine, Mineralien, etc.) dienen, ferner als Bioprodukt beispielsweise in der Naturkosmetik oder zur Herstellung von Arzneien. Nicht für den menschlichen Verzehr zugelassener Beifang kann darüber hinaus in Form von Futter, Fischmehl oder Fischöl als tierische Nahrung vermarktet werden.

Wenn keine hochwertigen Verwendungsmöglichkeiten bestehen bzw. zusätzlich zu diesen, können Optionen einer industriellen Verwertung (Fischleder, Chitin) in Betracht gezogen werden. An letzter Stelle sollten die Verwertung von Beifang zur Energieerzeugung oder als Düngemittel stehen. Zur Bestimmung der bestmöglichen Inwertsetzungsstrategien sind umfassende Analysen der einzelnen Beifangarten notwendig – auch hierfür bedarf es einer umfassenden Dokumentation.[104]

Wertung

Trotz ihrer umständlichen Ausgestaltung verfolgt die Anlandeverpflichtung eine klare Zielsetzung, nämlich unerwünschte Fänge mittels einer veränderten Fangpraxis bzw. selektiveren Fanggeräten zu verringern. Zugleich ist sie ein weiteres Instrument, um das übergeordnete Ziel nachhaltiger Fischbestände in der EU zu verwirklichen.[105]

Ein wesentlicher Kritikpunkt ist allerdings, dass im Rahmen der Umsetzung zunehmend weitreichende Ausnahmen gewährt wurden (S. Abb. 4).

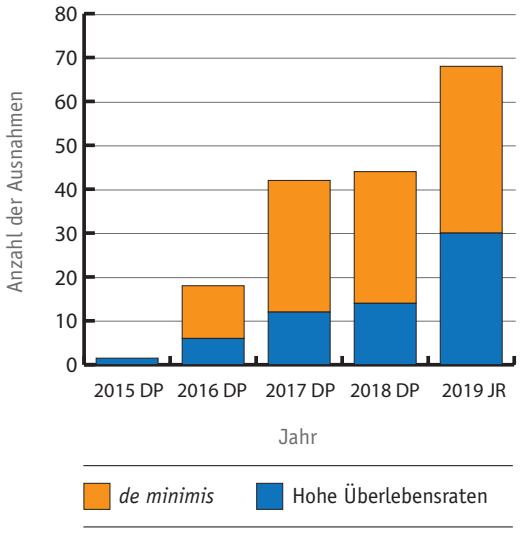


Abb. 4: Gesamtheit der gewährten Ausnahmen aufgrund von de minimis und hoher Überlebensraten für die Jahre 2015-2019. Die gewährten Ausnahmen resultieren aus dem Rückwurfplan, abgekürzt DP (discard plan) oder aus gemeinsamen Empfehlungen, abgekürzt JR (joint recommentation).
Quelle: STECF (2018).

98 *ICES Advice 2018.*
99 *Deutscher Bundestag (2017).*
100 *Kraus, G. & Döring, R. (2013).*
101 *Art. 15 Abs. 12 der GFP-Grundverordnung.*
102 *Borges, L. & Penas Lado, E. (2019).*
103 *Hierzu und im weiteren: Iñarra B. et al. (2019).*
104 *Ebda.*
105 *Borges, L. et al. (2018).*

Mit der Gewährung von Ausnahmen wird immer auch der Anreiz genommen, mehr Selektivität zu erreichen. Zusätzlich führen die vielen Ausnahmen dazu, dass eine wirksame Kontrolle kaum noch möglich ist, da selbst Beobachter an Bord Schwierigkeiten haben werden, schnell zu erfassen, ob das, was zurückgeworfen wird, noch von den Ausnahmen abgedeckt ist oder nicht. Daher wäre eine restriktivere Praxis wünschenswert. Nach Konstruktion der GFP-Grundverordnung liegt die Entscheidung über die Gewährung von Ausnahmen allein bei der EU-Kommission, während das wissenschaftlich kompetente Sachverständigengremium, der STECF, ausschließlich die wissenschaftliche Rigorosität und Belastbarkeit der von den Mitgliedstaaten vorgebrachten wissenschaftlichen Belege prüft. Der Fall der Krabbenfischerei zeigt, dass in der Entscheidungsfindung – entgegen dem durch die GFP-Verordnung verlangten wissenschaftlichen Nachweis – politische Erwägungen den Ausschlag geben können.

Die Erteilung von Ausnahmen sollte sinnvoll begrenzt werden, beispielsweise sollte ohne eine wissenschaftlich nachgewiesene Überlebensrate von mindestens 50 % eine Ausnahme aufgrund hoher Überlebensraten erst gar nicht in Betracht gezogen werden können.[106] Darüber hinaus hat der STECF darauf hingewiesen, dass das MSY-Ziel der GFP nur erreicht werden kann, wenn bei der Festsetzung der Fanggrenzen die entsprechenden *de minimis*-Rückwurfmengen von den Gesamtfangmengen abgezogen werden. Das Risiko einer deutlichen Überschreitung nachhaltiger Fangmengen besteht insbesondere bei Ausnahmen, die als *de minimis*-Prozentsatz die Summe der Fänge mehrerer verschiedener Arten zulassen.[107]

Die Anlandepflicht ist eine neue Vorschrift, die ein Umdenken sowohl bei Fischereimanagern als auch bei Fischereibetreibern erfordert. Ihre Optimierung wird weitere Zeit in Anspruch nehmen. Insbesondere muss umgehend eine effektive Kontrolle auf den Weg gebracht werden.



Fanganlandung Dorsch (Gadus morhua), Ostsee

106 So etwa Zimmermann, C. (2015).
107 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018), S. 57.

6. Referenzen

1 Calliess, C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): EUV/AEUV, 5. Aufl..

2 Beispielsweise im Fall Mondiet EuGH, Rs. C-405/92, Slg. 1993, 1-6133.

3 Goti-Aralucea, L. et al. (2018): Overarching sustainability objectives overcome incompatible directions in the Common Fisheries Policy, Marine Policy, 91, S. 49-57.

4 Europäische Kommission (2009): Grünbuch zur GFP-Reform KOM(2009)163 endg.

5 Art. 5 Abs. 3 EUV.

6 Salomon, M. et al. (2013): Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy, Marine Policy, 47, S. 76-84.

7 Art. 3.1.10 des BaltFish Memorandum of Understanding. BaltFish (2013): Memorandum of Understanding - Principles and Working Methods of the Baltic Sea Fisheries Forum; http://www.bsac.dk/getattachment/f6fa8681-233a-4366-be6b-6ca48ebfb0e4/signed-MEMORANDUM-scanned.pdf.aspx?lang=en-GB

8 Eliasen, S. Q. et al. (2015): Decentralising - The implementation of regionalisation and co-management under the post-2013 Common Fisheries Policy; https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.09.022

9 Salomon, M. et al. (2013): Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy, Marine Policy, 47, S. 82.

10 Vgl. Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 310 f.

11 Art. 46 der GFP-Grundverordnung.

12 Symes, D. (2012): Regionalising the Common Fisheries Policy: context, content and controversy; https://doi.org/10.1186/2212-9790-11-6

13 Verordnung 850/98, Art. 29a; s. hierzu Daunt, F. et al. (2008): The impact of the sandeel fishery closure in the northwestern North Sea on seabird food consumption, distribution and productivity, Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences.

14 Verordnung 2016/1139, Mehrjahresplan Ostsee, ABl. (EU), L 191/1 vom 15.7.2016.

15 Verordnung 2018/973, Mehrjahresplan Nordsee, ABl. (EU) L 179/1 vom 16.7.2018.

16 Europäische Kommission (2016): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen und den Schutz von Meeresökosystemen, SWD (2016) 57 fin.

17 Client Earth (2017): Technical Measures and sensitive species and habitats; https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-03-24-technical-measures-and-sensitive-species-and-habitats-ce-en.pdf

18 Birdlife International et al. (2018): Joint NGO Reaction Commission's proposal on targets under 4 of the Technical and Conservation Measures Regulation; https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-07-31-joint-ngo-reaction-to-commissions-proposal-on-targets-under-art-4-of-the-technical-and-conservation-measures-regulation-coll-en.pdf

19 Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 82 f.

20 Birdlife International et al. (2018): Joint NGO Reaction Commission's proposal on targets under 4 of the Technical and Conservation Measures Regulation; https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-07-31-joint-ngo-reaction-to-commissions-proposal-on-targets-under-art-4-of-the-technical-and-conservation-measures-regulation-coll-en.pdf

21 Anhang IV der FFH-Richtlinie; http://www.fauna-flora-habitatrichtlinie.de/ (abgerufen am 08.01.2019).

22 Verordnung 724/2010 mit Durchführungsbestimmungen für die Ad-hoc-Schließung bestimmter Fischereien in der Nordsee und im Skagerrak, ABl. (EU) L 213/1 vom 13.8.2010.

23 Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 88.

24 Client Earth (2017): Technical Measures and sensitive species and habitats; https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2017-03-24-technical-measures-and-sensitive-species-and-habitats-ce-en.pdf, S.4.

25 Richtlinie 92/43/EWG, ABl. (EU) L 206/7 vom 22.7.1992.

26 Richtlinie 2009/147/EG, ABl. (EU) L 20/7 vom 26.1.2010.

27 Richtlinie 2008/56/EG, ABl. (EU) L 164/19 vom 25.6.2008.

28 Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten (Art. 4.1 GFP).

29 BGBl. Nr. 63 vom 27.9.2017, s. auch: https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete.html

30 Ruffert, M. in Calliess, C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): EUV/AEUV 5. Aufl., Art. 288, Rn. 26 m.w.N.

31 Urteil d. EUGH in der Rs. 804/79 zu Art. 102 der Beitrittsakte für Dänemark, Irland und Großbritannien.

32 Callies, C. in Calliess, C. & Ruffert, M. (Hrsg.) (2016): EUV/AEUV 5. Aufl., Art. 2 AEUV, Rn. 10.

33 Urteil d. EuGH in der Rs. C-683/16 vom 13. Juni 2018, Rz. 56.

34 Greenpeace et al. (2017): Hintergrund zur Verbändeklage: Wirksame Meeresschutzgebiete in Nord- und Ostsee!; https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Meeresschutz/Hintergrund_zur_Verbaendeklage_aktualisier171121_final.pdf

35 Rs. C-683/16, Rz. 60.

36 Art. 20 GFP-Grundverordnung.

37 Art. 20 GFP-Grundverordnung.

38 Salomon, M. et al. (2014): Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy, Marine Policy 47:76-84, S. 80 m. w. N.

39 Verordnungen (EU) 2017/1970 vom 27. Oktober 2017 und (EU) 2018/120 vom 23. Januar 2018 für die Fangmöglichkeiten 2018 in Ost- und Nordsee.

40 European Commission (2018): Commission Staff Working Document on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy, SWD (2018) 288 fin.

41 Ebda., S. 4.

42 Ebda., S. 5-6.

43 Ebda., S. 3.

44 Client Earth (2016): Assessing the implementation of the reformed Common Fisheries Policy; https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2016-06-21-assessing-the-implementation-of-the-reformed-common-fisheries-policy-ce-en.pdf, S. 10.

45 European Commission (2017): An Action Plan for Nature, People and the Economy, COM(2017) 198 fin.

46 Ebda., S. 6.

47 Europäisches Parlament (2018): Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Delegierten Verordnung der Kommission vom 2. März 2018 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/118 zur Festlegung von Bestandserhaltungsmaßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt der Nordsee (C(2018)01194 – 2018/2614(DEA)); http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-8-2018-0299_DE.html?redirect

48 Urteil d. EuGH in der Rs. C-683/16 vom 13. Juni 2018.

49 Salomon, M. et al. (2013): Masterstroke or paper tiger – The reform of the EU's Common Fisheries Policy, Marine Policy 47, S. 76-84. S. 81.

50 Kraus, G. & Döring, R. (2013): Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU - Nutzen, Probleme und Perspektiven eine pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, S. 6.

51 The Pew Charitable Trusts, Seas at Risk et al. (2018): NGO Position Paper Recovering fish stocks and fully implementing the Landing Obligation; http://image.pewtrusts.org/lib/fe8215737d630c747c/m/1/NGO+Position+Recovering+fish+stocks+and+fully+implementing+the+Landing+Obligation.pdf

52 SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011).

53 Für 2018: Art. 13 der Verordnung (EU) 2018/120 vom 23. Januar 2018.

54 Ebda., Art. 13.2.

55 Art. 7 der Verordnung 2016/1139, Mehrjahresplan Ostsee, ABl. (EU), L 191/1 vom 15.7.2016.

56 Regionale Umsetzung aktuell durch die Delegierte Verordnung (EU) 2018/306 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Festlegung von Spezifikationen für die Umsetzung der Anlandepflicht für Dorsch und Scholle in der Ostsee u. Delegierte Verordnung (EU) 2018/211 der Kommission vom 21. November 2017 zur Erstellung eines Rückwurfplans für Lachs in der Ostsee.

57 Borges, L. (2016): One Year on - The landing obligation in Europe, ICES Newsletter; http://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/One-year-on-the-landing-obligation-in-Europe-.aspx

58 Valentisson, D. et al. (2019): The Baltic Cod Trawl Fishery: The Perfect Fishery for a Successful Implementation of the Landing Obligation?, in: Uhlmann S. S., Ulrich C., Kennelly S. (eds) The European Landing Obligation (2019); https://doi.org/10.1007/978-3-030-03308-8_10

59 Ulrich, C. (2016): The discard ban and its impact on the MSY objective on fisheries - the North Sea; https://doi.org/10.2861/994117, S. 25 f.

60 ICES (2017): Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview; https://doi.org/10.17895/ices.pub.3116

61 Verordnung 2018/973, Mehrjahresplan Nordsee, ABl. (EU) L 179/1 vom 16.7.2018, Art. 11.

62 Delegierte Verordnung 2018/2035 der Kommission vom 18. Oktober 2018 zur Erstellung eines Rückwurfplans für bestimmte Fischereien auf Grundfischarten im Zeitraum 2019-2021, ABl. (EU) L 327/17 vom 21.12.2018.

63 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06), https://doi.org/10.2788/59074

64 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2019): Informationen zur Anlandeverpflichtung für bestimmte Fischereien auf Grundfischarten in der Nordsee in den Jahren 2019 bis 2021; https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/Infoblaetter/Info_Anlandepflicht_demersal_Nordsee.pdf

65 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06), https://doi.org/10.2788/59074, S. 12.

66 Zimmermann, C. et al. (2015): Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – the Baltic plaice example; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf

67 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06), https://doi.org/10.2788/59074, S. 58.

68 Art. 7 der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.

69 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06), https://doi.org/10.2788/59074, S. 115.

70 Art. 7 Abs. 2 der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.

71 Ulrich, C. (2018): Landing Obligation and Choke Species in Multispecies and Mixed Fisheries – The North Sea; http://bit.ly/2IwbmHj

72 Schulte, K. et al. (2015): Wissen bündeln für ein nachhaltiges Management der Krabbenfischerei im Küstenmeer einschließlich der Wattenmeer Nationalparks (MaKramee); https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn055835.pdf, S. 14.

73 Niedersächsisches Ministerium für Bundes- und Europanangelegenheiten und Regionale Entwicklung, Pressemitteilung vom 18.12.2018; https://www.mb.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/krabbenfischer-koennen-aufatmen-sie-erhalten-ausnahmen-vom-eu-weiten-anlandegebot-fuer-quotierte-fischarten-172413.html

74 Art. 9 i) der Delegierten Verordnung 2018/2035, Fn. 66.

75 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06); https://doi.org/10.2788/59074, S.100.

76 Ebda.

77 Ebda., S. 102.

78 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2018): Erste Bekanntmachung über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge im Jahr 2019 vom 10.12.2018, BAnz AT 27.12.2018 B12, S. 1-9.

79 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06); https://doi.org/10.2788/59074, S. 59.

80 Zimmermann, C. et al. (2015): Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – the Baltic plaice example; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf

81 Präambel der Grundverordnung, Ziffer 36 unter Verweis auf eine Ratsentschließung vom 3.11.1976.

82 North Sea Advisory Council (2018): Comments on the Landing Obligation North Sea Demersal Fisheries Joint Recommendation for 2019, NSAC Advice Ref. 01-1718; http://nsrac.org/wp-content/uploads/2015/12/01-1718-Comments-on-the-LO-NS-Demersal-Fisheries-Joint-Recommendation-for-2019.pdf

83 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06); https://doi.org/10.2788/59074

84 The Pew Charitable Trusts, Seas at Risk et al. (2018): NGO Position Paper Recovering fish stocks and fully implementing the Landing Obligation; http://image.pewtrusts.org/lib/fe8215737d630c747c/m/1/NGO+Position+Recovering+fish+stocks+and+fully+implementing+the+Landing+Obligation.pdf

85 Borges, L. et al. (2018): Conflicts and trade-offs in implementing the Common Fisheries Policy (CFP) discard policy; http://doi.org/10.5281/zenodo.1238588

86 Ulrich, C. (2018): Landing Obligation and Choke Species in Multispecies and Mixed Fisheries – The North Sea; http://bit.ly/2IwbmHj

87 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06); https://doi.org/10.2788/59074, S. 58.

88 Zimmermann, C. et al. (2015): Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – the Baltic plaice example; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf

89 O'Neill F.G. (2019) Discard Avoidance by Improving Fishing Gear Selectivity: Helping the Fishing Industry Help Itself. In: S. Uhlmann et al. (eds) The European Landing Obligation.

90 *Ebda.*

91 *Ebda.*

92 *Kraus, G. & Döring, R. (2013): Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU - Nutzen, Probleme und Perspektiven eine pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, S. 6.*

93 *Kontroll-Verordnung 1224/2009 ABl. (EU) L 343/1 vom 22.12.2009.*

94 *Durchführungsverordnung Nr. 404/2011, ABl. (EU) L 112/1 vom 30.4.2011.*

95 *https://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=91be62f0-3aa7-4151-8a0cb595444a8458&groupId=43805*

96 *Borges, L. & Penas Lado, E. (2019): Discards in the Common Fisheries Policy: The Evolution of the Policy. In: Uhlmann S.S., Ulrich C., Kennelly S.J. (eds) The European Landing Obligation (2019); https://doi.org/10.1007/978-3-030-03308-8_2*

97 *Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung (Drucksache 18/10814) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10460 – Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810814.pdf*

98 *ICES (2018): Advice on Western Baltic Cod, cod.27, S. 22-24; http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/cod.27.22-24.pdf*

99 *Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung (Drucksache 18/10814) auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10460 – Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/108/1810814.pdf*

100 *Kraus, G. & Döring, R. (2013): Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU - Nutzen, Probleme und Perspektiven eine pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, S. 3-9.*

101 *Art. 15 Abs. 12 der GFP-Grundverordnung*

102 *Borges, L. & Penas Lado, E. (2019): Discards in the Common Fisheries Policy: The Evolution of the Policy. In: Uhlmann S.S., Ulrich C., Kennelly S.J. (eds) The European Landing Obligation (2019); https://doi.org/10.1007/978-3-030-03308-8_2*

103 *Iñarra, B. et al. (2019): What to Do with Unwanted Catches - Valorisation Options and Selection Strategies. In: Uhlmann S. S., Ulrich C., Kennelly S. (eds) The European Landing Obligation (2019); https://doi.org/10.1007/978-3-030-03308-8_17*

104 *Ebda.*

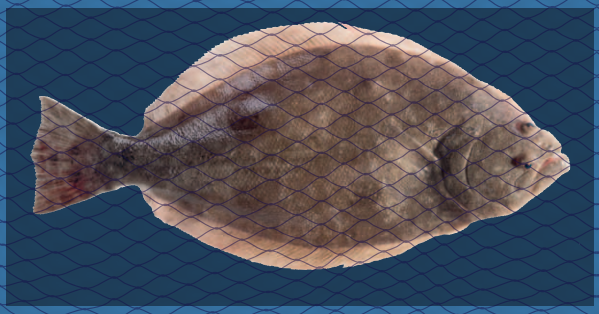
105 *Borges, L. et al. (2018): Conflicts and trade-offs in implementing the Common Fisheries Policy (CFP) discard policy; http://doi.org/10.5281/zenodo.1238588*

106 *Zimmermann, C. et al. (2015): Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – the Baltic plaice example; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf*

107 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2018): Evaluation of the landing obligation joint recommendations (STECF-18-06); https://doi.org/10.2788/59074, S. 57.*



KAPITEL 3 | KONTROLLEN UND SANKTIONEN



Dr. Markus Salomon

Autor

© Irina K., vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 3 | KONTROLLEN UND SANKTIONEN

1. Gibt es Verbesserungen bei den Kontrollen der Fischereiaktivitäten? 64

1.1 Fischereikontrollverordnung 64

1.2 Monitoring der Fangkapazitäten 65

1.3 Transparenz bei der Quotenzuteilung 66

1.4 Räumliche Überwachung und Berichtspflichten der Fischerei 66

1.5 Fangmengenerfassung der Freizeitfischerei 68

1.6 Überwachung von Meeresschutzgebieten 68

1.7 Inspektionen 68

1.8 Überwachung der Anlandeverpflichtung 69

1.9 Monitoring des Beifangs von geschützten Arten (insb. marine Säuger und Seevögel) 70

1.10 Sanktionierung von Verstößen 70

1.11 Rolle der EFCA 71

1.12 Vorschlag der EU-Kommission für Anpassungen an der Fischereikontrollverordnung und Fazit 71

2. Referenzen 73

1. Gibt es Verbesserungen bei den Kontrollen der Fischereiaktivitäten?

Eine wesentliche Grundlage für eine erfolgreiche Umsetzung der GFP ist ein effektiver Vollzug, der sowohl Kontrolle als auch Datentransparenz und Sanktionierung von Verstößen umfasst. Aus diesem Grund ist die Frage, wie sich die Kontrollen der Fischereiaktivitäten in der EU entwickelt haben, von besonderer Bedeutung. Generell sind die Mitgliedstaaten zu einer effektiven Überwachung der Fischerei in ihrem Hoheitsgebiet und ihrer Fischereifahrzeuge, die außerhalb europäischer Gewässer unterwegs sind, verpflichtet und müssen die Einhaltung der Vorschriften der GFP gewährleisten (Art. 36 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013).

In der Vergangenheit zeigten sich in diesen Bereichen deutliche Defizite, was zwei Berichte zeigen, die der letzten Reform der Kontrollverordnung vorausgingen, einer vom Europäischen Rechnungshof[1] und einer von der Europäischen Kommission[2] aus den Jahren 2007 und 2008. Beide übten erhebliche Kritik am GFP-Kontrollsystem, welcher mit der Reform im Jahr 2009 begegnet werden sollte, insbesondere in Form einer novellierten Fischereikontrollverordnung (Verordnung Nr. 1224/2009).[3]

1.1 Fischereikontrollverordnung

Mit der Fischereikontrollverordnung werden die Mitgliedstaaten zur Kontrolle von Personen verpflichtet, die in ihren territorialen Gewässern und in Gewässern, die ihrer Hoheit und Gerichtsbarkeit unterliegen, Aktivitäten im Rahmen der GFP vornehmen (Art. 5 Verordnung Nr. 1224/2009). Ebenso sind die Mitgliedstaaten zur Kontrolle von Fischereifahrzeugen verpflichtet, die unter ihrer Flagge fahren und außerhalb europäischer Gewässer fischen. Für die Kontrollen notwendige finanzielle, technische und personelle Ressourcen sind von den Mitgliedstaaten bereitzustellen. Nur europäische Fischereifahrzeuge mit einer gültigen Fanglizenz dürfen Fischereiaktivitäten zu kommerziellen Zwecken durchführen (Art. 6 Verordnung Nr. 1224/2009). Für die Vergabe, das Management und den Entzug von Fanglizenzen sind die Flaggenstaaten verantwortlich.

Um in europäischen Gewässern bestimmte Fischereitätigkeiten durchzuführen, benötigen die Fischereifahrzeuge außerdem eine entsprechende Fangerlaubnis (Art. 7 Verordnung Nr. 1224/2009). Zur Kontrolle der Fischereifahrzeuge sind diese mit Kontrollsystemen auszustatten. So sind Fischereifahrzeuge mit einer Länge von mehr als 12 Metern inzwischen verpflichtet, satellitengestützte Schiffsüberwachungssysteme (Vessel Monitoring System - VMS) an Bord mit sich zu führen (s. Art. 9 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 und die Art. 18 ff. Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 der Kommission). Mit Hilfe der VMS-Daten, die automatisch in bestimmten Zeitintervallen an die zuständigen Fischereiüberwachungsstellen der Mitgliedstaaten übermittelt werden, können die Standorte der Fahrzeuge erfasst werden.[4] Fischereifahrzeuge zwischen 12 und 15 Metern Länge können von dieser Vorgabe ausgenommen werden, wenn sie nicht länger als 24 Stunden auf See sind oder nur in territorialen Gewässern fischen. Außerdem müssen Fischereifahrzeuge mit einer Länge von mehr als 15 Metern mit einem automatischen Identifizierungssystem (Automatic Identification System AIS) ausgerüstet sein (Art. 10 Verordnung Nr. 1224/2009).

Um ihre Fischereiaktivitäten zu dokumentieren, müssen alle Fischereifahrzeuge, die länger als 10 Meter sind, ein Fischereilogbuch an Bord führen, in das eine Reihe von Informationen zu den Fischereiaktivitäten einzutragen sind. Des Weiteren ist eine Anlandeerklärung auszufüllen (Art. 23 Verordnung Nr. 1224/2009). Diese Informationen sind an die zuständigen Stellen zu übermitteln. Bei Fahrzeugen mit einer Länge größer als 12 Metern hat dies elektronisch nach dem letzten Hol (Einbringen des Netzes) zu erfolgen. Auch hiervon können Fahrzeuge mit einer Länge zwischen 12 und 15 Metern ausgenommen werden. Die Fangaktivitäten und Anlandungen von Fischereifahrzeugen kleiner als 10 Metern, für die keine Berichtspflichten bestehen, müssen von den Mitgliedstaaten erfasst und die Daten hierzu jährlich an die EU-Kommission übermittelt werden (Art. 16 Verordnung Nr. 1224/2009).



Kleines Stellnetzfischereifahrzeug ohne Logbuchpflicht

Darüber hinaus ist das Umladen von Fängen von einem Fischereifahrzeug auf ein anderes reglementiert, die Kapazitäten der Fangflotten müssen gemanagt werden und es können im Rahmen von Mehrjahresplänen Vorgaben zu Anlandehäfen gemacht werden (s. Art. Art. 20-22, 38-41 und Art. 43 Verordnung Nr. 1224/2009).

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Einhaltung der Regeln der GFP hinsichtlich Fischereiaufwand, Fangkapazitäten, technischer Maßnahmen sowie räumlicher Fangbeschränkungen und

1 *Court of Auditors (2007).*
2 *COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008).*
3 *COUNCIL REGULATION (EC) No 1224/2009.*
4 *Probst, N. (2014).*

Vermarktung der Fische zu kontrollieren (s. u.a. Art. 26, 38, 47, 50 und 56 Verordnung Nr. 1224/2009). Zusätzlich obliegt ihnen das Monitoring der Fänge von Freizeitfischern, die von Schiffen aus gemacht wurden und Fischbestände betreffen, die einem Wiederauffüllungsplan unterliegen (Art. 55 Verordnung Nr. 1224/2009).

Werden Verstöße gegen Fischereiregeln bei Inspektionen zur Kenntnis genommen, sind die verantwortlichen Behörden angehalten, umgehend angemessene Maßnahmen gegen den betroffenen Führer des Fischereifahrzeugs oder andere verantwortliche Personen zu ergreifen (Art. 85 Verordnung Nr. 1224/2009). Dieses Verfahren zur Verfolgung des betreffenden Verstoßes kann den zuständigen Behörden des Flaggenmitgliedstaats übertragen werden (Art. 86 Verordnung Nr. 1224/2009). Darüber hinaus gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass gegen Personen, die gegen die Vorschriften der GFP verstoßen haben, entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden (Art. 89 Verordnung Nr. 1224/2009). Die Höhe der verhängten Sanktionen obliegt den Mitgliedstaaten. Diese sollen dem Verstoß angemessen sein und abschreckend wirken. Somit sind schwere Verstöße mit einer wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Verwaltungsstrafe zu belegen (Art. 90 Abs. 2 Verordnung Nr. 1224/2009). Zusätzlich sollen Inhaber einer Fangerlaubnis, die gegen Vorschriften der GFP verstoßen haben, nach einem vom Mitgliedstaat einzuführenden Punktesystem mit Punkten belegt werden (Art. 92 Verordnung Nr. 1224/2009). Wird ein bestimmter Punktestand überschritten, wird die Fanglizenz für mindestens zwei Monate ausgesetzt. Bei Wiederholungen verlängert sich dieser Zeitraum stetig bis zum endgültigen Entzug. Zusätzlich werden alle Verstöße durch die Mitgliedstaaten in einer nationalen Verstoßkartei gesammelt (Art. 93 Verordnung Nr. 1224/2009).

Die Anwendung der Vorschriften der GFP durch den Mitgliedstaat wird von der EU-Kommission kontrolliert (Art. 96 Verordnung Nr. 1224/2009). Sie ist befugt, Maßnahmen, bspw. die Aussetzung und Streichung von Finanzhilfen, zu ergreifen, wenn die Vorschriften nicht vollzogen werden. Bei Überschreitung zugeteilter Quoten werden die zukünftigen Quoten des Mitgliedstaats nach einer festgelegten Berechnungsformel gekürzt (Art. 105 Verordnung Nr. 1224/2009). Gleiches gilt auch für Überschreitungen des Fischereiaufwands (Art. 106 Verordnung Nr. 1224/2009). Die EU-Kommission ist ebenfalls dazu befugt, im Fall von gravierenden Verstößen, Sofortmaßnahmen gegen den Mitgliedstaat zu ergreifen (Art. 108 Verordnung Nr. 1224/2009).

Im Rahmen eines REFIT-Prozesses der Kommission stand im Jahr 2017 die Umsetzung der novellierten Fischereikontrollverordnung auf dem Prüfstand[5] und auch der Europäische Rechnungshof evaluierte deren Umsetzungsstatus.[6] Schon der Titel des letztgenannten Berichtes lässt auf die generelle Einschätzung der Prüfer rückschließen: „EU-Fischereikontrolle: Mehr Anstrengungen erforderlich". Der Europäische Rechnungshof kommt zu dem Schluss, dass sich seit 2007 und der Reform der Kontrollverordnung zwar einige Fortschritte eingestellt haben,[7] jedoch immer noch eine ganze Reihe von Schwächen bestehen. Beim Besuch der Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich, Italien und Großbritannien (Schwerpunkt Schottland) offenbarte sich, dass die EU noch nicht über ein ausreichend effektives Kontrollsystem verfügt, um den Erfolg der GFP zu gewährleisten. **Die Mitgliedstaaten haben die Vorgaben der EU-Kontrollverordnung noch nicht vollständig umgesetzt, in einigen Bereichen sind Verbesserungen erforderlich. Probleme zeigten sich u.a. bei der Dokumentation der Flottenkapazitäten, der Erfassung von Fischereifahrzeugen durch ein VMS-System, der Transparenz bei der Quotenverteilung, der Datenerfassung zu Fischereiaktivitäten und beim Datenzugriff für die Inspektoren. Aus diesem Grund hat der Rechnungshof eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen gemacht.[8]**

1.2 Monitoring der Fangkapazitäten

Die EU strebt eine Ausbalancierung zwischen den Flottenkapazitäten und den Fangmöglichkeiten an,[9] dafür wurde für jeden Mitgliedstaat eine Grenze der Flottenkapazität festgelegt, die sich sowohl auf Maschinenleistung (kW) als auch Bruttoregistertonnen (GT = gross tonnage) bezieht. Neue Fischereifahrzeuge können in eine Flotte nur dann aufgenommen werden, wenn die gleichen Kapazitäten die Flotte verlassen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Informationen über ihre Flotte in ein Flottenregister einzutragen und ihre Flottenkapazität mit ihren Fangmöglichkeiten auszubalancieren. Bestehen Überkapazitäten, sind Aktionspläne zum Flottenabbau aufzustellen und umzusetzen. Die Mitgliedstaaten müssen der EU-Kommission über ihre Anstrengungen zur Flottenanpassung berichten.[10] Diese Daten nutzt das STECF (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries) für seinen jährlichen Bericht.[11]

Außerdem müssen die Mitgliedsstaaten die Kontrolle der Kapazitäten ihrer Flotte gewährleisten (Art. 38 Verordnung Nr. 1224/2009). Hierfür benötigen sie ausreichende Daten über die Eigenschaften ihrer Flotten. **Die Auditoren des Europäischen Rechnungshofes stellten kritisch fest, dass die Überprüfungen der Fangkapazitäten durch die Mitgliedstaaten zum Teil unvollständig waren[12] und nicht alle einen Monitoringplan zur Überprüfung der Motorenleistung ihrer Fischereifahrzeuge erstellt hatten.** Dies ist aber wichtig, um die Angaben, die in den nationalen Flottenregistern eingetragen sind, mit der Realität abzugleichen. Überprüfungen der Erstgenannten ergaben, dass diese Unstimmigkeiten aufwiesen.[13] Es stimmten zum Beispiel in einer Reihe von Fällen die Angaben zur Fangkapazität der Fischereifahrzeuge mit der Realität nicht überein.

5 *European Commission (2017).*
6 *European Court of Auditors (2017).*
7 *S. auch Europäische Kommission (2014).*
8 *European Court of Auditors (2017).*
9 *Ebda.*
10 *European Commission (2019).*
11 *STECF (2018).*
12 *European Court of Auditors (2017).*
13 *Ebda.*

Die mangelnde Datentransparenz kann auch problematisch für die Zuteilung von Fangtagen sein. Aufwandsbeschränkungen werden als maximale Fangtage auf See festgelegt. Hierbei wird die Fangkapazität der Fahrzeuge berücksichtigt, um abzuschätzen, wie hoch ihr Fangertrag ist. Stimmen die Angaben zur Kapazität nicht, kann es zu Fehlallokationen kommen.

Aufgrund der aufgeführten Schwächen empfiehlt der Europäische Rechnungshof, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um die Verlässlichkeit ihrer Daten im nationalen Flottenregister zu gewährleisten. Außerdem wird empfohlen, dass die Kontrollverordnung durch genauere Vorgaben ergänzt wird, wie regelmäßig die Kapazitäten der Fischereifahrzeuge erfasst werden sollen.

1.3 Transparenz bei der Quotenzuteilung

Die Mitgliedstaaten sind für die Verteilung ihrer Fangquoten verantwortlich. Dabei sollen transparente und objektive Kriterien angewendet werden. Außerdem können auch Umweltauswirkungen der jeweiligen Fischerei berücksichtigt werden. In der Praxis gehen die Mitgliedstaaten hier unterschiedliche Wege. Manche übernehmen die Verteilung selbst, andere überlassen dieses (auch nur teilweise) Produktionsgemeinschaften. Im letzten Fall stellte der Europäische Rechnungshof fest, wissen die Mitgliedstaaten nicht immer, welche Kriterien zur Anwendung kommen.[14] Diese fehlende Transparenz wurde zum Beispiel für Frankreich und Schottland kritisiert. Es wird befürchtet, dass damit den Mitgliedstaaten Informationen fehlen, um einzuschätzen, welche negativen Auswirkungen für die Ökologie und Ökonomie mit der entsprechenden Quotenverteilung bestehen und diese somit nicht gegensteuern können. Außerdem besteht das Risiko, dass die Interessen bestimmter Fischereiakteure bevorzugt bedient werden. In Deutschland ist die BLE für die Quotenverteilung verantwortlich und nach Seefischereigesetz zur Transparenz verpflichtet.[15]

Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass die Quoten eingehalten werden. Sind die Quoten ausgeschöpft, ist die EU-Kommission zu informieren und die Fischerei wird geschlossen. Hierfür stellt die Kommission ein System zum Informationsaustausch bereit. Am Ende des Jahres gleicht die Kommission die Quoten mit den gemeldeten Fängen des Mitgliedstaates ab und kürzt die Quoten für das nächste Jahr, wenn Überschreitungen identifiziert wurden. **Bei den Überprüfungen des Rechnungshofes konnten erfreulicherweise bei den Meldungen der Quotenausschöpfungen keine Unzulänglichkeiten festgestellt werden. Allerdings traten Inkonsistenzen bei der Übermittlung von aggregierten Fangdaten an die EU-Kommission und das statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) auf.** Eine verlässliche Datenlage ist aber essentiell für ein effektives Fischereimanagement. Zudem erwies sich der Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und die Validierung der eigenen Daten als inadäquat.[16]

14 *Ebda.*

15 *Deutscher Bundestag (2017).*

16 *European Court of Auditors (2017).*

1.4 Räumliche Überwachung und Berichtspflichten der Fischerei

Die Effektivität der Kontrollen der Fangaktivitäten in Bezug auf Fangquoten, Aufwandsbeschränkungen, räumliche Beschränkungen und technische Maßnahmen ist sehr wichtig für die Erreichung eines nachhaltigen Bestandsmanagements und den Schutz mariner Ökosysteme. Hierfür sind die Berichtspflichten der Fischer und die räumliche Erfassung der Schiffe von zentraler Bedeutung. Wie bereits dargestellt, sind die Berichtspflichten der Fischerei nach Größe der Fischereifahrzeuge gestaffelt. Kleine Fahrzeuge bzw. solche unter 10 Meter unterliegen keinerlei Berichtspflichten, obwohl sie den Großteil bzw. 78 % der europäischen Flotte (84.280 Fischereifahrzeuge am 31.12.2015) ausmachen (s. Abb. 1). In der deutschen Fischereiflotte lag ihr Anteil an den aktiven Fischereifahrzeugen im Jahr 2017 bei 67 % (s. Tab. 1). Auch wenn die Fänge im Vergleich zu den Gesamtanlandungen in der Regel nicht sehr hoch sind, stammen in der Ostsee immer noch etwa 12 % der Gesamtfangmenge in Tonnen Lebendgewicht von Schiffen bis 10 Meter Länge.[17] Für das Bestandsmanagement und um Erkenntnisse über ungewollte Beifänge zu erhalten wären daher auch hier Berichtspflichten wichtig.

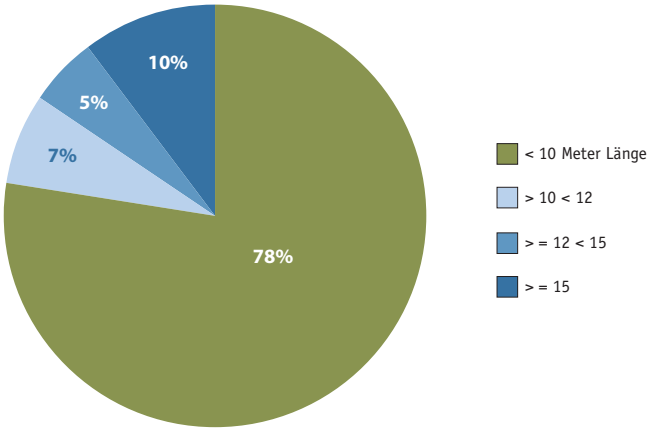


Abb. 1: Zusammensetzung der europäischen Fischereiflotte differenziert nach Größenklassen. Quelle: European Court of Auditors (2017).

Größenklasse	Anteil in %
< 10 m	67
10 bis 12 m	7,6
12 bis 18 m	13,3
> 18 m	12,1

Tab. 1: Zusammensetzung der (aktiven) deutschen Fischereiflotte im Jahr 2017 differenziert nach Größenklassen. Quelle: STECF (2018).

17 *Deutscher Bundestag (2019).*

Ähnliches gilt für die automatische Erfassung der Fischereifahrzeuge. Fahrzeuge mit einer Länge über 12 Meter müssen, wie bereits erwähnt, mit VMS-Systemen ausgestattet sein. Mitgliedstaaten können allerdings auch kleinere Fahrzeuge dazu verpflichten, was in einigen Fällen auch geschieht, umgekehrt aber auch Ausnahmen erlassen (s.o.). VMS-Systeme senden automatisch Daten zu Position, Datum, Zeit, Kurs und Geschwindigkeit des Schiffes an das Fischereiüberwachungszentrum. Auf diesem Weg kann zum Beispiel festgestellt werden, ob ein Fischereifahrzeug Fangaktivitäten in Beschränkungsgebieten vornimmt. Der Europäische Rechnungshof hat festgestellt, dass die von den Auditoren besuchten Mitgliedstaaten die Daten der VMS-Systeme zur Inspektion korrekt nutzen. Einige Schiffe über 15 Meter (2 %) waren entgegen der Vorschriften nicht mit VMS-Systemen ausgerüstet. **Ein Großteil der Fischereifahrzeuge zwischen 12 und 15 Meter war durch die Mitgliedstaaten allerdings von der Pflicht zum Führen eines VMS-Systems entbunden. Auch wenn das Argument hierfür, die Fischerei mit Auflagen nicht überlasten zu wollen, von den Auditoren als verständlich akzeptiert wurde, kritisierten sie doch, dass somit insgesamt eine sehr große Lücke in der Fischereiüberwachung besteht**. Damit ist unter anderem eine Überwachung von (saisonalen) Fangbeschränkungen bzw. -verboten in bestimmten Gebieten kaum machbar bzw. sehr aufwendig. Ebenso kann schlecht verfolgt werden, ob Ausnahmen für Fahrzeuge mit einer Länge zwischen 12 und 15 Meter, die nicht länger als 24 Stunden unterwegs sind oder nur in territorialem Gewässer fischen, zu Recht bestehen. Nicht zuletzt können Aufwandsbeschränkungen kaum überwacht und ein Abgleich der Fangmengen mit Fangzeit, Fangtätigkeit und Fanggebiet vorgenommen werden. Dies erschwert, zusammen mit den eingeschränkten Berichtspflichten, die Kontrolle der Einhaltung der zugeteilten Quoten oder Fangtage auf See ebenso wie technische Vorgaben.[18]



Unvollständige und falsche Fangdaten gefährden Bestände



Keine Daten zu Fangaktivitäten von Fischereifahrzeugen unter 10 m Länge (67 % der deutschen Fischereiflotte)

Die Mitgliedstaaten müssen die Fangerträge von Fischereifahrzeugen, für die keine Berichtspflichten bestehen, monitoren. Außerdem sind die übermittelten Daten von Fischereifahrzeugen mit Berichtspflichten einschließlich VMS-Daten zu überprüfen. Besonders wichtig sind diese Informationen zur Ermittlung der Fangmengen, die auch für die Erarbeitung von wissenschaftlichen Empfehlungen – unter anderem Festlegung des Fischereidrucks – benötigt werden. **Der Europäische Rechnungshof stellte fest, dass besonders häufig Fangdaten einschließlich gemeldeter Anlandemengen von kleinen Fischereifahrzeugen, die zu keiner elektronischen Datenübermittlung verpflichtet sind oder von dieser befreit wurden, unvollständig bzw. falsch waren.**[19] Auffällig war darüber hinaus, dass noch sehr viele Fischereifahrzeuge, auch solche die länger als 12 Meter sind, ihre Fang- und Anlandemengen in Papierform registrierten, was das Risiko für Fehler deutlich erhöht. Generell ist es wichtig, dass die Daten zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar sind und möglichst schnell übermittelt werden. Um die entsprechenden Fanginformationen von kleinen Fischereifahrzeugen zu erhalten, gehen die Mitgliedstaaten unterschiedliche Wege. Frankreich und Schottland verpflichten zum Beispiel diese Fischer, vereinfachte Logbücher zu führen. Italien nutzt dagegen indirekte Informationen, die keiner Risikoanalyse folgen.[20] Die beschriebenen Lücken in der Erfassung der Fischereidaten der kleinskaligen Fischerei wurden auch von anderen Institutionen einschließlich der Europäischen

18 *European Court of Auditors (2017).*

19 *Ebda.*

20 *Ebda.*

Kommission konstatiert.[21,22,23,24,25] **Der Europäische Rechnungshof empfiehlt aus diesem Grund, dass die Mitgliedstaaten Verbesserungen bei der Datenerfassung und -überprüfung von kleinen Fahrzeugen vornehmen.[26] Insbesondere soll aber die Option, Fischereifahrzeuge von der elektronischen Datenübermittlung zu befreien, wegfallen, und es sollen einfache technische Lösungen gesucht werden, damit auch kleinere Fahrzeuge eine solche nutzen können.[27]** Für die deutsche Fischerei wurde eine entsprechende App (Mofi-App) erarbeitet, die eine unkomplizierte Fangdatenübermittlung ermöglicht.[28] Allerdings stieß die Anwendung der App auf Widerstand bei den Fischern, trotz des Bonus, während des saisonalen Fangverbots von Dorsch in einem bestimmten Gebiet die Fangaktivitäten fortsetzen zu können, der Anwendern gewährt wurde.

1.5 Fangmengenerfassung der Freizeitfischerei

Bisher gibt es keine Verpflichtung für die Freizeitfischerei, ihre Fänge zu erfassen. Die Mitgliedstaaten sind lediglich aufgefordert, diese, wenn Bestände betroffen sind, für die Wiederauffüllungspläne bestehen, anhand von Stichproben zu dokumentieren (Art. 55 Abs. 3 Verordnung Nr. 1224/2009). Nachweislich kann die Fischentnahme durch die Freizeitfischerei in besonderen Fällen einen erheblichen Anteil ausmachen. Für drei untersuchte Dorsch- und zwei Aalbestände machten sie zum Beispiel bis zu 21 bzw. 72 % der Gesamtfänge aus.[29,30] Damit spielen diese Mengen für das Bestandmanagement durchaus eine wichtige Rolle. Deshalb sind, wenn Bestände betroffen sind, die einer Fangmengenbegrenzung unterliegen, Dokumentationspflichten für die Fahrzeugführer bei Fischereiaktivitäten auf See notwendig.[31]

1.6 Überwachung von Meeresschutzgebieten

Die Überwachung von Meeresschutzgebieten, in denen die Fischerei eingeschränkt oder ganz verboten ist, wird durch die Ausnahme zum Führen von VMS-Systemen deutlich erschwert. Aus diesem Grund ist dringend zu prüfen, inwieweit eine entsprechende Verpflichtung auf kleinere Fahrzeuge ausgeweitet werden kann.[32,33] Hier kommt noch ein zweites Problem hinzu: Die vorgegebene Minimaltaktung der Datenübertragung ist mit zwei Stunden zu grob, um eine kleinräumige Überwachung von Meeresschutzgebieten zu ermöglichen. Aus diesem Grund schlagen Umweltverbände eine Verkürzung der Taktung auf maximal 30 Minuten vor.[34] Nach Artikel 22 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 besteht die Option für das Fischereiüberwachungszentrum, eine kürzere Datenübermittlung vorzuschreiben. **In den von der Bundesregierung veröffentlichten abgestimmten Empfehlungen für das Fischereimanagement in den Meeresschutzgebieten in der deutschen AWZ der Nordsee wurde in Gebieten, in denen Fischereibeschränkungen erlassen wurden – einschließlich in einer diese umgebende Alarmzone – eine häufigere Datenübermittlung (alle 30 Minuten) festgelegt. Außerdem dürfen nur Fahrzeuge mit VMS-Systemen an Bord in die Alarmzone und das Schutzgebiet einfahren.[35] Dieser Vorschlag ist zu begrüßen, allerdings sollte die zeitliche Taktung auf 10 Minuten abgesenkt werden, da ansonsten sehr kleine Schutzgebiete wie zum Beispiel die Amrumbank nicht adäquat überwacht werden können.**

Ein weiteres Instrument zur Überwachung von Fischereimanagementmaßnahmen ist der Einsatz eines Automatic Identification System (AIS). In den abgestimmten Empfehlungen für das Fischereimanagement des schwedischen Schutzgebiets (Bratten) werden alle Schiffe, die dieses passieren wollen, zur Ausrüstung mit AIS verpflichtet. Die vorgeschriebene Signalfrequenz beträgt 30 Sekunden.[36] **Es sollte geprüft werden, ob dieses System auch zur Kontrolle der deutschen Meeresschutzgebiete geeignet wäre, insbesondere wenn diese eine geringe Größe aufweisen.**

1.7 Inspektionen

Nach Artikel 5 der Fischereikontrollverordnung müssen die Mitgliedstaaten ein funktionierendes Inspektionssystem etablieren. Dafür sind die entsprechenden Strukturen und Ressourcen bereitzustellen und ein risikobasierter Inspektionsplan aufzustellen. Inspektionsaktivitäten sind in einer Datenbank zu erfassen (Art. 78 Verordnung Nr. 1224/2009). Auswertungen zu den seit 2009 durchgeführten Inspektionen zeigen, dass die Anzahl insgesamt bis 2016 stetig zugenommen hat.[37] Dies betraf insbesondere Inspektionen an Land und weniger solche, die auf See durchgeführt wurden.

Die Überprüfungen der Auditoren des Europäischen Rechnungshofes zeigten, dass die Inspektionsplanung mit kleineren Ausnahmen in der Regel gut durchgeführt wurde. Negativ bewerteten sie allerdings, dass die Inspektoren vor Ort oft keinen ausreichenden Datenzugang hatten und somit ein Datenabgleich erschwert war. In einzelnen Fällen fehlte dieser sogar für die Vorbereitung von Kontrollen. Außerdem sehen sie Verbesserungsbedarf bei der Standardisierung von Kontrollabläufen sowie bei der Berichtserstellung und -übermittlung für die

21 *European Commission (2017).*
22 *Parliament (UK) (2017).*
23 *Europäisches Parlament (2016).*
24 *Federal Ministry of Food and Agriculture (2017)*
25 *CFFA et al. (2018).*
26 *European Court of Auditors (2017).*
27 *S. auch Federal Ministry of Food and Agriculture (2017).*
28 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (o.J.).*
29 *Hyder, K. et al. (2017).*
30 *Radford, Z. et al. (2018).*
31 *CFFA et al. (2018).*
32 *S. auch European Court of Auditors (2017).*
33 *CFFA et al. (2018).*
34 *Ebda.*
35 *Deutsche Bundesregierung (2018).*
36 *https://fiskeristyrelsen.dk/media/8997/final_joint_recommendation_bratten.pdf*
37 *EFCA (2017).*

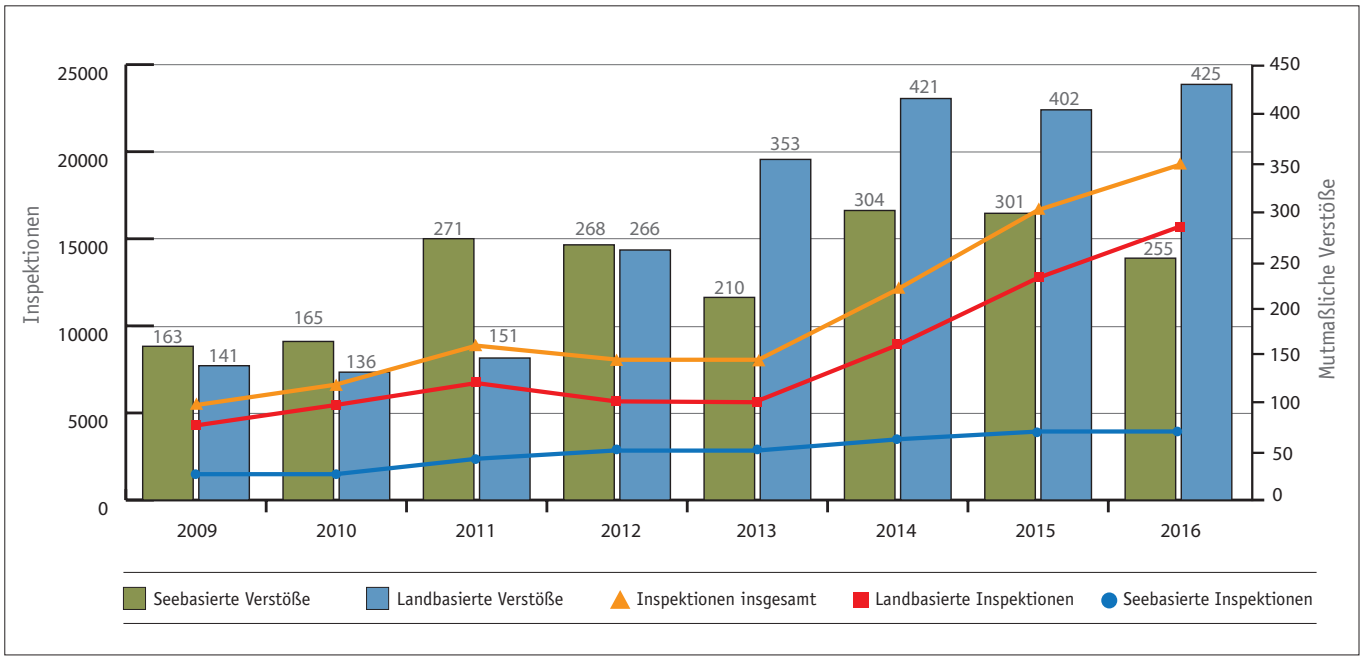


Abb. 2: Entwicklung der Inspektionen (land- und seebasiert) und festgestellten Verstöße in der europäischen Fischerei von 2009 bis 2016. Quelle: EFCA (2017).

jeweilige nationale Inspektionsdatenbank.[38] Aus den genannten Gründen empfiehlt der Europäische Rechnungshof, dass in Zukunft die Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollen, dass Elektronische Inspektionsberichtssystem (EIR) der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EFCA, s.u.) zu verwenden.[39]

1.8 Überwachung der Anlandeverpflichtung

Im Jahr 2015 erfolgte eine Anpassung der Fischereikontrollverordnung an die neu eingeführte Anlandeverpflichtung.[40] So wurden unter anderem die Kapitäne von Fischereifahrzeugen verpflichtet, sämtlichen Fang von Fischen, die unterhalb der Referenzgröße liegen, sowie Rückwurfmengen über 50 Kilogramm von Arten, die einer Anlandeverpflichtung unterliegen, zu dokumentieren. Fänge untermaßiger Fische sind mit Ausnahmen gesondert zu verstauen und nach der Anlandung getrennt zu lagern. Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Fänge, die unterhalb der geltenden Mindestreferenzgröße für die Bestandserhaltung liegen und einer Anlandeverpflichtung unterliegen, für andere Zwecke als den menschlichen Verzehr verwendet werden. Sie können Kontrollbeobachter an Bord von Fischereifahrzeugen unter ihrer Flagge entsenden, um bestehende Anlandeverpflichtungen zu überprüfen. Zusätzlich wurden bei dem Sanktionssystem Verstöße gegen die Anlandeverpflichtung aufgegriffen. Somit erfolgte primär eine Anpassung bestehender Maßnahmen, neue wurden dagegen nicht eingeführt.



Viele Nichtzielfischarten beim Dorschfang

Eine Überwachung der Anlandeverpflichtung mit den verschiedenen Ausnahmen gestaltet sich insgesamt als sehr schwierig.[41] Hierzu eignet sich im besonderen Maß der Einsatz von Videotechnik bzw. Kameras an Bord, insbesondere da Seekontrollen

38 *European Court of Auditors (2017).*
39 *Ebda.*
40 *VERORDNUNG (EU) 2015/812.*
41 *SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011).*

durch Kontrollbeobachter an Bord sehr aufwendig und andere Maßnahmen wie Plausibilitätskontrollen weniger verlässlich sind. Aus dem Grund hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2011 vorgeschlagen, hierfür Kameratechniken an Bord einzuführen.[42] Eine andere Option, insbesondere für kleinere Fischereifahrzeuge, ist eine elektronische Übermittlung einer Reihe anderer Daten, die zum Beispiel durch Sensoren erfasst werden. Noch effektiver ist eine Kombination aus beiden Datensätzen. Für die Datenerfassung und Übermittlung könnten REM-Systeme (Remote Electronic Monitoring) zum Einsatz kommen.[43] Die Bundesregierung spricht sich ebenfalls für den Einsatz entsprechender Technologien zur Überwachung der Anlandeverpflichtung aus, weil auch in der Ostsee beim Fang auf Dorsch immer noch zu hohe Rückwürfe von Jungfischen festgestellt werden und erhebliche Abweichungen zwischen Logbuchaufzeichnungen und wissenschaftlichen Abschätzungen offensichtlich wurden (Kap. 2.5.5).[44,45,46] **Auch die Europäische Kommission sieht deutliche Hinweise für eine mangelnde Umsetzung der Anlandeverpflichtung.**[47] Inwieweit die ermittelten Daten einschließlich aufgenommener Videos dann auch justiziabel sind, bleibt zu klären.

In Deutschland wurden erste Veränderungen der Kontrollen (z.B. Überprüfung der Fangzusammensetzung des letzten Hols) aufgrund der eingeführten Anlandeverpflichtung auf den Weg gebracht. Außerdem werden zusätzliche Kontrollinstrumente (einschl. Kamera- und Sensorentechnik) im Rahmen der regionalen Gremien für die Nord- und Ostsee (Scheveningen- und Baltfish-Gruppe) erörtert. Das Thünen-Institut hat im Rahmen des Projektes „Catch Quota Management Trial 2012 - 2014“ den Einsatz eines REM-Systems (Kombination aus Sensor- und Videodaten) an zwei Trawlern getestet.[48] Die Ergebnisse waren in Bezug auf Praktikabilität positiv, allerdings erwiesen sich Datenübermittlung und -auswertung als aufwendig.[49]

1.9 Monitoring des Beifangs von geschützten Arten (insb. marine Säuger und Seevögel)

Die FFH-Richtlinie (92/43/EWG) verpflichtet die Mitgliedstaaten, den unabsichtlichen Beifang von Arten, die in Anhang IV gelistet sind, wie zum Beispiel verschiedene Meeressäuger, zu monitoren. Entsprechendes sieht die Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG) für Seevögel vor. Weitere Empfehlungen und Verpflichtungen hierzu ergeben sich aus der Arbeit von der OSPAR- und Helsinki-Kommission (HELCOM).[50,51] Im Rahmen der Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie in Deutschland ist ein solches Monitoringprogramm vorgesehen.[52] Außerdem ist es erforderlich, für das Biodiversitätskriterium D1C1 (Beifang insb. von marinen Säugetieren, Seevögeln und nicht kommerziell genutzter Fischarten) eine Bewertung hinsichtlich des guten Umweltzustands vorzunehmen. Indikator hierfür ist die Anzahl ertrunkener mariner Säugetiere und Seevögel. **Bisher kann eine Bewertung nicht vorgenommen werden,[53] insbesondere auch, da verlässliche Zahlen über den Beifang von Meeressäugern und Seevögeln fehlen. Ebenfalls fehlen Daten über die räumliche Erfassung von Fischereiaktivitäten kleiner Fischereifahrzeuge, speziell solcher, die Kiemen- und Verwickelnetze verwenden (s. Kap. 3.4). Aus diesem Grund ist es dringend erforderlich, ein verlässliches Monitoring des Beifangs von bedrohten und sonstigen Nichtzielarten zu etablieren.**



Tod durch Ertrinken in Stellnetzen - bestandsgefährdend für Ostseeschweinswale

1.10 Sanktionierung von Verstößen

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei Verstößen gegen die Vorschriften der GFP Maßnahmen einzuleiten. Dafür sind einheitliche und wirkungsvolle Sanktionen vorgesehen. Sie sollen so beschaffen sein, dass sie abschreckend wirken bzw. ein Ergebnis entsprechend der Schwere des Verstoßes erzielen (Art. 89 Abs. 2 Verordnung Nr. 1224/2009). Zusätzlich werden auch Verwaltungs- und Strafverfahren nach nationalem Recht nicht ausgeschlossen.[54] Außerdem wurde, wie oben bereits erwähnt, ein Punktesystem eingeführt (Art. 92 Verordnung Nr. 1224/2009) und von der EU-Kommission hierfür eine Liste mit schweren Verstößen erstellt.[55]

Die Zahl der ermittelten Verstöße hat ähnlich wie die Inspektionen zwischen 2009 und 2016 stetig zugenommen.[56] Besonders häufig traten Falscheinträge ins Logbuch, bspw. zu Anlandemengen und die Verwendung von verbotenen oder unzulässigen Fanggeräten auf.

42 *Ebda.*
43 *Bergsson, H. et al. (2016).*
44 *Federal Ministry of Food and Agriculture (2017).*
45 *Deutscher Bundestag (2019).*
46 *Deutscher Bundestag (2017).*
47 *European Commission (2018).*
48 *Götz, S. et al. (2015).*
49 *Deutscher Bundestag (2017).*
50 *HELCOM Recommendation 17/2.*
51 *OSPAR Commission (2009).*
52 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014).*
53 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Hrsg.) (2018).*
54 *S. auch SRU (2011).*
55 *COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 404/2011.*
56 *EFCA (2017).*

Den Mitgliedstaaten obliegt entsprechend dem Subsidaritätsprinzip selbst die Festlegung der Höhe der Sanktionen. **Der Europäische Rechnungshof bezweifelt, dass die verhängten Sanktionen immer eine ausreichend abschreckende Wirkung hatten.** Beispielsweise wurden in Schottland sehr oft Verwarnungen ausgesprochen, selten aber Strafzahlungen verhängt. Folge war, dass es trotz höherer Kontrolldichte als in den anderen Ländern zu wiederholten Verstößen kam. Ebenso wurde das Punktesystem nicht (vollständig) von allen vier untersuchten Mitgliedstaaten angewendet, weshalb in dieser Hinsicht keine Wettbewerbsgleichheit bestand.[57,58] Ein europäisches Register über Verstöße und Sanktionen, die eine effektivere Risikoanalyse und mehr Transparenz zwischen den Mitgliedstaaten zuließe, gibt es bisher noch nicht.[59]

1.11 Rolle der EFCA

Im Jahr 2005 wurde eine europäische Kontrollbehörde zur Fischereiüberwachung, die European Fisheries Control Agency (EFCA), geschaffen.[60] Diese hat die Aufgabe, *die operative Koordinierung der Kontrolltätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Fischereiaufsicht zu organisieren* und die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Vorschriften der GFP zu unterstützen. Sie soll dabei helfen, dass die Regeln der GFP effektiv und einheitlich angewendet werden. Wesentliches Instrument hierbei ist die Erarbeitung von gemeinsamen Einsatzplänen, die sowohl europäische wie auch internationale Gewässer, für die eine besondere Priorität identifiziert wurde, betreffen können. Außerdem unterstützt sie die Schulung von Ausbildern und Inspektoren.[61]

1.12 Vorschlag der EU-Kommission für Anpassungen an der Fischereikontrollverordnung und Fazit

Ende Mai 2018 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der Fischereikontrollverordnung veröffentlicht.[62] Die wesentlichen Änderungsvorschläge sind folgende:

- Vereinfachung der Überprüfungen der Fangkapazitäten, unter anderem über eine Pflicht für bestimmte Fahrzeuge, mit einer Vorrichtung zur Überwachung und Aufzeichnung der Maschinenleistung ausgerüstet zu sein.
- Einführung einer Verpflichtung zur Verwendung eines elektronischen Systems für Inspektionsberichte.
- Bereitstellung einer neuen Liste mit Verstößen gegen die Vorschriften der GFP, die als schwer eingestuft werden sollen, wie auch einer Liste mit Kriterien, um sonstige Verstöße als schwerwiegend zu identifizieren.
- Einführung von zwingenden administrativen Sanktionen und Mindestgeldbußen für schwere Verstöße gegen die GFP-Vorschriften, außerdem Klarstellungen zu sofortigen Durchsetzungsmaßnahmen bei schweren Verstößen und den Verfahren zur Verhängung von Punkten. Darüber hinaus sollen die Mitgliedstaaten unterstützt werden, Daten über Verstöße besser nutzen und austauschen zu können.
- Festlegung der Verpflichtung, dass alle Schiffe, auch solche mit einer Länge unter 12 Meter, ein Überwachungssystem, das nicht unbedingt satellitengestützt ist, führen müssen.
- Die Ausnahme, dass Fänge mit einem Gewicht von weniger als 50 kg nicht ins Logbuch einzutragen sind, soll gestrichen werden. Zusätzlich werden die in das Logbuch einzutragenden Daten optimiert.
- Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Fahrzeuge von 12 bis 15 Meter von der elektronischen Berichtspflicht auszunehmen, wird gestrichen. Fahrzeuge werden nur noch differenziert zwischen größer oder kleiner 12 Meter. Erstere müssen ihre Fänge elektronisch erfassen und melden. Auch die Ausnahmen für die Erstellung einer Anlandeerklärung fallen weg.
- Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, ein System der Kontrolle von Freizeitfischern, insbesondere von deren Fangdaten, zu etablieren. Freizeitfischer müssen zukünftig eine Fangerklärung an die zuständigen Behörden übermitteln, wenn Arten betroffen sind, die unter die Bestandserhaltung fallen.
- Die Mitgliedstaaten werden in die Verantwortung genommen, die Anlandepflicht effektiv zu überwachen. Dafür legen die Mitgliedstaaten fest, welche Fischereifahrzeuge mit elektronischen Fernüberwachungssystemen, insbesondere Video-Überwachungsanlagen (CCTV), ausgerüstet sein müssen. Dies soll risikobasiert erfolgen.
- Weitere Neuerungen betreffen Verfahren zur Ermittlung der Rückverfolgbarkeit, zum Wiegen des Fangs sowie zur Übermittlung von Verkaufsbelegen und Transportdokumenten. Auch sollen Datenverfügbarkeit und Datenaustausch weiter verbessert werden.

Darüber hinaus spricht sich die EU-Kommission dafür aus, die Verordnung (EG) Nr. 768/2005 dahingehend zu ändern, dass die Befugnisse der EFCA ausgeweitet werden.

In dem Vorschlag der Europäischen Kommission werden die Kritikpunkte des Europäischen Rechnungshofes zum großen Teil aufgegriffen. Auch aus diesem Grund sind die Änderungsvorschläge der Kommission zu begrüßen.[63] Es wäre wünschenswert, dass sich die Bundesregierung für den Vorschlag der EU-Kommission einsetzt. Das für den Konsultationsprozess zur Evaluierung der Fischereikontrollverordnung veröffentlichte Positionspapier der Bundesregierung stimmt hierfür, ohne auf die Details einzugehen, einigermaßen optimistisch.[64] Außerdem sollten weitere Maßnahmenvorschläge aufgegriffen werden, wie die Einführung eines europäischen Fischereikontrolldatenzentrums oder die Festlegung von Minimalanforderungen zur räumlichen Überwachung von MPAs.[65,66]

57 *European Court of Auditors (2017).*
58 *European Commission (2017).*
59 *European Court of Auditors (2017).*
60 *VERORDNUNG (EG) Nr. 768/2005.*
61 *S. weitere Informationen unter EFCA (o.J.)*
62 *European Commission (2018).*
63 *S. hierzu auch Europäisches Parlament (2016).*
64 *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017).*
65 *S. z.B.: CFFA et al. (2018).*
66 *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2017).*

2. Referenzen

1 *Court of Auditors (2007): SPECIAL REPORT No 7/2007 on the control, inspection and sanction systems relating to the rules on conservation of Community fisheries resources together with the Commission's replies (pursuant to Article 248(4) second paragraph, EC) (2007/C 317/01), https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr07_07/sr07_07_en.pdf (abgerufen am: 02.01.2019).*

2 *COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): Commission staff working document accompanying the Proposal for a COUNCIL REGULATION establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the Common Fisheries Policy - IMPACT ASSESSMENT; SEC(2008) 2760, Bruessels, S. 11.*

3 *COUNCIL REGULATION (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006.*

4 *Probst, N. (2014): K28 VMS - Das Ding mit dem Ping. Fischerblatt 62 (9), S. 18-21.*

5 *European Commission (2017): REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation and evaluation of Regulation (EC) 1224/2009 establishing a Union control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy as required under Article 118 REFIT Evaluation of the impact of the fisheries regulation; COM (2017) 192 final, Brussels 25 April 2017.*

6 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

7 *Europäische Kommission (2014): Illegaler Fisch? Nein, danke! Nach vier Jahre greifbare Ergebnisse durch das neue Kontrollsytem; Fischerei und Aquakultur in Europa 63, Januar 2014.*

8 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

9 *Ebda.*

10 *European Commission (2019): Steuerung der Fangkapazität – Fischereiflotte; https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/fishing_fleet_en (abgerufen am 06.01.2019).*

11 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2018): Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities; (abgerufen am 06.12.2018).*

12 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

13 *Ebda.*

14 *Ebda.*

15 *Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Friedrich Ostendorff, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/13184 – Umsetzung der Fischereikontrolle in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union; Drucksache 18/13369, Berlin; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/133/1813369.pdf (abgerufen am 27.01.2019).*

16 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

17 *Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5063 – Auswirkungen der gemeinsamen Fischereipolitik auf die Meeresumwelt vom 15.11.2018; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/058/1905863.pdf (abgerufen am 20.01.2019).*

18 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

19 *Ebda.*

20 *Ebda.*

21 *European Commission (2017): REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation and evaluation of Regulation (EC) 1224/2009 establishing a Union control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy as required under Article 118 REFIT Evaluation of the impact of the fisheries regulation; COM(2017) 192 final; Brussels.*

22 *Parliament (UK) 2017: EU Fisheries Control; (abgerufen am 22.12.2018).*

23 *Europäisches Parlament (2016): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 zu Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Fischereikontrolle in Europa; (2015/2093(INI))*

24 *Federal Ministry of Food and Agriculture (2017): Comments of the government of the Federal Republic of Germany on the review of the Control Regulation (EC) 1224/2009; 30.08.2017, Bonn.*

25 *CFFA, ClientEarth, Environmental Justice Foundation, The Fisheries Secretariat, OCEANA, Our Fish, The PEW Charitable Trusts, Seas at Risk, WWF (2018): Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System; http://our.fish/publications/joint-ngo-priorities-on-the-revision-of-the-eu-fisheries-control-system/ (abgerufen am 13.01.2019).*

26 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

27 *Federal Ministry of Food and Agriculture (2017): Comments of the government of the Federal Republic of Germany on the review of the Control Regulation (EC) 1224/2009; 30.08.2017, Bonn; https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/germany_en.pdf.*

28 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (o.J.): Die Mofi-App – Mobile Fisheries Log; https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fischerei/Fischereimanagement/Mofi_App_Bedienungsanleitung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (abgerufen am 20.01.2019).*

29 *Hyder, K., Radford, Z., Prellezo, R., Weltersbach, M.S., Lewin, W.C., Zarauz, L., Ferter, K., Ruiz, J., Twonhil,l B., Mugerza, E. & Strehlow, HV. (2017): Research for PECH Committee, Marine recreational and semi-subsistence fishing – Its value and its impact on fish stocks; European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brüssel; http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601996/IPOL_STU(2017)601996_EN.pdf.*

30 *Radford, Z., Hyder, K., Zarauz, L., Mugerza, E., Ferter, K., Prellezo, R., Strehlow, H.V., Townhill, B., Lewin, W.-C. & Weltersbach, M.S. (2018): The impact of marine recreational fishing on key fish stocks in European waters. PLoS ONE 13(9): e0201666; (abgerufen am 13.01.2019).*

31 *CFFA, ClientEarth, Environmental Justice Foundation, The Fisheries Secretariat, OCEANA, Our Fish, The PEW Charitable Trusts, Seas at Risk, WWF (2018): Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System; http://our.fish/publications/joint-ngo-priorities-on-the-revision-of-the-eu-fisheries-control-system/ (abgerufen am 13.01.2019).*

32 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459%20" https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

33 *CFFA, ClientEarth, Environmental Justice Foundation, The Fisheries Secretariat, OCEANA, Our Fish, The PEW Charitable Trusts, Seas at Risk, WWF (2018): Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System; http://our.fish/publications/joint-ngo-priorities-on-the-revision-of-the-eu-fisheries-control-system/ (abgerufen am 13.01.2019).*

34 *Ebda.*

35 *Deutsche Bundesregierung (2018): Joint Recommendation regarding Fisheries Management Measures under Article 11 and 18 of the Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy (CFP-Regulation) within the Natura 2000 sites Sylt Outer Reef, Borkum Reef Ground and Dogger Bank as Special Area of Conservation under the Habitats Directive 92/43/EEC of 21 May 1992, and the Natura 2000 site Eastern German Bight as Special Protection Area under the Birds Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 (29 October 2018) and annexes I-IV; Berlin: 349 S.*

36 *https://fiskeristyrelsen.dk/media/8997/final_joint_recommendation_bratten.pdf (abgerufen am 13.01.2019).*

37 *EFCA (2017): SPD 2017 and MWP 2017-2021; Committee on Fisheries, European Parliament, 26 January 2017, Brussels; http://www.federcoopesca.it/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-26_SAVOURET.pdf (abgerufen am 12.01.2019).*

38 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

39 *Ebda.*

40 *VERORDNUNG (EU) 2015/812 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0812&from=DE (abgerufen am 20.01.2019).*

41 *SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften - Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik; Stellungnahme Nr. 16. Berlin: SRU; Tz. 64; https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (abgerufen am 23.11.2011).*

42 *Ebda.*

43 *Bergsson, H., Plet-Hansen, K.S., Jessen, L.N., Jensen, P. & Bahlke, S.O. (2016): Final Report on Development and usage of REM systems along with electronic data transfer as a measure to monitor compliance with the Landing Obligation; Danish AgriFish Agency, Ministry of Food, Agriculture and Fisheries; National Institute of Aquatic Resources, Technical University Denmark; https://www.researchgate.net/publication/317687010_Final_Report_on_Development_and_usage_of_REM_systems_along_with_electronic_data_transfer_as_a_measure_to_monitor_compliance_with_the_Landing_Obligation (abgerufen am 20.01.2019).*

44 *Federal Ministry of Food and Agriculture (2017): Comments of the government of the Federal Republic of Germany on the review of the Control Regulation (EC) 1224/2009; 30.08.2017, Bonn.*

45 *Deutscher Bundestag (2019): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/5063 – Auswirkungen der gemeinsamen Fischereipolitik auf die Meeresumwelt vom 20.11.2019; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/058/1905863.pdf (abgerufen am 20.01.2019).*

46 *Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE; – Drucksache 18/10460 – Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin; http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810460.pdf*

47 *European Commission (2018): TOWARS NEW SCIPs - ADVISORY COUNCIL CONSULTATION; http://www.nwwac.org/_fileupload/Correspondence/Year%2013/SCIPs-Stakeholders%27%20consultation.pdf (abgerufen am 17.02.2019).*

48 *Götz, S., Oesterwind, D. & Zimmermann C. (2015): Report on the German Catch Quota Management trial 2012-2014, December 2015; Report; Thünen Institut; https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057609.pdf (abgerufen am 26.01.2019).*

49 *Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Caren Lay, Karin Binder, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/10460 – Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/104/1810460.pdf*

50 *HELCOM Recommendation 17/2; http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2017-2.pdf http://www.helcom.fi/Recommendations/Rec%2017-2.pdf (abgerufen am 23.03.2019)*

51 *OSPAR Commission (2009): Background Document for Harbour porpoise Phocoena phocoena; London: OSPAR Commission, Biodiversity Series; https://www.ascobans.org/sites/default/files/document/OSPAR_Harbour-porpoise_background-doc_2009.pdf*

52 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2014): Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie RICHTLINIE 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie): Überwachungsprogramme gemäß § 45 f Abs. 1 WHG zur Umsetzung von Art. 11 MSRL Teil A – Rahmenkonzept; Stand 05.11.2014. Bonn.*

53 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (Hrsg.) (2018): Zustand der deutschen Nordseegewässer 2018 - Aktualisierung der Anfangsbewertung nach § 45c, der Beschreibung des guten Zustands der Meeresgewässer nach § 45d und der Festlegung von Zielen nach § 45e des Wasserhaushaltsgesetzes zur Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html (abgerufen am 18.02.2018).*

54 *SRU (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften - Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Stellungnahme Nr. 16. Berlin: SRU; http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 23.11.2011).*

55 *COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) No 404/2011 of 8 April 2011 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1224/2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the Common Fisheries Policy; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0404&from=EN (abgerufen am 11.01.2019).*

56 *EFCA (2017): SPD 2017 and MWP 2017-2021; Committee on Fisheries, European Parliament, 26 January 2017, Brussels; http://www.federcoopesca.it/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-26_SAVOURET.pdf (abgerufen am 12.01.2019).*

57 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (abgerufen am 02.01.2018).*

58 *European Commission (2017): REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Implementation and evaluation of Regulation (EC) 1224/2009 establishing a Union control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy as required under Article 118 REFIT Evaluation of the impact of the fisheries regulation; COM(2017) 192 final, Brussels 25 April 2017; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0192:FIN:EN:PDF*

59 *European Court of Auditors (2017): Special Report EU fisheries controls: more efforts needed; Luxembourg; https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41459 (02.01.2018).*

60 *VERORDNUNG (EG) Nr. 768/2005 DES RATES vom 26. April 2005 zur Errichtung einer Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R0768&from=EN (abgerufen am 20.01.2019).*

61 *EFCA (o.J.); https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/efca_en (abgerufen am 20.01.2019).*

62 *European Commission (2018): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control; COM(2018) 368 final, Brussels 30.05.2018; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d8cdc8b-63f7-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF*

63 *Europäisches Parlament (2016): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 zu Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Fischereikontrolle in Europa; http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0407+0+DOC+XML+V0//EN (abgerufen am 13.01.2019).*

64 *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2017): Comments of the government of the Federal Republic of Germany on the review of the Control Regulation (EC) 1224/2009; 30.08.2017, Bonn; https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/germany_en.pdf*

65 *CFFA, ClientEarth, Environmental Justice Foundation, The Fisheries Secretariat, OCEANA, Our Fish, The PEW Charitable Trusts, Seas at Risk, WWF (2018): Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System; http://our.fish/publications/joint-ngo-priorities-on-the-revision-of-the-eu-fisheries-control-system/(abgerufen am 13.01.2019).*

66 *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2017): Comments of the government of the Federal Republic of Germany on the review of the Control Regulation (EC) 1224/2009; 30.08.2017, Bonn; https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/germany_en.pdf*



KAPITEL 4 | ZUSAMMENSPIEL DER GFP MIT DER MEERESSTRATEGIE-RAHMENRICHTLINIE



Dr. Nina Wolff & Dr. Markus Salomon

Autoren

© Irina K., vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 4 | ZUSAMMENSPIEL DER GFP MIT DER MEERESSTRATEGIE-RAHMENRICHTLINIE

1. Zusammenspiel der GFP mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 78

1.1 Erreichung eines „Guten Umweltzustands“ durch die GFP 78

1.2 Der Gute Umweltzustand kommerzieller Fischbestände 80

1.3 Defizite bei der Umsetzung der Deskriptoren 1, 4, 6 im Rahmen der GFP 82

1.4 Anwendung eines ökosystembasierten Fischereimanagements in der GFP 83

1.5 Monitoring 86

1.6 Fazit 89

2. Referenzen 91

1. Zusammenspiel der GFP mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

1.1 Erreichung eines „Guten Umweltzustands“ durch die GFP

Zwischen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie der EU[1] (MSRL) und der GFP bestehen vielfältige Verbindungen, angefangen damit, dass Meere, die entsprechend dem übergeordneten Ziel der MSRL in einem guten Umweltzustand sind, die beste Voraussetzung für gesunde Ökosysteme und Fischbestände bieten. Insofern könnten einige MSRL-Zielbeschreibungen, etwa hinsichtlich der Eutrophierung oder der Schadstoffbelastung, die Voraussetzungen für die Verwirklichung der Bewirtschaftungs- und Erhaltungsziele der GFP erheblich verbessern. Tatsächlich ist es das „Versprechen“ der MSRL, einen Beitrag zur nachhaltigen Fischerei zu liefern, indem sie ein ganzheitliches Management aller Wechselwirkungen der Menschen, der Umwelt und der Wirtschaft im Meeresumfeld gewährleistet.

In Kapitel 1 wurde das zentrale Ziel der reformierten GFP, nämlich eine Bewirtschaftung der Fischbestände im Einklang mit dem höchstmöglichen Dauerertrag, beleuchtet. Abweichend von der international geltenden Vorgabe, dieses Ziel bis 2015 zu erreichen, sieht die reformierte GFP einen Zeitrahmen „bis spätestens 2020“ vor. Der Grund für diese erweiterte Zeitspanne ist, dass die MSRL aus dem Jahr 2008[2] bereits vor der GFP-Reform auf das Zieldatum 2020 verwiesen hatte. Mit einem gemeinsamen Zieldatum für die regulatorische Schnittstelle sollte die Umsetzung beider Instrumente, GFP-Grundverordnung und MSRL, zeitlich aufeinander abgestimmt erfolgen.[3] Die möglichst enge Verzahnung von Umwelt- und Fischereipolitik unterstreicht den legislativen Anspruch der EU eines integrierten und umfassenden Meeresschutzes unter Einbeziehung einer ökologisch nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischbestände und der Minimierung der negativen Auswirkungen auf marine Lebensräume und Arten, die nicht gezielt befischt aber kollateral geschädigt oder beeinträchtigt werden.

Der „Gute Umweltzustand“ gemäß der MSRL

Laut Präambel der GFP-Grundverordnung „sollte [die GFP] zum Schutz der Meeresumwelt und zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung aller kommerziell genutzten Arten sowie insbesondere zum Erreichen des Ziels eines guten Umweltzustands beitragen“. Ein „guter Umweltzustand“ ist der Gesamtzustand der Umwelt, *„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.“*[4] Unter anderem bedeutet dies, dass die im Meer lebenden Arten und ihre Lebensräume geschützt sind, ein vom Menschen verursachter Rückgang der biologischen Vielfalt verhindert wird, und die unterschiedlichen biologischen Komponenten im Gleichgewicht stehen.[5] Der „Gute Umweltzustand“ bezieht sich also ausdrücklich auch auf Auswirkungen anthropogener Tätigkeiten, namentlich der Fischerei, auf die Meeresumwelt.

Die EU Mitgliedstaaten sind gemäß Zielsetzung der MSRL verpflichtet, bis 2020 einen „guten Umweltzustand“ in ihren Meeresgewässern zu erreichen.[6] Geographischer Bezug sind die jeweiligen Meeresgewässer unter der Souveränität der Mitgliedstaaten, unter anderem die Ostsee und die erweiterte Nordsee.[7] Ganz konkret verpflichtet die “Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie” der EU zur Entwicklung von Strategien, die auf saubere, gesunde und produktive Meere abzielen. Elf qualitative Deskriptoren dienen der Festlegung des Guten Umweltzustands auf regionaler Ebene. Sie beziehen sich auf die biologische Vielfalt, nicht einheimische Arten, kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände, Bestandteile der marinen Nahrungsnetze, die Eutrophierung, den Zustand des Meeresbodens, Veränderungen der hydrographischen Bedingungen, die Konzentration an Schadstoffen, Schadstoffe in für den menschlichen Verzehr bestimmtem Fisch und Meeresfrüchten, Abfälle im Meer und die Einleitung von Energie, einschließlich Unterwasserlärm.[8]

Anhand der elf Deskriptoren mussten die EU-Mitgliedstaaten in den ersten Jahren der Umsetzung der MSRL bis 2016 in aufeinanderfolgenden Verfahrensschritten den Zustand ihrer Meeresgewässer bewerten, die Merkmale eines guten Umweltzustands für jede Meeresregion beschreiben, eine umfassende Reihe von Umweltzielen festlegen, koordinierte Umweltprogramme für die laufende Bewertung des Umweltzustands ihrer Meeresgewässer erstellen, Maßnahmenprogramme für die Erreichung und Erhaltung des Guten Umweltzustands für die einzelnen Meeresregionen entwickeln und deren Operationalität gewährleisten.[9] Aktuell befindet sich die MSRL bereits in ihrem zweiten Umsetzungszyklus.

1 *Europäisches Parlament/Rat (2008).*
2 *Ebda.*
3 *E. Penas Lado (2016), S. 312.*
4 *Europäisches Parlament/Rat (2008), Art. 3, Zif. 5.*
5 *Ebda.*
6 *Ebda, Art. 1. Abs. 1.*
7 *Ebda, Art. 4.*
8 *Ebda, Anhang 1.*
9 *Ebda, Art. 8-13; s. Zeitstrahl bei Krause, J. et al. (2011), S. 5.*

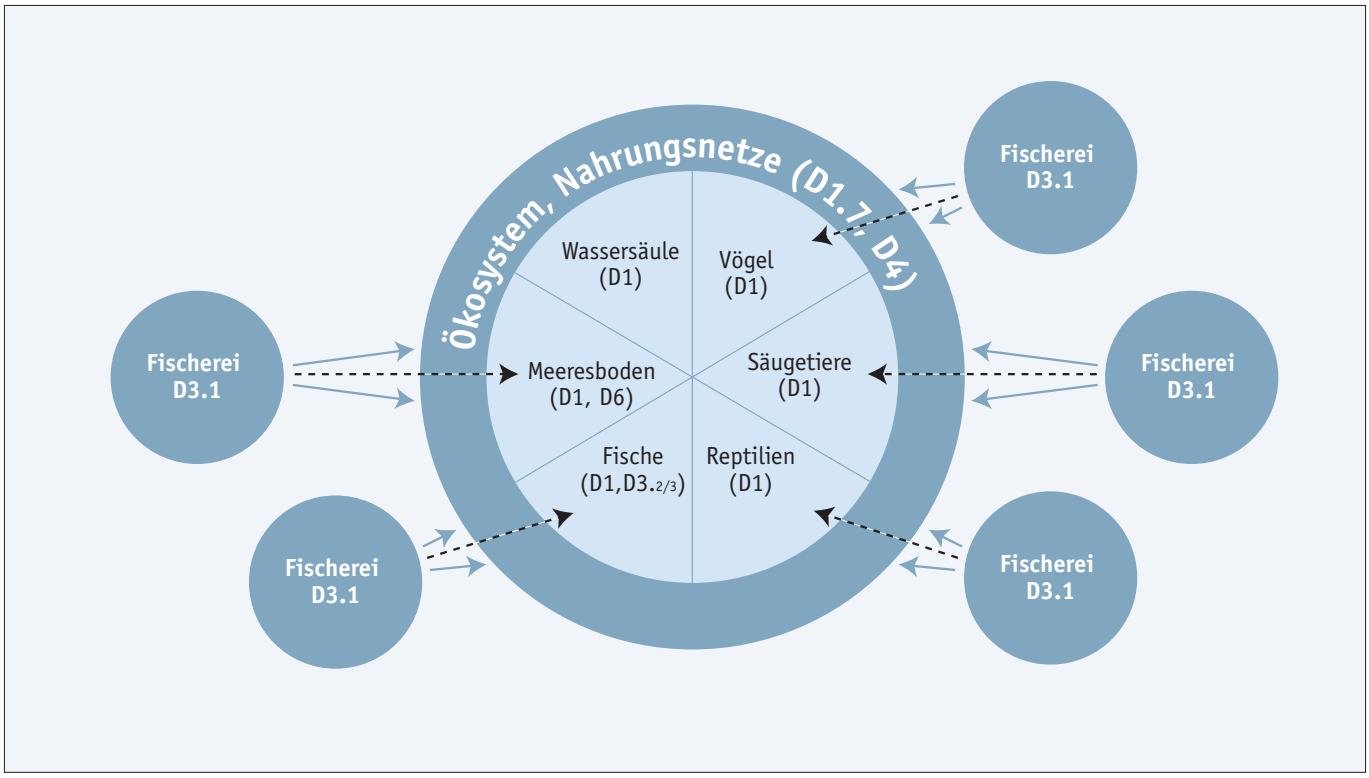


Abb. 1: Zustands-Deskriptoren der MSRL mit Bezug zur Belastung durch die Fischerei. Quelle: ICES (2015), S. 8.

In Abb. 1 ist darstellt, dass die Fischerei Belastungen für nahezu alle Bestandteile mariner Ökosysteme mit sich bringt. Dies betrifft physikalische Schädigungen von Lebensräumen am Meeresboden und die unbeabsichtigte Tötung von Vögeln oder Meeressäugetieren insbesondere durch Beifang ebenso sehr wie die Verminderung der Artenvielfalt oder der Nahrungsgrundlage für andere fischfressende Tiere.

Biologische Vielfalt 1.	Die biologische Vielfalt wird erhalten. Die Qualität und das Vorkommen von Lebensräumen sowie die Verbreitung und Häufigkeit der Arten entsprechen den vorherrschenden physiografischen, geografischen und klimatischen Bedingungen.
Fischerei 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.
Stabilität der Nahrungsnetze 4.	Alle bekannten Bestandteile der Nahrungsnetze der Meere weisen eine normale Häufigkeit und Vielfalt auf und sind auf einem Niveau, das den langfristigen Bestand der Art sowie die Beibehaltung ihrer vollen Reproduktionskapazität gewährleistet.
Integrität des Meeresgrundes 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.

Abb. 2: MSRL-Deskriptoren, die ganz überwiegend (Deskriptor 3) oder teilweise (Deskriptoren 4, 1, 6) im Rahmen der GFP umzusetzen sind.
Quelle der Icons: OSPAR, https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/introduction/policy-context/

Vier Deskriptoren der MSRL sind für die GFP relevant: Während **Deskriptor D3 eine qualitative Maßgabe für das Bestandserhaltungsziel gem. Art. 2.2 GFP** bildet und zum ganz überwiegenden Teil im Rahmen der GFP umzusetzen ist, **sind drei weitere Deskriptoren (Deskriptoren D1 Biodiversität, D4 Marine Nahrungsnetze, D6 Integrität des Meeresbodens) im Rahmen der GFP zu berücksichtigen.** Mit der Erreichung der Vorgaben des Deskriptors D3 wird zugleich ein wesentlicher Beitrag zur Umsetzung von Deskriptor 1 und 4 geleistet. Allerdings wird damit noch nicht allen Anforderungen der MSRL genügt. So müsste auch im Bereich der GFP dafür Sorge getragen werden, dass der Gute Umweltzustand der gemäß MSRL relevanten Ökosystemkomponenten erreicht werden kann, insbesondere mit Blick auf die See- und Küstenvögel sowie die Meeressäugetiere. Vor dem Hintergrund, dass die Fischerei für eine erhebliche physikalische Beeinträchtigung der benthischen Lebensräume durch den Einsatz von Grundschleppnetzen verantwortlich ist, sind auch zu diesem Problemkomplex (Deskriptor 6) Regelungen im Rahmen der GFP zu treffen.



Riff-Lebensgemeinschaften sind durch Grundschleppnetzfischerei in Gefahr. Tote Mannshand (Alcyonium digitatum) und Seenelken (Metridium senile)

1.2 Der Gute Umweltzustand kommerzieller Fischbestände

Deskriptor 3 weist den engsten Bezug zur GFP und insbesondere zur Kernaufgabe der jährlichen Festlegung von Gesamtfangmengen auf. In ihm verbinden sich die vollumfängliche Umsetzung des Nachhaltigkeitsziels der GFP und die Erreichung eines Guten Umweltzustands für alle kommerziellen Fischbestände gemäß der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie. Der gute Umweltzustand mit Blick auf diesen Deskriptor wurde für Ost- und Nordsee einheitlich beschrieben: Er ist erreicht, wenn

„für alle kommerziell befischten Fisch- und Schalentierpopulationen (…) die fischereiliche Sterblichkeit nicht größer ist als der entsprechende Zielwert (F_{MSY}), die Laicherbestandsbiomasse (SSB) über $B_{MSY\text{-}trigger}$ liegt und die Bestände befischter Arten eine Alters- und Größenstruktur aufweisen, in der alle Alters- und Größenklassen weiterhin und in Annäherung an natürliche Verhältnisse vertreten sind“.[10]

Die Bewertung des Guten Umweltzustands im Rahmen von Deskriptor 3 bezieht sich auf „die Entnahme bzw. Mortalität wild lebender Arten, einschließlich Zielarten und Nichtzielarten“.[11] Eingeschlossen sind danach auch Beifänge. Auch wenn von Deskriptor 3 nur kommerzielle Fischbestände erfasst sind, kommt in dieser Definition der für die Bewertung des guten Umweltzustands relevanten Belastung das Zusammenspiel insbesondere mit Deskriptor 1 zum Ausdruck, da auf wildlebende Arten Bezug genommen wird.

Gemäß dem diesbezüglichen Beschluss 2017/848[12] der EU-Kommission umfasst Deskriptor 3 drei Kriterien:

Kriterium D3C1 betrifft die nachhaltige Nutzung im Einklang mit dem langfristigen Ertrag:
Dieses Kriterium betrifft die Entnahme, also Fangtätigkeiten. Danach darf die **fischereiliche Sterblichkeit von Populationen/Beständen kommerziell befischter Arten nicht über dem Niveau liegen, bei dem der höchstmögliche Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield, MSY) erzielt werden kann**. Die Bewertung erfolgt innerhalb der im Rahmen der GFP etablierten geographischen Parameter, d.h. auf Basis der für die EU-Bestände geltenden ICES-Gebiete – jener Gebiete, auf die sich auch die wissenschaftlichen Bestandsbewertungen beziehen. Umsetzungsauftrag im Rahmen der GFP ist, dass bei der jährlichen Festlegung von Gesamtfangmengen der Schwellenwert F_{MSY} pro Bestand nicht überschritten wird.

Kriterium D3C2 fordert eine vollständige Reproduktionsfähigkeit der Fischbestände:
Dieses Kriterium bezieht sich auf den Zustand der kommerziellen Fischbestände. Es ist erfüllt, wenn die **Biomasse des Laicherbestands von Populationen/Beständen kommerziell befischter Arten über dem Biomasseniveau liegt, bei dem der höchstmögliche Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield, MSY) erzielt werden kann**. Umsetzungsauftrag im Rahmen der GFP ist, Fanggrenzen so festzulegen, dass die Biomassen der Laicherbestände (Spawning Stock Biomass, SSB) oberhalb der Biomassereferenzwerte B_{MSY} gehalten werden.

Die Kriterien D3C1 und D3C2 finden sich in der Zielformulierung für die GFP in Art. 2 Abs. 2 der Grundverordnung wieder. Der Bewertungsmaßstab für die im Rahmen der GFP bewirtschafteten Bestände sind die ICES-Empfehlungen für den jeweiligen Bestand im Vergleich mit den vom Rat im Rahmen der jährlichen Festlegung von Fangmöglichkeiten vereinbarten Gesamtfangmengen.

Kriterium D3C3 schließlich bezieht sich auf die **Alters- und Größenverteilung der Population/des Bestands**. Die in diesem Sinne gute Gesundheit des Bestandes manifestiert sich in **einem hohen Anteil an alten/großen Exemplaren und begrenzten**

10 *Europäisches Parlament/Rat (2008), Anhang I.*
11 *Europäische Kommission (2017), Anhang I.*
12 *Ebda.*

bewirtschaftungsbedingten Beeinträchtigungen der genetischen Vielfalt. In vielen Beständen ist eine hohe Produktivität nur dann gewährleistet, wenn viele so genannte „große Laicher", d.h. besonders große und entsprechend alte Exemplare, von der Entnahme ausgenommen werden. Oft sind gerade diese großen Fische wichtig für die Populationsstruktur.[13] Ihre permanente Entnahme beeinflusst die Entwicklung des Bestands und kann sogar sein genetisch determiniertes Wachstumspotential reduzieren.[14] Ein Umsetzungsauftrag für dieses Kriterium besteht insofern nicht, als die notwendigen Bewertungswerkzeuge noch in der Entwicklung seitens ICES sind, wie bereits von der Kommission in ihrem Beschluss 2017/848 mitgeteilt wurde.[15] Es ist dringend erforderlich, dass die Entwicklung und Operationalisierung dieses Kriteriums beschleunigt wird, damit alle Kriterien des Deskriptor 3 in die Bewertung des Guten Umweltzustands einbezogen werden können.

1.2.1 Verfahren zur Umsetzung von Deskriptor 3 im Rahmen der GFP

Aufgrund der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 3 Abs. 1 d) AEUV) können die Kriterien D3C1 und D3C2 nur im Rahmen der Festlegung von Fangmöglichkeiten auf Grundlage von Art. 43 Abs. 3 AEUV sowie der GFP-Grundverordnung erfüllt werden. Sie sind mit dem in Art. 2.2 GFP formulierten Nachhaltigkeitsziel kongruent. Es ist aber fraglich, ob Kommission und Ministerrat, die hier in einem verkürzten Rechtsetzungsverfahren ohne Mitwirkung des Parlaments handeln, sich dieser Umsetzungsverantwortung überhaupt bewusst sind. Es ist Aufgabe des Rates, die Fangmöglichkeiten auf Vorschlag der Kommission festzulegen.

Trotz sehr umfangreicher Erwägungsgründe enthalten die jährlichen Verordnungen über Fangmöglichkeiten keinen Bezug auf die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie oder auf nachfolgende Beschlüsse zu ihrer Umsetzung. Es wird indes auf Art. 16 Abs. 4 der GFP-Grundverordnung verwiesen, der die Festlegung der Fanggrenzen im Einklang mit Art. 2 Abs. 2 GFP fordert.[16] Indirekt ist damit auch ein Bezug zur MSRL hergestellt.

Allerdings hat der Rat bei der Festlegung von Fangmöglichkeiten seit dem Inkrafttreten der aktuellen Grundverordnung 2014 keine genügend großen Fortschritte dabei gemacht, die Quoten in Einklang mit den wissenschaftlichen Empfehlungen zu bringen, die Art. 2 Abs. 2 GFP entsprechen und damit zugleich der Erfüllung der ersten beiden Kriterien von Deskriptor 3 der MSRL dienen. **Bei den Fangmöglichkeiten für das Jahr 2019 wurden noch immer 41 % der Quoten (45 von 110) zu hoch angesetzt, um den Zielen der GFP oder der MSRL zu entsprechen.[17] Es ist entsprechend höchst unwahrscheinlich, dass die MSRL-Ziele in Bezug auf die fischereiliche Sterblichkeit und die Laicherbestandsbiomasse erreicht werden können, was gegen die verbindlichen Vorgaben der MSRL und GFP verstößt.**

1.2.2 Defizite in der Umsetzung von Deskriptor 3

Die Bundesregierung hat im Dezember 2018 eine Aktualisierung der Bewertung des Zustand der deutschen Ost- und Nordseegewässer vorgelegt.[18] Die Beurteilung des Guten Umweltzustands kommerziell genutzter Fischbestände erfolgt derzeit allein anhand der ersten beiden Kriterien von Deskriptor 3. Das dritte Kriterium bleibt in Ermangelung abgestimmter und validierter Indikatoren und Bewertungsgrenzen derzeit noch außen vor.

Hinsichtlich der fischereilichen Sterblichkeit (Kriterium D3C1) und der Laicherbestandsbiomasse (Kriterium D3C2) beruht die Bewertung auf den vom ICES jährlich durchgeführten Bestandsanalysen. Nur wenn beide Kriterien erfüllt sind, wird der Umweltzustand insgesamt als „gut" eingestuft.[19] Für Bestände in den deutschen Gewässern der Ostsee und Nordsee, die im Rahmen der GFP von der EU bewirtschaftet werden, ergibt sich ein sehr gemischtes Bild:

Von den Ostseebeständen, für die jährlich Gesamtfangmengen festgelegt werden, befinden sich lediglich zwei (Sprotte und der westliche Schollen-Bestand) in einem guten Umweltzustand.[20] Zwei der wichtigsten kommerziell genutzten Fischbestände- der östliche Dorschbestand sowie der Frühjahrslaichende Heringsbestand der westlichen Ostsee - befinden sich sogar außerhalb sicherer biologischer Grenzen, d.h. sie sind weit entfernt vom Erreichen der MSRL und GFP Managementziele. Für zwölf nicht von der EU bewirtschaftete Bestände (d.h. es werden keine Gesamtfangmengen festgelegt) lagen keine ausreichenden Daten für eine Bewertung vor. Diese Bewertungslücken sollen laut BMU-Bericht (Fn. 26) durch die Entwicklung neuer Bewertungsmethoden für datenarme Bestände geschlossen werden.

Mit Blick auf die Nordsee ergibt die Bewertung, dass sich von zwölf Beständen mit ICES-Bewertung sieben zum Zeitpunkt der Beurteilung in einem guten Umweltzustand befanden (Sprotte, Scholle, ein Sandaal-Bestand, Hering, Kliesche, Steinbutt und Rotzunge).[21] Für sieben weitere Bestände lagen keine ausreichenden Daten vor. Das Beispiel des Nordsee-Herings mit einer seit zehn Jahren stark fluktuierenden Laicherbestandsbiomasse zeigt, dass die Beurteilungen des guten Umweltzustands mitunter mehr eine Momentaufnahme liefern als die Beschreibung einer anhaltenden positiven Einstufung. Wurde für diesen Bestand das Kriterium D3C1 über viele Jahre und so auch im deutschen Zustandsbericht von 2018 als erfüllt beschrieben, so hat der Hering diesen Status mit Festlegung der Fangmengen für 2019[22] verloren: Hier wurde die Gesamtfangmenge 32 % höher angesetzt als der von ICES empfohlene Wert F_{MSY}, weshalb die gesetzlichen Vorgaben der MSRL

13 *Uusi Heikkilä, S. (2017)*
14 *Ebda.*
15 *Europäische Kommission (2017).*
16 *S. beispielsweise Rat der Europäischen Union (2019).*
17 *Pew (2019), s. hierzu Kapitel 1.*
18 *Abrufbar unter: https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html*
19 *BMU (2018, 1), S. 30.*
20 *BMU (2018, 2), S. 30.*
21 *BMU (2018, 1), S. 30.*
22 *Rat der Europäischen Union (2019).*

nun für diesen Bestand voraussichtlich nicht erreicht werden. Das Erreichen des guten Umweltzustands von Fischbeständen ist nur dadurch zu gewährleisten, dass bei der Festlegung von Gesamtfangmengen die fischerei- und naturschutzrechtlichen Vorgaben streng berücksichtigt werden.



Hering (Clupea harengus) – Die Gesamtfangmengen in der Nordsee liegen um 32 % über den wissenschaftlichen Empfehlungen

Bei den meisten Beständen, für die eine Bewertung des guten Umweltzustands vorliegt, ist die fischereiliche Sterblichkeit aktuell zu hoch. Es ist zwingend erforderlich, dass die zuständigen Minister im Rat sich bei der Festlegung von Höchstfangmengen an die rechtlichen Vorgaben der MSRL und GFP halten. Es fehlen noch immer wichtige Bewertungswerkzeuge (Kriterien, Grenzwerte), die eine vollständige Umsetzung von Deskriptor D3 und insbesondere seines dritten Kriteriums erlaubten. Diese Bewertungsverfahren für das Kriterium D3C3 werden in den kommenden Jahren erst noch erarbeitet.[23] Die übrigen Bewertungslücken sollen durch die Entwicklung neuer Bewertungsmethoden für datenarme Bestände geschlossen werden.

Neben der Überfischung ist die Eutrophierung der marinen Gewässer eine weitere große anthropogene Belastung, die den guten Zustand kommerziell befischter Fisch- und Schalentierbestände gefährdet: 100 % des Ostsee- und 55 % des Nordseegebietes sind davon betroffen, wobei für 39 % der Nordseefläche eine abschließende Bewertung fehlt. Die Eutrophierung kann sich durch giftige Algenblüten und Sauerstoffmangelsituationen negativ auf die Populationen/Bestände auswirken und ist eine wesentliche Ursache für den Verlust der Artenvielfalt insbesondere in der Ostsee. Diese negativen Effekte wären – vorwiegend durch eine entsprechende Regulierung der Landwirtschaft – ebenso leicht zu beheben wie die Überfischung. Entsprechende Maßnahmen mit dem Ziel einer Reduzierung der Einträge müssen dringend getroffen werden.[24]

23 *Vgl. ICES (2015).*
24 *SRU (2015).*



Eutrophierung gefährdet Fische und Schalentiere

1.3 Defizite bei der Umsetzung der Deskriptoren 1, 4, 6 im Rahmen der GFP

Den Zustandsberichten der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass sich sowohl in der Ostsee als auch in der Nordsee ein erheblicher Anteil der See- und Küstenvögel (35 % bzw. 45 %) in einem schlechten Zustand befindet. Zu den Belastungen, die hierzu beitragen, zählen in den Nordseegewässern unter anderem die Störung und der Verlust von Lebensräumen durch die grundberührende Fischerei und die mit der Fischerei einhergehende Änderung in der Nahrungsverfügbarkeit. In den Ostseegewässern ist es insbesondere die erhöhte Mortalität durch die küstennahe Stellnetzfischerei, die den Zustand der See- und Küstenvögel negativ beeinflusst.

Von den in diesen Berichten formulierten Handlungsanforderungen sind einige nur im Rahmen der GFP umzusetzen. Ihnen sollte möglichst umfassend und zügig Folge geleistet werden. Hervorzuheben sind die Notwendigkeit einer Schaffung von Rückzugs- und Ruheräumen für Vögel und einer ökosystemgerechten Nutzung der Fischbestände, die neben ihrer fischereilichen Bedeutung zugleich als Nahrungsgrundlage von Seevögeln dienen (beispielsweise Sprotten oder Sandaale). In Vogelschutzgebieten sollte die Industriefischerei ausgeschlossen werden, um dort die Nahrungsverfügbarkeit für Seevögel zu gewährleisten. Darüber hinaus sind in beiden regionalen Meeren die Schweinswalpopulationen in keinem guten Erhaltungszustand. Bislang sind von der reformierten GFP keine Bemühungen ausgegangen, Beifänge durch die Berufsfischerei, insbesondere durch Kiemen- und Verwickelnetze, zu unterbinden oder Rückzugs- und Ruheräume zum Schutz vor anthropogenen Störungen zu schaffen.

In der bisherigen Umsetzung der GFP kommen Erwägungen zur biologischen Vielfalt über Fischbestände hinaus und zu den Nahrungsnetzen noch zu kurz. Jedwede Maßnahmen zur Umsetzung der vorgenannten Handlungsanforderungen, die sich über die

Bestandserhaltung hinaus auf die Ziele der MSRL beziehen, sind im Rahmen des Verfahrens nach Art. 11 der GFP-Grundverordnung zu erlassen (s. Analyse in Kapitel 2).

Darüber hinaus fordert Deskriptor 6 einen Zustand des Meeresbodens, der gewährleistet, dass die Struktur und die Funktionen der Ökosysteme gesichert sind und dass insbesondere benthische Ökosysteme keine nachteiligen Auswirkungen erfahren. **Die jüngste Bewertung des Umweltzustands der Nordsee durch die Bundesregierung bestätigt, dass die größte physikalische Beeinträchtigung der benthischen Lebensräume durch eine flächendeckend stattfindende Fischerei mit Grundschleppnetzen entsteht. Als Handlungsanforderung werden vorrangig Maßnahmen zur Regulierung der Beeinträchtigung des Meeresbodens und der benthischen Organismen durch die grundberührende Fischerei gefordert, um das Erreichen des guten Umweltzustandes zu gewährleisten.**



Grundschleppnetzfischerei mit Baumkurren: Durchpflügung des Meeresbodens und hohe Beifangraten

Im Rahmen der Regionalisierung verweist die GFP – durch die künftige Verordnung über technische Maßnahmen, die die Möglichkeit bietet, Maßnahmen zur Bewirtschaftung der Fischbestände vorzuschlagen, um Lebensräume zu schützen und Beifänge an streng geschützten Arten zu verringern, ohne dass dies einen negativen Einfluss auf ihren Erhaltungszustand hätte - (s. Kapitel 2) – auch die Entscheidung über konkrete Maßnahmen zu Umweltauswirkungen der Fischereitätigkeiten auf die Lebensräume am Meeresboden an die regionale Ebene, sprich an die Gruppe der Scheveningen-Staaten. Entsprechend sind diese verpflichtet, Vorschläge zur Einschränkung der grundberührenden Fischerei zu erarbeiten, die den Anforderungen aus Deskriptor 6 entsprechen.

1.4 Anwendung eines ökosystembasierten Fischereimanagements in der GFP

Eine ökosystemare Betrachtung der Bestandserhaltung beginnt mit jeder Erweiterung des Bestandsmanagements um Ökosystemerwägungen, die über die Bewirtschaftung einzelner Arten hinausgehen. Einem weit gefassten Verständnis nach müssten systematisch jegliche Interaktionen im Nahrungsnetz sowie auftretende Umweltveränderungen in die fischereibiologische Bewertung der Fischbestände eingehen.[25] Der Ökosystemansatz im Fischereimanagement ist demnach ein dehnbares Konzept, oder, wie E. Penas Lado es ausdrückt: ein Begriff, dem jeder zustimmt, und unter dem zugleich jeder etwas ganz Unterschiedliches versteht.[26]

1.4.1 Definition

Der Ökosystemansatz für das Management menschlicher Aktivitäten mit Auswirkungen auf die Meeresumwelt ist ein wesentlicher Bestandteil des geschaffenen Rechtsrahmens, indem er die Konzepte des Umweltschutzes und der nachhaltigen Nutzung integriert (Art. 4 GFP). Eine wichtige Maßgabe für die Umsetzung ist, dass die Mitgliedstaaten in einem regionalen Kontext zusammenarbeiten müssen, um angesichts des grenzüberschreitenden Charakters der Gefährdungen für die Meeresumwelt mit gemeinsamen Maßnahmen für eine bestmögliche Kohärenz zu sorgen. Die Zusammenarbeit erfolgt daher häufig im Rahmen der regionalen Meeresübereinkommen für die Meeresgewässer der EU-Mitgliedstaaten, im Fall Deutschlands sind dies OSPAR (für Nordsee und Nordostatlantik) und die Helsinki-Konvention (für die Ostsee). Mit Blick auf die Fischerei besteht eine Parallele im Regionalisierungsansatz der GFP (s. Kapitel 2).

Die unionspolitische Wiege des Ökosystem-Ansatzes ist das sechste Umweltaktionsprogramm von 2002, das für seine inhaltliche Ausgestaltung auf das zehn Jahre zuvor verabschiedete Übereinkommen über Biologische Vielfalt zurückgreift.[27] Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie hält zwar keine eigene Definition des Ökosystemansatzes bereit, fordert aber seine Anwendung für die Steuerung menschlichen Handelns. Die Anwendung des Ökosystemansatzes soll gewährleisten, dass die Gesamtbelastung durch anthropogene Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleibt, das **mit der Erreichung und Bewahrung eines guten Umweltzustands vereinbar** ist, bei gleichzeitiger Ermöglichung einer nachhaltigen Meeresnutzung.[28]

25 *Vgl. zur Frage der Reichweite Van Hoof, L. (2015), S. 22.*
26 *Penas Lado, E. (2016), S. 241.*
27 *Europäisches Parlament/Rat (2002).*
28 *Europäisches Parlament/Rat (2008), Art. 1 Abs. 3 sowie Erwägungsgründe der Präambel.*

Mit Blick auf die allgemeinen Ziele eines Fischereimanagements, insbesondere die Erhaltung und den Wiederaufbau von Fischbeständen, sind **zwei übergeordnete Kategorien von Ökosystemerwägungen** relevant:

» einerseits die **negativen Auswirkungen von Fischereitätigkeiten auf das Ökosystem**, welche die Bereitstellung wichtiger Ökosystemdienstleistungen und -güter für Wirtschaftsteilnehmer, andere Interessenträger und die Gesellschaft sowie den Wiederaufbau von Fischbeständen mit Blick auf Nachhaltigkeits- und Umweltziele beeinträchtigen können;

» andererseits die **Einflüsse des weiteren Ökosystems auf die Fischerei**, welche sich mit den Folgen der Fischerei vermengen und diese möglicherweise verschärfen, und die darüber hinaus den Wiederaufbau von Fischbeständen behindern oder erleichtern können.[29]

Die GFP selbst hält demgegenüber eine Zielsetzung bereit, die sich vorwiegend auf die von der Fischerei ausgehenden Ökosystemschädigungen bezieht: „Die GFP stellt durch Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung sicher, dass die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden, und bemüht sich, dafür zu sorgen, dass eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Aquakultur- und Fischereitätigkeiten vermieden wird." (Art. 2 Abs. 3 GFP).

Das **Hauptziel** der GFP-Umsetzung besteht also in **der größtmöglichen Reduzierung negativer Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem. Dahingegen ist die Vermeidung der Verschlechterung der Meeresumwelt durch Aquakultur- und Fischereitätigkeiten lediglich als Bemühenspflicht formuliert.** Eine Maßnahme, die den Umweltzustand der Meere verschlechtert, deren negative Auswirkungen aber weitest möglich minimiert wurden, wäre danach noch immer mit der Zielsetzung der GFP vereinbar. Die Formulierung der allgemeinen **Zielsetzung der GFP mit Blick auf den Ökosystemansatz** ist somit nicht nur inhaltlich verengt, sondern steht auch **im direkten Gegensatz zur MSRL, die die Vereinbarkeit menschlichen Handelns mit der Erreichung und Bewahrung eines guten Umweltzustands verlangt**.

Art. 4 der GFP-Verordnung bestimmt den „ökosystembasierten Ansatz im Fischereimanagement" näher. Mit ihm liegt die einzige im gesamten EU-Recht existierende Legaldefinition des Ökosystemansatzes vor. Danach handelt es sich um „ein(en) integrierte(n) Bestandsbewirtschaftungsansatz innerhalb sinnvoller ökologischer Grenzen, bei dem die Nutzung natürlicher Ressourcen unter Berücksichtigung der Fischereitätigkeit und anderer Aktivitäten des Menschen verwaltet werden soll, wobei es sowohl den biologischen Reichtum wie auch die biologischen Prozesse zu erhalten gilt, die erforderlich sind, um Zusammensetzung, Aufbau und Funktionsweise der Lebensräume der betroffenen Ökosysteme unter Berücksichtigung des Wissens und der Unsicherheiten bezüglich der biotischen, abiotischen und menschlichen Faktoren der Ökosysteme zu schützen".

Kerngegenstand des ökosystembasierten Fischereimanagements ist demnach die Einhaltung sinnvoller ökologischer Grenzen (entsprechend Deskriptor 3 der MSRL), wobei neben der Fischereitätigkeit auch andere menschliche Tätigkeiten berücksichtigt und die biologische Vielfalt einschließlich biologischer Prozesse des betroffenen Ökosystems erhalten werden sollen. Insbesondere die letztgenannte Ausweitung des Ansatzes auf biologische Prozesse vergrößert das Feld denkbarer ökosystembasierter Maßnahmen im Rahmen der GFP. Es bleibt aber festzuhalten, dass die GFP nicht auf ein Fischereimanagement als Teil eines umfassenden Ökosystemmanagements – wie von der MSRL vorgesehen – abzielt. Vielmehr handelt es sich um ein **klassisches Fischereimanagement in einem Ökosystemkontext**.[30]

Dies schließt nicht aus, dass das Fischereimanagement der EU einen **ökosystembasierten Ansatz stufenweise verwirklichen** kann, indem immer weitere mit dem Bestandsmanagement verbundene ökosystemrelevante Regelungsbereiche einbezogen werden.[31] Ein solches progressives Verständnis des ökosystembasierten Managements trägt auf lange Sicht auch dem Umstand Rechnung, dass die Komplexität und Dynamik von Ökosystemen ein anpassungs- und entwicklungsfähiges Management erfordern.[32]

Folgende Gruppen von Maßnahmen erscheinen eindeutig von der Ausgestaltung des Ökosystemansatzes in der gegenwärtigen GFP erfasst und im Rahmen der existierenden Vorgaben der GFP umsetzbar:[33]

29 *S. Garcia, S. M. et al. (2018).*

30 *Van Hoof, L. (2015), S. 25.*

31 *S. Penas Lado, E. (2016), S. 241.*

32 *So schon European Commission (2008), unter Verweis auf Arbeiten im Rahmen der CBD.*

33 *Vgl. Probst, N. (2013); Penas Lado, E. (2016), S. 242.*

MAßNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER FESTLEGUNG VON FANGMENGEN:

» Regulierung der Befischung kommerzieller Fischbestände mit Blick auf die Bestandsbiomasse, fischereiliche Sterblichkeit und Alterszusammensetzung der Populationen der Zielarten;
» Berücksichtigung und Integration von Informationen über die Abhängigkeiten zwischen Arten, Fischereien und weiteren Bestandteilen des Ökosystems;
» insbesondere Berücksichtigung der Nahrungsverfügbarkeit für andere Fische, Seevögel und Meeressäugetiere

ANDERE MAßNAHMEN IM ANWENDUNGSBEREICH DER GFP:

» Regulierung/Verbot der Rückwürfe von Beifang mit Blick auf die Bestandsbiomasse, fischereiliche Sterblichkeit und Alterszusammensetzung der Populationen der Zielarten
» Einschränkung der Verwendung von grundberührendem Fanggerät mit Blick auf die zum Teil erhebliche Schädigung sensibler Organismen und Lebensräume am Meeresboden
» Einschränkung von Fangtätigkeiten, verpflichtende Nutzung alternativer Fanggeräte zur Vermeidung unbeabsichtigter Beifänge von Fischen, Seevögeln oder Meeressäugetieren
» Schutz von Arten und Lebensräumen sowie Umsetzung anderer Teile der MSRL gemäß den Naturschutzpflichten der Mitgliedstaaten unter den Voraussetzungen des Art. 11 GFP
(S. hierzu oben, Kap 2.)

1.4.2 Perspektiven einer Operationalisierung im Rahmen der GFP

Die Operationalisierung des Ökosystemansatzes im Rahmen des fischereilichen Bestandsmanagements der EU ist ein Prozess, der bereits vor der 2013er GFP-Reform eingesetzt, aber erst seit den Festlegungen in der geltenden GFP-Grundverordnung einen gefestigten rechtlichen und politischen Rahmen hat.[34] Bei der Umsetzung eines ökosystembasierten Fischereimanagements in der GFP spielt ICES eine zentrale Rolle, wenngleich in der Vergangenheit zahlreiche Empfehlungen des ICES nicht mit dem Ökosystemansatz konform gingen. Aus der aktuellen Übereinkunft der Kommission mit ICES[35] geht hervor, dass die **ICES-Empfehlungen zu den Fangmöglichkeiten im Kontext des Ökosystemansatzes** erbracht werden sollen, in Übereinstimmung mit den Zielen, die in den relevanten EU-Politiken (GFP und MSRL) festgelegt sind. Ökosystemerwägungen können in den wissenschaftlichen Empfehlungen von ICES hauptsächlich in drei Produkten Ausdruck finden:

1. **In den Empfehlungen bezüglich der Fangmöglichkeiten**

   Laut dem ICES-Auftrag soll der Ökosystemansatz schrittweise im Rahmen der bestandsbezogenen Empfehlungen über Fangmöglichkeiten umgesetzt werden. Die Empfehlungen fußen auf der Ausgestaltung des Bestandserhaltungsziels in der Grundverordnung und, sofern anwendbar, auf den besonderen Bestimmungen der vereinbarten regionalen Mehrjahrespläne. Ökosystemerwägungen können insbesondere bei der Festlegung von Referenzwerten für einzelne Bestände berücksichtigt werden.

2. **In den regionalen Übersichtsberichten über Ökosysteme**[36]

   Diese Übersichtsberichte enthalten eine Beschreibung der Ökosysteme, identifizieren die wichtigsten menschlichen Belastungen und erklären, wie sich diese auf die zentralen Ökosystemkomponenten auswirken.

3. **In den regionalen Übersichtsberichten über Fischereien**[37]

   Übersichtsberichte über Fischereien fassen die Fischereiaktivitäten in den ICES-Ökoregionen (ecoregions) zusammen, einschließlich Informationen darüber, welche Mitgliedstaaten welche Arten fangen, welche Fangmethoden verwendet und wie die regionalen Bestände bewirtschaftet werden.

Die beschriebenen regionalen Übersichtsberichte gibt es unter anderem für die Nord- und Ostsee. Die darin enthaltenen Informationen „sollen die Empfehlungen über Fangmöglichkeiten unterstützen". Für eine systematische Integration dieser Informationen in ICES-Fangempfehlungen bedürfte es aber eines spezifischeren Auftrags seitens der EU zur Darstellung von Management-Optionen, die sich aus den in den Übersichtsberichten festgehaltenen Erkenntnissen ergeben.[38] Gleiches gilt für einige andere ökosystemrelevante Informationen, zu deren Bereitstellung ICES beauftragt ist, namentlich über die Aspekte gemischter Fischereien in den einzelnen Regionen oder über Interaktionen zwischen Fischbeständen und dem Meeresökosystem, die für das Fischereimanagement von Bedeutung sein könnten.

34 *Ballesteros, M. et al. (2018).*
35 *ICES-COM (2019), Deliverable 1.1.3.*
36 *ICES Ecosystems Overviews.*
37 *ICES Fisheries Overviews.*
38 *Ballesteros, M. et al. (2018), S. 525.*

Darüber hinaus erstreckt sich der Auftrag an ICES auf die Zusammenstellung weiterer Informationen, die mittelfristig von großer Bedeutung für die Umsetzung eines ökosystembasierten Fischereimanagements sein können, beispielsweise über die Auswirkungen der Fischerei auf Meeressäugetiere, Seevögel und Lebensräume. Auch soll ICES einen Plan zur Einbeziehung von Interaktionen innerhalb der und zwischen den Arten bei der Umsetzung der Mehrjahrespläne für Ostsee, Nordsee und Westliche Gewässer erarbeiten.

Auch wenn dies alles fraglos wichtige Puzzle-Teile sind, die künftig ein noch umfassenderes Bild der regionalen Meeresökosysteme in Nord- und Ostsee liefern und die komplexen biologischen und physischen Zusammenhänge darstellen, **illustriert die gegenwärtige Aufgabenstellung des ICES, dass sich der ökosystembasierte Managementansatz im Bestandsmanagement der EU noch in einem frühen Stadium befindet.** Denn ob aus der Dokumentierung bestehender Zusammenhänge bereits jetzt die mit Blick auf einen guten Umweltzustand angemessenen Konsequenzen gezogen werden, ist fraglich. **An das Bewertungsstadium müsste sich zunächst die Festlegung konkreter Managementziele im Einklang mit dem bestehenden Regelungsrahmen (GFP und MSRL) anschließen, bevor von einer Operationalisierung des ökosystembasierten Managements die Rede sein kann.**[39] In jüngster Zeit wurden integrierte Ökosystembewertungen (IEAs) als formales Synthesewerkzeug zur quantitativen Analyse von Informationen zu relevanten natürlichen und sozioökonomischen Faktoren in Bezug auf bestimmte EBM-Ziele entwickelt.[40] IEAs bieten eine Strategie zur Überwindung der nach wie vor vorherrschenden Einzelarten- und Einzelsektoransätze. Sodann müsste eine quantitative Analyse und Synthese der erfassten Informationen in Bezug auf die festgelegten Ökosystem-Ziele erfolgen. Entsprechende Computermodelle können den Übergang zu einem langfristigen Mehrarten-Management bei gleichzeitiger Integration weiterer Ökosystem-Daten ins Bestandsmanagement bewerkstelligen.[41]

Nach aktuellem Umsetzungsstand der GFP unter Einbeziehung der wissenschaftlichen Expertise des ICES ist es noch immer möglich, dass in gemischten Fischereien politische bzw. wirtschaftliche Erwägungen die Verteilung von Fangmengen zwischen gemeinsam auftretenden und daher nicht vollständig selektiv befischbaren Beständen bestimmen. **Mit aller Dringlichkeit sollte das Mehrartenmanagement bei der Umsetzung der regionalen Mehrjahrespläne nach Erstellung eines diesbezüglichen Plans durch ICES vorangetrieben werden.**

1.5 Monitoring

Für den Erhalt der Meeresökosysteme und für eine ökosystemare Bewirtschaftung mariner biologischer Ressourcen ist ein Monitoring unerlässlich. Es dient dazu, den Zustand der Ökosysteme einschließlich dort vorkommender Arten und Lebensgemeinschaften sowie anthropogene Belastungen zu erfassen und ermöglicht Rückschlüsse, ob Managementmaßnahmen erforderlich sind und festgesetzte politische Ziele erreicht werden.[42] Die wichtigsten Verpflichtungen, Monitoringprogramme für die Meeresgewässer zu etablieren, ergeben sich neben der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie aus der FFH- und Vogelschutzrichtlinie, der Wasserrahmenrichtlinie sowie aus den Arbeiten zur Umsetzung der regionalen Konventionen zum Meeresschutz (OSPAR und Helsinki-Konvention).

Sowohl die Kommissionen der regionalen Konventionen (HELCOM und OSPAR-Kommission) wie auch der ICES veröffentlichen in regelmäßigen Abständen Status-Berichte zum ökologischen Zustand der Meeresgebiete.[43,44,45] Die Zustandsberichte nach MSRL wurden 2012 angefertigt und müssen alle sechs Jahr aktualisiert werden, was zum ersten Mal 2018 erfolgte.[46] Für diese Berichte wird auf entsprechende Monitoringdaten zugegriffen.

Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten, bis 2014 Monitoringprogramme unter Berücksichtigung der festgelegten Umweltziele und der Anfangsbewertung zu erarbeiten und zu operationalisieren (Art. 11 MSRL). Deutschland hat sein Überwachungsprogramm Ende 2014 veröffentlicht.[47] Unter anderem da dieses Programm noch Lücken aufweist, soll es bis 2018 neu bewertet und bis 2020 aktualisiert werden. Die Monitoringprogramme, mit denen Deutschland seinen verschiedenen Verpflichtungen nachgekommen ist, wurden in der Vergangenheit von der Arbeitsgemeinschaft Bund/Länder-Messprogramm für die Meeresumwelt von Nord- und Ostsee (ARGE BLMP) koordiniert, sind inzwischen in die deutsche Umsetzung der MSRL eingeflossen. Verantwortlich für das Monitoring einschließlich dessen Fortentwicklung – erfolgt über kontinuierliche Anpassung des Monitoringhandbuchs – ist inzwischen der Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee (BLANO) (s. auch Tab. 4.5-1 und https://www.bfn.de/en/activities/marine-nature-conservation/marine-monitoring/organisation-and-requirements.html).[48,49]

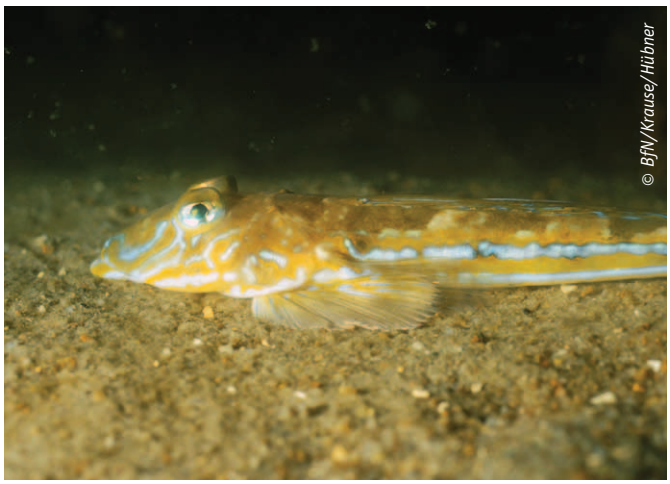
Wie bereits erwähnt, ist für den Schutz von marinen Arten und benthischen Lebensräumen und somit auch für die Zielerreichung der MSRL die Umsetzung eines Natura 2000-Schutzgebietsnetzes in den deutschen Meeresgebieten erforderlich (s. auch Kap. 6.3.4). In diesen Meeresschutzgebieten werden insbesondere Lebensräume und Arten geschützt, die erheblich durch die Eingriffe der

39 *Vgl. beispielsweise den Operationalisierungsprozess im Rahmen der NAFO Koen-Alonso, M. et al. (2019).*
40 *Levin, P. et al. (2009).*
41 *S. hierzu etwa Möllemann, C. (2014).*
42 *S. auch SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2012).*
43 *S. z.B. OSPAR Commission (2017).*
44 *OSPAR Commission (2010).*
45 *ICES (2016).*
46 *BLANO (2018).*
47 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)(2014).*
48 *Verwaltungsabkommen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zum Meeresschutz insbesondere zur Umsetzung der 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, MSRL).*
49 *Monitoringshandbuch s. https://mhb.meeresschutz.info/de/start.*

Fischerei gefährdet sind.[50] Ein Monitoring ist die Grundlage, um Managementmaßnahmen für Meeresschutzgebiete zu entwickeln und diese zu evaluieren. Dies trifft insbesondere für die Schutzgüter Seevögel und Meeressäugetiere wie auch die Lebensraumtypen Riffe und (überspülte) Sandbänke zu. Darüber hinaus sollten ausreichend große Nullnutzungszonen innerhalb der Schutzgebiete zur Schaffung repräsentativer Referenzgebiete eingerichtet werden, deren Zustand ebenfalls kontinuierlich überwacht wird. Damit wird es ermöglicht, Veränderungen, die an anderer Stelle durch die Eingriffe der Fischerei verursacht wurden, zu dokumentieren und zu bewerten.[51,52]

Im Auftrag des BfN wurde im Jahr 2008 ein (erstes) *Konzept zur Umsetzung der Natura 2000 Monitoring- und Berichtspflichten in den küstenfernen Gebieten der deutschen Nord- und Ostsee* veröffentlicht.[53] Dieses Konzept sieht vor, dass insbesondere marine Säugetiere und Seevögel sowie benthische Lebensraumtypen und ihre Lebensgemeinschaften gemonitort werden sollen. So wird aktuell das Vorkommen von Meeressäugetieren (insb. Schweinswale, *Phocoena phocoena*) über Flugzählungen und akustischen Detektoren erfasst.[54] Die Dokumentation von rastenden und ziehenden Seevögeln erfolgt von Flugzeugen oder Schiffen aus. Auch für benthische Lebensraumtypen ist ein regelmäßiges Erfassungsprogramm in der AWZ implementiert. Letzteres ist unter anderem erforderlich, um den Erhaltungszustand der Lebensgemeinschaften Riffe und Sandbänke in den Schutzgebieten zu untersuchen und die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Regulierung menschlicher Aktivitäten zu prüfen. Sobald Managementmaßnahmen etabliert sind, dient ein Monitoring der Überprüfung der Effizienz der Maßnahmen.[55] Die Verantwortung für die Durchführung des Monitorings nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie in der deutschen AWZ liegt beim BfN, für die Küstenmeere sind die Küstenländer verantwortlich.

Das Vorkommen von Schweinswalen und Seevögeln wurde mit den Jahren zunehmend besser dokumentiert,[56,57,58] trotzdem besteht immer noch eine Reihe von Wissenslücken.[59] Was die Lebensraumtypen am Meeresboden betrifft, so sieht auch das aktuelle BLMP-Monitoringhandbuch ein spezifisches Monitoring vor. So wurde festgelegt, benthische Arten, Lebensräume am Meeresboden bezüglich Verteilung und Ausdehnung und Artengemeinschaften, wie auch Weich- und Hartboden Arten (Fauna und Flora) zu untersuchen.[60] Um das Risiko bzw. die Gefährdung für diese Lebensgemeinschaften und Arten durch die Fischerei zu überwachen, sind verlässliche Daten über die Fischereiaktivitäten, insbesondere über Ort und Art der Fangaktivitäten einschließlich eingesetzter Netze erforderlich.



Biotoptyp „Artenreiche Kies-, Grobsand- und Schillgründe" mit Charakterart Leierfisch (Callionymus lyra)

Neben des Überwachens des Zustands bestimmter Arten und Lebensgemeinschaften (s. auch Tab. 4.5-1) ist die Dokumentation des Beifangs von Meeressäugern und Seevögeln eine wichtige Aufgabe des Monitorings. Auch hierzu bestehen eine Reihe von Verpflichtungen (s. z.B. Art. 12, Abs. 4 FFH-RL; Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates; ASCOBANS[61]). Daten hierüber sind wichtig, um den Status dieser Nichtzielarten zu bestimmen (s. Kriterium D1C1 (= Beifang) der MSRL).[62] Der Beifang ist einer von fünf Indikatoren für die Bestimmung des Status der genannten Artengruppen, für den ein Ziel- bzw. Grenzwert festgelegt werden muss.[63] Eine besondere Bedrohung für Schweinswale und Seevögel stellt der Beifang in der Stellnetzfischerei dar.[64,65,66,67] Um eine Abschätzung der Gefährdung zu ermöglichen, werden entsprechende Beifangdaten benötigt. Bisher erfolgt die Datenerhebung für deutsche Meeresgewässer nur rudimentär, die Stichprobenzahl ist zu gering und vernachlässigt die relevanten Flottensegmente (insbesondere Fischereifahrzeuge < 12 Meter) und Metiers (passive Fischerei mit Kiemen- und Verwickelnetzen),[68] Verpflichtungen zu deren Erfassung bestehen insbesondere für größere Fischereifahrzeuge.[69,70]

50 *S. u.a. Sell A. et al. (2011).*
51 *SRU (2012).*
52 *SRU (2015).*
53 *Nehls G., et al. (2008).*
54 *S. aktuell hierzu: BfN (o.J.).*
55 *Zum aktuellen Stand des Monitorings s. BfN (o.J.).*
56 *S. z.B. Amundin M. et al. (2016).*
57 *SAMBAH: http://sambah.org/.*
58 *OSPAR Commission (2017).*
59 *HELCOM (2019).*
60 *Meeresschutz.info (2014).*
61 *ASCOBANS (2009).*
62 *Europäische Kommission (2017).*
63 *Ebda.*
64 *S. u.a. Detloff K. und Koschinski, S. (2017).*
65 *HELCOM (2013).*
66 *Žydelis R. et al. (2013).*
67 *OSPAR Commission (2017).*
68 *Thünen Institut (o.J.).*
69 *ICES (2018).*
70 *Ebda.*

MSRL-Deskriptor	UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKT
1, 4	Biodiversität – Vögel
1, 4	Biodiversität – Säugetiere/Reptilien
1, 4	Biodiversität – Fische/Kopffüßer
1, 4	Biodiversität – Habitate der Wassersäule
1, 4, 6	Biodiversität – Habitate am Meeresboden
2	Nicht-einheimische Arten
3	Kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände
5	Eutrophierung
7	Hydrografische Veränderungen
8	Schadstoffe
9	Schadstoffe in Meeresfrüchten
10	Abfälle im Meer
11	Energie, inkl. Unterwasserlärm

Tab. 1: Untersuchungsschwerpunkte des deutschen Monitorings nach MSRL für Nord- und Ostsee. Quelle: https://mhb.meeresschutz.info/de/monitoring/uebersicht

Besonders für die Ostsee ist die Datenlage defizitär, u.a. wegen der hohen Intensität der Stellnetzfischerei durch kleine Fischereifahrzeuge und das Fehlen von Monitoringprogrammen zur Erfassung von Beifängen mariner Säugetiere und Seevögeln. Zur Untersuchung der Auswirkung des Einsatzes von mobilen grundberührenden Fanggeräten auf benthische Lebensraumtypen und des Beifangs von gefährdeten Arten wurden im Rahmen von HELCOM zwei Kernindikatoren entwickelt.[71] Der CUML-Indikator („kumulative Auswirkungen der Fischerei auf benthische Lebensräume") dient der Überprüfung der Umsetzung des Deskriptor 6 der MSRL bzw. der Erfassung der Auswirkungen der Grundschleppnetzfischerei und anderer menschlicher Aktivitäten auf marine benthische Lebensräume. Über den Kernindikator „Zahl ertrunkener Säugetiere und Seevögel in Fischereinetzen" soll der Beifang von gefährdeten Arten bewertet werden.

Die HELCOM-Arbeitsgruppe für Fischerei (HELCOM FISH) und die Correspondence Gruppe für Fischereidaten (EG FISHDATA) haben diesbezüglich eine Reihe von Datendefiziten identifiziert: detaillierte Angaben zu den Fanggeräten, genaue Größe der Fangfahrzeuge (insb. bei solchen unter 12 m, die nicht verpflichtend mit dem Vessel Monitoring System ausgerüstet sind), hochaufgelöste VMS-Daten, Länge und Breite der Schleppstrecke und schnelle Verfügbarkeit des Datums der Fangaktivität (s. Kap. 3.4 und Kap. 6.4.5).[72] Für den Indikator „Zahl ertrunkener Säugetiere und Seevögel in Fischereinetzen" fehlen insbesondere Daten über den Beifang von Nichtzielarten. Zudem sind die Informationen über den Fischereiaufwand (z.B. Länge eingesetzter Netze und Stelldauer insbesondere von kleinen Fischereifahrzeugen) und Proben von unabsichtlich mitgefangenen Organismen (Nichtzielarten) unzureichend vorhanden (s. Kap. 3.4 und 6.4.5). Daten über den Fischereiaufwand, dazu gehören auch Logbuchaufzeichnungen, VMS-Daten (oder als Alternative AIS) und Aufzeichnungen über den letzten Fang, dienen unter anderem dazu, ermittelte Beifangzahlen auf die Fischereiintensität beziehen zu können. Somit können Beifangraten gebietsspezisch berechnet und Beifang-Hot-Spot-Gebiete identifiziert werden. Besonders eklatant sind die Informationslücken bei kleinen Stellnetzkuttern (Kap. 3.9).[73] Anhand der in Netzen ertrunkenen Individuen kann ermittelt werden, welches Geschlecht, Alter und sonstige Merkmale diese Tiere aufweisen, um unter anderem zu spezifizieren, welche Tiere einem besonders hohen Beifangrisiko ausgesetzt sind.

Die wichtigsten Arten, deren Beifang erfasst werden sollte, sind Schweinswal, Ringelrobbe (*Phoca hispida botnica*), Kegelrobbe (*Halichoerus grypus*), Seehund (*Phoca vitulina*) sowie alle Seevogelarten, beispielsweise Prachttaucher (*Gavia arctica*), Eisente (*Clangula hyemalis*) und Tordalk (*Alca torda*).[74] Eine Priorisierung, für welche Arten zuerst ein entsprechendes Programm aufgelegt werden sollte, müsste sich an dem Beifangrisiko für die spezifische Population orientieren. Auch der ICES beschäftigt sich in den relevanten Arbeitsgruppen (WGBYC) mit der Überwachung des Beifangs von bedrohten Arten und hat hierzu Informationen und Empfehlungen veröffentlicht.[75] So hat die Arbeitsgruppe unter anderem aktuelle Erfahrungen mit dem Monitoring von Walbeifängen zusammengefasst und will eine Leitlinie für Probennahmen

71 *HELCOM (2018a).*
72 *HELCOM (2018b).*
73 *HELCOM (2019).*
74 *Ebda.*
75 *ICES (2018).*

an Bord erstellen. Eine wirklich zuverlässige Überwachung von Beifängen kann nur mittels Beobachter an Bord der Schiffe oder elektronisches Monitoring mittels Kameras und Sensoren erfolgen (s. Kap. 3.9).[76,77,78]



Zuverlässige Beifangdaten nur mit strengen Beobachtungen möglich

Abschließend bleibt festzuhalten, dass besonders dringlich in der Ostsee, da hier die Intensität der Stellnetzfischerei sehr hoch ist, ein Beifangmonitoring von Seevögeln und Meeressäugern – prioritär für den Schweinswal – etabliert werden sollte, ansonsten sind die Ziele der MSRL und der FHH-Richtlinie nicht zu erreichen. Dieses Monitoring sollte sich auf die besonders relevanten Fischereiaktivitäten (speziell der Einsatz von Kiemen- und Verwickelnetzen) fokussieren und dazu beitragen, Beifang-Hot-Spot-Gebiete zu identifizieren. Erforderlich ist der Einsatz von Beobachtern oder entsprechender Technologie an Bord der Schiffe. Die Fischer stehen in der Verantwortung, sich aktiv an einer Etablierung eines zuverlässigen Beifang-Monitorings zu beteiligen. Bisher ist das Engagement der Fischer, zur Lösung des Beifangsproblems beizutragen, nur schwach ausgeprägt.[79] Außerdem werden ausreichend feinskalige Daten über den Fischereiaufwand benötigt, um eine adäquate Risikoabschätzung vornehmen zu können.

1.6 Fazit

Dass die Ziele der MSRL in Bezug auf verschiedene Ökosystemkomponenten (Fische, marine Säugetiere, Meeresboden - also Deskriptoren 1, 4 und 6) verfehlt werden, ist maßgeblich auch auf eine mangelhaft umgesetzte oder defizitäre GFP zurückzuführen. **Massive Defizite bestehen bei der Einrichtung von Rückzugs- und Ruheräumen für Seevögel und Schweinswale über fischereiliche Ausschlussgebiete. Daneben besteht insbesondere bei der Verbesserung der Selektivität von Fanggeräten zur Minimierung der negativen ökologischen Auswirkungen erheblicher Nachholbedarf.**

Die Notwendigkeit, auch mit der jährlichen Festlegung von Fangmengen einen Beitrag zur Umsetzung der MSRL zu leisten, wird in den Erwägungsgründen zu den Verordnungen über Fangmöglichkeiten nicht erwähnt. Auch dies ist ein klares Defizit, da die ersten beiden Kriterien des Deskriptor 3 im Erhaltungsziel der GFP gem. Art. 2.2 GFP eine Entsprechung finden und dessen vollständige Umsetzung bestärken sollten. Auch andere für die Höhe der Fangmengen relevante MSRL-Ziele (Deskriptoren 1 und 4) schlagen sich nicht in den Entscheidungen über Gesamtfangmengen nieder. Hier wäre **eine stärkere Verschränkung in der Zielverfolgung der beiden zuständigen Generaldirektionen der EU-Kommission (DG MARE und ENVI) bei der Formulierung ihres Vorschlags über Fangmöglichkeiten gemäß Art. 43 Abs. 3 AEUV erforderlich.**

Diese Erwägung sollte sodann auch in der Festlegung der einzelnen Gesamtfangmengen ihren Niederschlag finden. Die Kommission müsste sich in ihrem Vorschlag an die wissenschaftlichen Empfehlungen halten, und die Mitgliedstaaten, die gemäß Art. 4 EUV zur loyalen Zusammenarbeit und zur Zielverwirklichung des EU-Rechts verpflichtet sind, dürften die jährlichen Abstimmungen im EU-Ministerrat nicht mehr als politische Bühne, sondern müssten sie entsprechend dem engen Anwendungsbereich von Art. 43 Abs. 3 AEUV als Vollzugskulisse verstehen.

Durch die Einführung einer Definition des ökosystembasierten Ansatzes im Fischereimanagement in der GFP-Grundverordnung von 2014 treten die potentiellen Regelungsgegenstände bereits viel deutlicher hervor, als dies mit der blanken Forderung nach einer „progressive(n) Anwendung eines ökosystemorientierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung“ in der vorangehenden Grundverordnung[80] der Fall war (s. Kap. 2). Entgegen dem Anliegen der MSRL, die Vereinbarkeit menschlichen Handelns mit der Erreichung und Bewahrung eines guten Umweltzustands herzustellen, besteht das Hauptziel der GFP-Umsetzung lediglich in der größtmöglichen Reduzierung negativer Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem. Ebenfalls, im Gegensatz zur MSRL, zielt die GFP nicht auf ein umfassenderes Ökosystemmanagement ab, sondern setzt das klassische Fischereimanagement in einem Ökosystemkontext. Dennoch wurde der Weg für eine stufenweise Verwirklichung eines ökosystembasierten Managementansatzes bereitet.

Die aktuellen Entwicklungen einer sukzessiven Einbeziehung von Ökosystemaspekten in die fischereibiologische Bestandsbewertung ist positiv zu bewerten. Allerdings erschweren die verschiedenen Zuständigkeiten für die Umsetzung der GFP (ausschließliche EU-Zuständigkeit) und der MSRL (weitestgehend in Zuständigkeit der Mitgliedstaaten) die Integration der beiden

76 *S. auch HELCOM (2018c).*
77 *Kindt-Larsen L. et al. (2012).*
78 *Thünen Institut (o.J.).*
79 *Von Dorrien C. und Chladek J. (2018).*
80 *EG Rat (2002).*

Politikbereiche.[81] Die Anwendung eines umfassenden Ökosystemmanagements durch weitere Regulierungsschritte im Rahmen der aktuellen GFP stockt bereits bei der nächstgelegenen, detailliert in der GFP-Verordnung ausgeführten Aufgabe: der effektiven Umsetzung der Anlandeverpflichtung. Diese Aufgabe ist nach wie vor nicht gelöst und stellt Kommission und Mitgliedstaaten vor eine große Herausforderung.

Die Anlandeverpflichtung zeigt aber wiederum, wie eine ökosystemorientierte Regulierung der Fischerei überhaupt erfolgen kann: durch Festschreibung eines detaillierten Plans inklusive Fristen in der jeweiligen Grundverordnung.

Der nächste Schritt muss die Ausweitung der Anlandeverpflichtung auf andere nicht quotierte Arten und Nicht-Zielarten sein. Darüber sollten für die nächste Grundverordnung ein weiterer „Fahrplan" mit quantitativ, zeitlich und räumlich definierten Erfüllungsstufen für die Einschränkung der Verwendung von mobilem grundberührendem Fanggerät zum Schutz benthischer Biotop- und Lebensraumtypen in Betracht gezogen werden. Prioritär ist die Umsetzung der Maßnahmen zum Schutz der relevanten Biotop- und Lebensraumtypen in den ausgewiesenen Meeresschutzgebieten.

81 *Ballesteros, M. et al. (2018), S. 527.*

2. Referenzen

1 *Europäisches Parlament/Rat (2008): Richtlinie 2008/56/EG vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164/19 vom 25.6.2008; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:DE:PDF*

2 *Ebda.*

3 *Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 312*

4 *Europäisches Parlament/Rat (2008): Richtlinie 2008/56/EG vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164/19 vom 25.6.2008; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:DE:PDF, Art. 3, Zif. 5.*

5 *Ebda.*

6 *Ebda, Art. 1. Abs. 1.*

7 *Ebda, Art. 4.*

8 *Ebda, Anhang 1.*

9 *Ebda, Art. 8-13; siehe Zeitstrahl bei Krause, J. et al. (2011): Die Vorbereitung der deutschen Meeresstrategien, S. 5; https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Berichte-und-Positionspapiere/Umsetzung-der-MSRL-Leitfaden.pdf*

10 *Europäisches Parlament/Rat (2008), Anhang I.*

11 *Europäische Kommission (2017): Beschluss (EU) 2017/848 der Kommission 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, ABl. L 125 vom 18.5.2017, S. 43, Anhang I; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=DE*

12 *Ebda.*

13 *Uusi Heikkilä, S. (2017), Rapid, broad scale gene expression evolution in experimentally harvested fish populations; https://doi.org/10.1111/mec.14179*

14 *Ebda.*

15 *Europäische Kommission (2017): Beschluss (EU) 2017/848 der Kommission 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, ABl. L 125 vom 18.5.2017, S. 43, Anhang I; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=DE*

16 *S. beispielsweise Rat der Europäischen Union (2019): Verordnung (EU) 2019/124 vom 30. Januar 201zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2019 für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten Nicht-Unionsgewässern; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0124&from=FR*

17 *Pew (2019): The Pew Charitable Trusts' analysis of the Council's agreement on fishing opportunities in the north-east Atlantic for 2019"; https://image.pewtrusts.org/lib/fe8215737d630c747c/m/1/ca86bc0f-2706-4d85-925a-08c6af1c3076.pdf?utm_campaign=E1+-+Analysis+of+Council+2019+North+East+Atlantic+Agreements&utm_medium=email&utm_source=Pew*

18 *https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html*

19 *BMU (2018, 1): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Zustand der deutschen Nordseegewässer, S. 30; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html*

20 *BMU (2018, 2): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Zustand der deutschen Ostseegewässer, S. 30; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html*

21 *BMU (2018, 1): Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Zustand der deutschen Nordseegewässer, S. 30; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html*

22 *Rat der Europäischen Union (2019): Verordnung (EU) 2019/124 vom 30. Januar 2019 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2019 für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten Nicht-Unionsgewässern; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0124&from=FR*

23 *Vgl. ICES (2015): Report of the Workshop on guidance for the review of MSFD decision descriptor 3 – commercial fish and shellfish II (WKGMS-FDD3-II); http://mcc.jrc.ec.europa.eu/documents/201604053408.pdf*

24 *SRU (2015): Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten; https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2012_2016/2015_01_SG_Stickstoff_HD.html*

25 *Van Hoof, L. (2015): Fisheries management, the ecosystem approach, regionalisation and the elephants in the room, S.22; https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.05.011*

26 *Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 241.*

27 *Europäisches Parlament/Rat (2002): Beschluss Nr. 1600/2002/EG vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, OJ L242/1 vom 10.09.2002.*

28 *Europäisches Parlament/Rat (2008): Richtlinie 2008/56/EG vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164/19 vom 25.6.2008; https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:DE:PDF, Art. 1 Abs. 3 sowie Erwägungsgründe der Präambel.*

29 *Garcia, S. M. et al. (2018): Rebuilding of marine fisheries, Part 1: Global review, FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper 630/1; http://www.fao.org/3/ca0161en/CA0161EN.pdf*

30 *Van Hoof, L. (2015): Fisheries management, the ecosystem approach, regionalisation and the elephants in the room, S. 25; https://doi.org/10.1016/j.marpol.2015.05.011*

31 *Penas Lado, E. (2016): The Common Fisheries Policy – The quest for sustainability, S. 241.*

32 *European Commission (2008): The role of the CFP in implementing an ecosystem approach to fisheries management, Communication from the Commission to the European Parliament, 187 fin.*

33 *Probst, N. (2013): Der Ökosystemansatz im Fischereimanagement; https://www.thuenen.de/media/institute/sf/Aktuelles/TI-Kolumne/K24_Q3_Der_OEkosystemansatz_im_Fischereimanagement.pdf*

34 *Ballesteros, M. et al. (2018): Do not shoot the messenger: ICES advice for an ecosystem approach to fisheries management in the European Union, ICES Journal of Marine Science, Volume 75 (2018), S. 519–530; https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx181*
Giveveivjeoivj

35 *ICES-COM (2019): Specific Agreement / Memorandum of Understanding between ICES and the European Commission, Deliverable 1.1.3.; https://www.ices.dk/explore-us/Documents/Cooperation%20agreements/EU/20190308_EC_DGMARE_ref%20G.16.f._Specific%20Grant%20Agreement_Signed_PUBLIC.pdf*

36 *ICES Ecosystems Overviews: https://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Ecosystem-overviews.aspx*

37 *ICES Fisheries Overviews: https://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/fisheries-overviews.aspx*

38 *Ballesteros, M. et al. (2018): Do not shoot the messenger: ICES advice for an ecosystem approach to fisheries management in the European Union, ICES Journal of Marine Science, Volume 75 (2018), S. 525; https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx181*
Giveveivjeoivj

39 *Koen-Alonso, M. et al. (2019): The Northwest Atlantic Fisheries Organization Roadmap for the development and implementation of an Ecosystem Approach to Fisheries: structure, state of development, and challenges; https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.11.025*

40 *Levin, P. et al. (2009): Integrated Ecosystem Assessments: Developing the Scientific Basis for Ecosystem-Based Management of the Ocean; https://doi.org/10.1371/journal.pbio.1000014*

41 *Möllmann, C. (2014): Implementing ecosystem-based fisheries management: from single-species to integrated ecosystem assessment and advice for Baltic Sea fish stocks; https://doi.org/10.1093/icesjms/fst123*

42 *SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin: Erich Schmidt, Tz. 575ff.*

43 *OSPAR Commission (2017): Intermediate Assessment 2017; https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/ (abgerufen am 19.04.2019).*

44 *OSPAR Commission (2010): Quality Status Report 2010. London: OSPAR Commission.*

45 *ICES (2016): Greater North Sea Ecoregion – Ecosystem overview; https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2016/2016/Greater_North_Sea_Ecoregion-Ecosystem_overview.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

46 *BLANO (2018): Umsetzung der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) in Deutschland: MSRL Art. 8, 9 und 10 – Zustandsbewertungen; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-8-10.html (abgerufen am 14.04.2019).*

47 *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)(2014): Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie: Überwachungsprogram gemäß § 45 f Abs. 1 WHG zur Umsetzung von Art. 11 MSRL; https://www.meeresschutz.info/berichte-art-11.html (abgerufen am 19.04.2019).*

48 *Verwaltungsabkommen für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern zum Meeresschutz insbesondere zur Umsetzung der 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, MSRL).*

49 *Monitoringshandbuch; https://mhb.meeresschutz.info/de/start (abgerufen am 14.04.2019).*

50 *Sell A., Pusch C., von Dorrien C., Krause J., Schulze T., Carstensen D. (2011): Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ der Nord- und Ostsee. Bundesamt für Naturschutz, Thünen-Institut, Leibniz-Institut für Meereswissenschaften. Hamburg, Rostock, Kiel: 299 S.*

51 *SRU (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt; Berlin: Erich Schmidt.*

52 *SRU (2015): Der Entwurf des deutschen Maßnahmenprogramms zum Schutz der Nord- und Ostsee; Berlin, Kommentar zur Umweltpolitik 15.*

53 *Nehls G., Diederichs A., Grünkorn T., Krause S., Maczassek K., Vorberg R. (2008): Konzept zur Umsetzung der Natura 2000 Monitoring- und Berichtspflichten in den küstenfernen Gebieten der deutschen Nord- und Ostsee, März 2008, im Auftrag des BfN; https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Monitoringberichte/Natura-2000-Monitoring-AWZ.pdf (abgerufen am 30.03.2019).*

54 *BfN (o.J.): Marine Monitoring, Vertebrates, Harbour porpoise; https://www.bfn.de/en/activities/marine-nature-conservation/marine-monitoring/vertebrates/harbour-porpoise.html (abgerufen am 19.04.2019).*

55 *BfN (o.J.): Marine Monitoring; https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/marines-monitoring.html (abgerufen am 19.04.2019).*

56 *Amundin M., Carlén I., Carlström J., Lettevall E., Teilmann J., Munk M.F., Loisa O., Blankett P., Mattson K., Pawliczka I., Krzyminski W., Radziwiłł D., Hansen S., Koblitz J., Jussi I., Ikauniece A., Daunys D. (2016): Heard but not seen – sea-scale passive acoustic survey reveals a remnant Baltic Sea harbour porpoise population that needs urgent protection: SAMBAH; Non-technical report Static Acoustic Monitoring of the BAltic Harbour porpoise; LIFE08 NAT/S/000261; Kolmarden, Stockholm: 44 S.*

57 *SAMBAH – Static Acoustic Monitoring of the Baltic Sea Harbour Porpoise; http://sambah.org/ (abgerufen am 14.04.2019).*

58 *OSPAR Commission (2017): Harbour Porpoise Bycatch; https://oap-cloudfront.ospar.org/media/filer_public/f3/43/f343edf0-55e0-4ec0-bc92-428f9d9b1745/harbour_porpoise_bycatch_m6.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

59 *HELCOM (2019): Draft Roadmap on collection of fisheries data in order to assess incidental bycatches and fisheries impact on benthic biotopes in the Baltic Sea; https://portal.helcom.fi/meetings/FISH%209-2019-590/MeetingDocuments/6-2%20Draft%20Roadmap%20on%20collection%20of%20fisheries%20data.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

60 *Meeresschutz.info (2014): Struktur des MSRL-Monitorings in Deutschland: https://mhb.meeresschutz.info/de/monitoring/uebersicht (abgerufen am 14.04.2019).*

61 *ASCOBANS (2009): ASCOBANS Recovery Plan for Baltic Harbour Porpoises – Jastarnia Plan as adopted at the 6th Meeting of the Parties to ASCOBANS (2009); Bonn.*

62 *Europäische Kommission (2017): BESCHLUSS (EU) 2017/848 DER KOMMISSION 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; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=ET (abgerufen am 14.04.2019).*

63 *Ebda.*

64 *Detloff K., Koschinski S. (2017): Wissenschaftliche Grundlagen für ein ökosystemgerechtes Fischereimanagement in der deutschen AWZ - Erprobung und Weiterentwicklung alternativer, ökosystemgerechter Fanggeräte zur Vermeidung von Beifängen von Seevögeln und Schweinswalen in der Ostsee; BfN, NABU und HABITAT MARE (Hrsg.), Berlin und Nehmten.*

65 *HELCOM (2013): HELCOM Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct. Baltic Sea Environment Proceedings 140.*

66 *Žydelis R., Small C., French G. (2013): The incidental catch of seabirds in gillnet fisheries: A global review; Biological Conservation 162: 76-88.*

67 *OSPAR Commission (2017): Harbour Porpoise Bycatch. https://oap-cloudfront.ospar.org/media/filer_public/f3/43/f343edf0-55e0-4ec0-bc92-428f9d9b1745/harbour_porpoise_bycatch_m6.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

68 *Thünen Institut (o.J.): Erfassung der Beifänge von geschützten Arten durch die deutsche Fischerei in der Ostsee; https://www.thuenen.de/de/of/projekte/fischerei-umwelt-ostsee/wie-gross-ist-der-beifang/ (abgerufen am 14.04.2019).*

69 *ICES (2018): ICES REPORT WGBYC 2018, ICES ADVISORY COMMITTEE ICESCM 2018/ACOM: 25 - Report from the Working Group on Bycatch of Protected Species (WGBYC), 1–4 May 2018, Reykjavik, Iceland; http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/acom/2018/WGBYC/wgbyc_2018.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

70 *Ebda.*

71 *HELCOM (2018a): State of the Baltic Sea – Second HELCOM holistic assessment 2011-2016; Baltic Sea Environment Proceedings 155.*

72 *HELCOM (2018b): Inventory of HELCOM data needs to assess incidental by-catches, fisheries impact on benthic biotopes; Correspondence group for fisheries, Copenhagen, Denmark, 27-28 November 2018.*

73 *HELCOM (2019): Draft Roadmap on collection of fisheries data in order to assess incidental bycatches and fisheries impact on benthic biotopes in the Baltic Sea; https://portal.helcom.fi/meetings/FISH%209-2019-590/MeetingDocuments/6-2%20Draft%20Roadmap%20on%20collection%20of%20fisheries%20data.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

74 *Ebda.*

75 *ICES (2018): ICES REPORT WGBYC, ICES ADVISORY COMMITTEE ICESCM 2018/ACOM: 25 - Report from the Working Group on Bycatch of Protected Species (WGBYC), 1–4 May 2018, Reykjavik, Iceland; http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/acom/2018/WGBYC/wgbyc_2018.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

76 *HELCOM (2018c): HELCOM fisheries data needs; HELCOM HOD, 14-15th of June2018; https://portal.helcom.fi/meetings/HOD%2054-2018-535/Related%20Information/2_HELCOM%20fisheries%20data%20needs.pdf (abgerufen am 14.04.2019).*

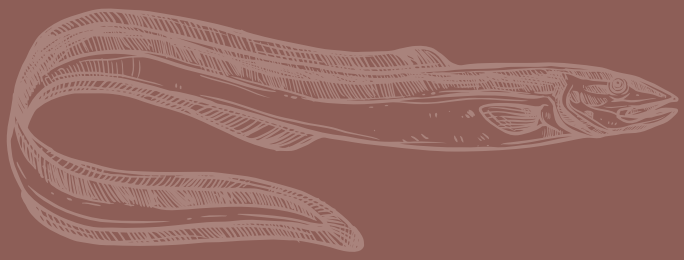
77 *Kindt-Larsen L., Dalskov J., Stage B., Larsen F. (2012): Observing incidental harbour porpoise Phocoena phocoena bycatch by remote electronic monitoring; ENDANGERED SPECIES RESEARCH 19, 75–83.*

78 *Thünen Institut (o.J.): Erfassung der Beifänge von geschützten Arten durch die deutsche Fischerei in der Ostsee; https://www.thuenen.de/de/of/projekte/fischerei-umwelt-ostsee/wie-gross-ist-der-beifang/ (abgerufen am 14.04.2019).*

79 *Von Dorrien C., Chladek J. (2018): Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Fischerei durch Entwicklung innovativer, praxistauglicher PAL-Warngeräte zu Minimierung von Schweinswal-Beifängen – Schlussbericht des Teilprojekts 1; Thünen-Institut, Rostock.*

80 *EG Rat (2002): Verordnung 2371/2002 vom 20.12.2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik,*

81 *Ballesteros, M. et al. (2018): Do not shoot the messenger: ICES advice for an ecosystem approach to fisheries management in the European Union, ICES Journal of Marine Science, Volume 75 (2018), S. 527; https://doi.org/10.1093/icesjms/fsx181*



KAPITEL 5 | WIRTSCHAFTLICHE ANREIZE FÜR DIE UMSETZUNG DER REFORMIERTEN GFP IN DER DEUTSCHEN FISCHEREI



Griffin Carpenter und Patricia Yagüe

Autoren

© Witold Krasowski, vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 5 | WIRTSCHAFTLICHE ANREIZE FÜR DIE UMSETZUNG DER REFORMIERTEN GFP IN DER DEUTSCHEN FISCHEREI

1. Einführung 96

2. Die deutsche Fischerei im politischen und technischen Kontext 96

2.1 Überblick über die deutsche Fischereiflotte 96

2.2 Analyse der Fangkapazität der deutschen Fischereiflotte 98

3. Politische Instrumente zur Förderung nachhaltiger Fischerei in Deutschland 101

3.1 Anreizregulierung im Fischereimanagement 101

3.2 Neue Ansätze 107

4. Best-Practice-Beispiele zur Förderung und Anwendung von anreizbasierten Politikansätzen 108

4.1 Beispiele im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik 110

4.2 Beispiele jenseits der Gemeinsamen Fischereipolitik 111

5. Ausblick 112

6. Referenzen 113

1. Einführung

Der vorliegende Bericht untersucht, inwieweit die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) (und die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)) zur Entwicklung einer nachhaltigen Fischerei in Deutschland beitragen und in welchem Ausmaß staatliche Unterstützung Anreize für eine wirksame Umsetzung der Ziele der GFP bieten kann.

Abschnitt 1 gibt einen Überblick über den Aufbau und die Kapazitäten der deutschen Fischereiflotte.

Abschnitt 2 beleuchtet die Zusammenhänge der deutschen Fischerei, insbesondere den politischen Kontext der GFP und der MSRL, die spezifischen Merkmale der deutschen Fischereiflotte und die Frage, in welcher Weise sich die Bundesrepublik dem Problem der Überkapazität ihrer Fangflotten stellt (Stichwort: Zu viele Schiffe, zu wenig Fisch).

Abschnitt 3 untersucht die unterschiedlichen politischen Instrumente, die im Fischereimanagement zur Verfügung stehen, von anreizbasierten Programmen über Einkommensalternativen bis hin zu Nudging-Ansätzen. Da anreizbasierte Politikansätze eine vielversprechende Möglichkeit zur Ergänzung traditioneller Regulierungsinstrumente darstellen, die noch dazu gut geeignet scheinen, manche der vorhandenen Widerstände auszuräumen, werden die entsprechenden Strategien in diesem Abschnitt eingehend analysiert. In Art. 17 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik heißt es dazu: „Bei der Zuteilung der ihnen gemäß Artikel 16 zugewiesenen Fangmöglichkeiten wenden die Mitgliedstaaten transparente und objektive Kriterien an, die unter anderem ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Natur sein können. Die anzuwendenden Kriterien können unter anderem die Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt, die Vorgeschichte bei der Einhaltung der Vorschriften, den Beitrag zur lokalen Wirtschaft und historische Fangmengen einschließen. Im Rahmen der ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten bemühen sich die Mitgliedstaaten, Anreize für Fischereifahrzeuge zu bieten, die selektives Fanggerät einsetzen oder Fangtechniken nutzen, die beispielsweise durch niedrigeren Energieverbrauch oder eine geringere Schädigung des Lebensraums die Umwelt weniger beeinträchtigen.“[1]

Gemäß Art. 17 GFP sind die Mitgliedstaaten demzufolge angehalten, bei der Zuteilung von Fangmöglichkeiten ökologische und sozio-ökonomische Kriterien in Erwägung zu ziehen, die bei Anwendung eines anreizbasierten Ansatzes eher Berücksichtigung finden.

Die Bundesrepublik ist nicht das einzige Land, das sich diesen Themen stellen muss. Andere Länder nutzen bereits erfolgreich unterschiedliche Verfahren zur Bekämpfung der Überfischung und zum Schutz der Meeresumwelt, die mögliche Wege für die deutsche Fischereipolitik aufzeigen können.

Abschnitt 4 dokumentiert daher Best-Practice-Beispiele sowohl innerhalb des Geltungsbereichs der GFP – aus Dänemark, Irland, dem Vereinigten Königreich und Frankreich – als auch darüber hinaus – von den Färöer-Inseln und aus Norwegen.

Abschnitt 5 benennt abschließend einige der vorrangig benötigten Maßnahmen für eine nachhaltige Fischerei in Deutschland.

2. Die deutsche Fischerei im politischen und technischen Kontext

2.1 Überblick über die deutsche Fischereiflotte

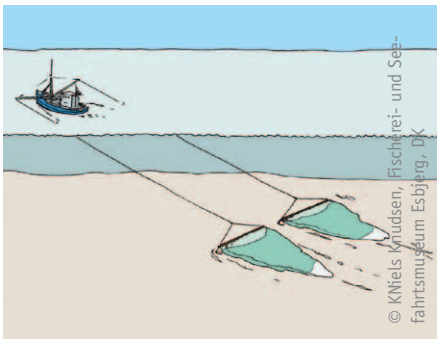
Ein Hauptaugenmerk der GFP liegt seit jeher auf der Menge Fisch, die dem Ökosystem entnommen wird. Daneben hat jedoch auch die Wahl der Fangmethode erheblichen Einfluss auf die möglichen Folgen für das Ökosystem. Bei einem Großteil der deutschen Flotten kommen Fangtechniken – insbesondere Grundschleppnetze (Baumkurren- und Grundtrawler) – zum Einsatz, die massive Auswirkungen auf die Meeresumwelt haben.[2]

Tabelle 1 auf der nächsten Seite zeigt den Überblick über die deutsche Fangflotte, untergliedert nach Flottensegment (basierend auf Schiffslänge und Fanggerätetyp) sowie wirtschaftlichen und ökologischen Leistungsindikatoren.



Scherbretter im Einsatz bei Grundschleppnetzfischerei

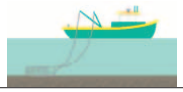
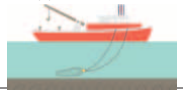
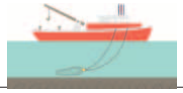
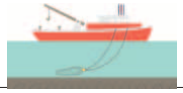
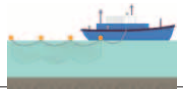
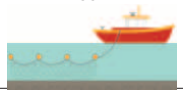
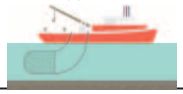




Baumkurrenkutter beim Fischen

1 *Europäische Union (2013).*

2 *Marine Conservation Society (2013).*

Flottensegment	Anzahl Schiffe	Vollzeit arbeitsplätze (FTE)*	Gewicht der Anlandungen (t)	Wert der Anlandungen (E)	Brutto-gewinn (E)	Brutto-marge	Treibstoff-intensität (Liter/t)
Baumkurrentrawler 10–12 m 	12	8	190	610.000	-105.000	-15,7%	1.008
Baumkurrentrawler 12–18 m 	110	137	7.648	21.390.000	5.620.000	24,0%	670
Baumkurrentrawler 18–24 m 	62	112	6.967	18.260.000	3.564.000	17,9%	854
Baumkurrentrawler 24–40 m 	9	41	3.423	11.435.000	3.224.000	28,1%	1.363
Grundschleppnetzfischerei 10–12 m 	11	6	907	657.000	-168.000	-16,8%	104
Grundschleppnetzfischerei 12–18 m 	28	21	3.797	2.813.000	392.000	13,7%	87
Grundschleppnetzfischerei 18–24 m 	15	43	5.893	8.939.000	2.153.000	23,4%	454
Grundschleppnetzfischerei 24–40 m 	10	47	9.977	18.264.000	4.980.000	24,9%	629
Grundschleppnetzfischerei 40 m + 	6	147	21.045	42.158.000	11.543.000	26,4%	573
Treib-/Stellnetzfischerei 12-18 m 	6	7	459	904.000	-429.000	-48,7%	292
Treib-/Stellnetzfischerei 24-40 m 	6	63	1.258	5.121.000	289.000	5,4%	1.248
Passives Fanggerät 0–10 m 	723	527	4.846	5.928.000	1.110.000	18,2%	131
Passives Fanggerät 10–12 m 	64	43	2.857	2.345.000	-81.000	-3,3%	87
Pelagische Schleppnetzfischerei 40 m + 	12	no data	169.224	76.983.000	no data	no data	no data
Gesamt	1.074	1.202	238.491	215.807.000	32.092.000		

**„FTE" = Vollzeitäquivalent der direkten Beschäftigung pro Flottensegment.*

Tab. 1: Flottenstatistik Deutschland inklusive Wirtschafts- und Umweltleistung Quelle: STECF – The 2017 annual economic report on the EU fishing fleet (Daten aus 2015).

2.2 Analyse der Fangkapazität der deutschen Fischereiflotte

Idealerweise steht die Kapazität einer Fischereiflotte – d. h. das Ausmaß ihrer Fähigkeit zum Fang von Fischen – im Einklang mit den verfügbaren Meeresschätzen. Tatsächlich gibt es aber zu viele Schiffe für zu wenig Fisch: Überkapazität ist ein weit verbreitetes Problem, das die Fischereien weltweit seit geraumer Zeit belastet und bei der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik als eine zentrale Hürde beim Übergang hin zu einer nachhaltigen Fischereiwirtschaft in der EU benannt wurde.



Schleppnetzkutter

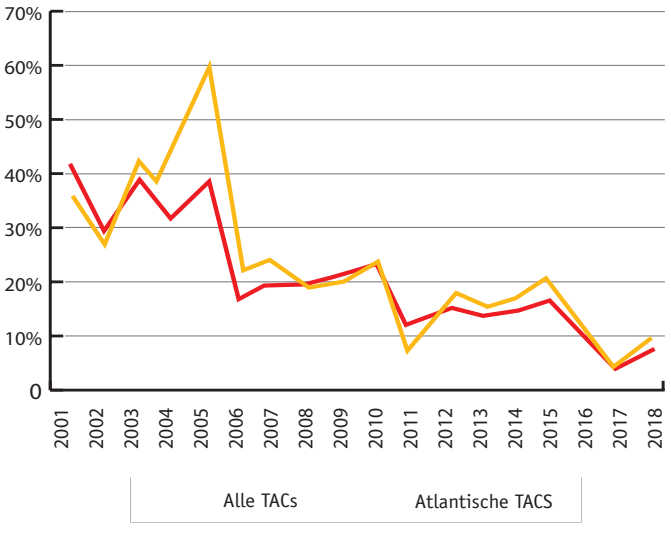


Abb. 1: Überhöhte TAC 2001–2018. Der Prozentsatz der im Rahmen der Verhandlungen über Fangbeschränkungen für die Nordsee und den Nordostatlantik festgesetzten überhöhten TAC ist in 2018 gestiegen und hat zu einem größeren Prozentsatz überhöhter TAC für die gesamte Region geführt. Quelle: Carpenter (2018).

Die Umweltauswirkungen der deutschen Flottenstruktur

Grundsätzlich stellen Überkapazitäten an sich nicht zwangsweise ein Problem für die Umwelt dar. Gutes Fischereimanagement – insbesondere die Festlegung und Durchsetzung angemessener Fangmöglichkeiten – verringert die Gefahr von Umweltschäden durch Flottenüberkapazitäten. Letztendlich spielt es keine Rolle, ob zehn oder hundert Fischereifahrzeuge die vorhandenen Bestände befischen, solange letztere durch nachhaltige Fanggrenzen geschützt sind. Vereinfacht ausgedrückt: Wo eine Fischerei mit mehr Kapital als notwendig ausgestattet wird, ist Überkapazität nicht vorrangig ein Umweltthema, sondern in erster Linie ein wirtschaftliches Problem, da sich die Frage nach angemessener Kapazitätsauslastung aufwirft. Das in überschüssige Fischereifahrzeuge investierte Kapital (und die für den Betrieb dieser Schiffe erforderlichen Ressourcen) könnte gesamtgesellschaftlich betrachtet an anderer Stelle besser eingesetzt werden. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich um eine suboptimale Verteilung der Mittel.

Doch trotz der Tatsache, dass Überkapazitäten dem Wesen nach ein wirtschaftliches Problem darstellen, bergen sie auch ökologische Risiken. Ein mögliches Umweltrisiko liegt in der Tatsache begründet, dass nicht alle europäischen Fischbestände unter Auflage strenger Fangbegrenzungen befischt werden. Im Fall von Überkapazitäten besteht so die Gefahr, dass überschüssige Ressourcen auf Fischereien verlagert werden, die keinerlei Fanggrenzen unterliegen – mit der Folge, dass immer neue Bewirtschaftungsmaßnahmen zur Regulierung immer neuer Fischereien benötigt werden, die in rascher Folge entstehen und letztlich zur Überfischung der Bestände führen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die beschlossenen Fanggrenzen nicht immer angemessen sind. In vielen Fällen liegen sie deutlich oberhalb der Fangmengen, die nach Empfehlungen von Wissenschaftlern mit dem Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags vereinbar sind. **Im Zeitraum zwischen 2001 und 2018 überstiegen die zulässigen Gesamtfangmengen in der EU die wissenschaftlichen Empfehlungen um durchschnittlich 19 % – wenngleich mit sinkender Tendenz (Abb.1).**[3]

Die von der Bundesrepublik zwischen 2001 und 2018 beschlossenen TAC haben die wissenschaftlichen Empfehlungen im Durchschnitt um 22 % überschritten. Deutschland rangiert damit beim Thema Überfischung unter den Mitgliedstaaten auf Platz 5.[4]

Erschwerend kommt hinzu, dass die Fangbeschränkungen nicht konsequent durchgesetzt werden. Im Zuge der Anlandung und des Verkaufs der Fische kann es an verschiedenen Stellen zu nicht gemeldeten Fängen kommen, insbesondere aber dort, wo Teile des Fangs zurück ins Meer geworfen werden. Trotz schrittweiser Einführung eines Rückwurfverbots (der sogenannten „Anlandeverpflichtung“) bleibt mangels umfassender Überwachung und Durchsetzung auf See bislang unklar, in welchem Ausmaß diese

3 *Carpenter, G. (2018).*
4 *Ebda.*

Praxis nach wie vor betrieben wird. Flottenüberkapazitäten können dieses Problem noch verschärfen: Mehr Netze produzieren potentiell mehr Beifang, was die Durchsetzung der Anlandeverpflichtung zusätzlich erschwert.

Hinzu kommt, dass Überkapazitäten auch insofern eine Belastung für die Umwelt darstellen, als jede unnötige Steigerung der fischereilichen Aktivitäten zu mehr Schäden an der Meeresumwelt führen kann und den Kraftstoffverbrauch sowie die damit verbundenen Klimaauswirkungen über das erforderliche Maß hinaus erhöht.

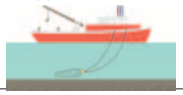
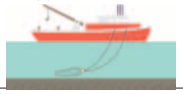
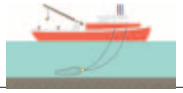
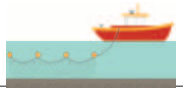
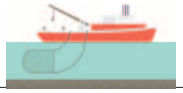
Überkapazität der deutschen Flotte

Jahr für Jahr misst eine vom Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses (STECF) einberufene Sachverständigengruppe (Expert Working Group – EWG) die Überkapazitäten der europäischen Fischereiflotten. Für die Erstellung ihres Berichts zieht die EWG eine Reihe von Indikatoren heran, um mögliche Unausgewogenheiten im Verhältnis zwischen den Fangflotten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und den verfügbaren Meeresschätzen zu ermitteln. Tabelle 2 zeigt die jüngsten Ergebnisse der EWG, was Schiffskapazität, biologische Nachhaltigkeit und wirtschaftliche Erträge im Zeitraum 2009–2015 anbelangt. Zur Messung der Schiffskapazität werden zwei Indikatoren herangezogen: „Schiffsauslastung" gibt das Verhältnis der durchschnittlichen Anzahl der Tage auf See zur für das Flottensegment vorgeschriebenen Höchstanzahl der Tage auf See wieder, während „Schiffsauslastung > 220 Tage auf See" von einer Obergrenze von 220 Tagen auf See ausgeht. Daneben werden zwei biologische Indikatoren betrachtet: „Gefährdete Bestände" ist der Anteil der vom Flottensegment befischten Bestände, der als biologisch gefährdet anzusehen ist, da die betreffenden Bestände den Limit-Referenzpunkt B_{lim} zu unterschreiten drohen bzw. wissenschaftliche Gutachten ein Aussetzen der Fischerei empfehlen, während der „Indikator für nachhaltige Nutzung" den Wert der Anlandungen aus Beständen wiedergibt, deren fischereiliche Sterblichkeit oberhalb des Niveaus liegt, das den größtmöglichen Dauerertrag gewährleistet. Anhand dieser biologischen Indikatoren wird nachgewiesen, wie viele der vom betreffenden Flottensegment befischten Bestände biologisch gefährdet sind und inwieweit ein Flottensegment auf die Bewirtschaftung bereits überfischter Bestände (deren fischereiliche Sterblichkeit oberhalb des Niveaus liegt, das den größtmöglichen Dauerertrag gewährleistet) angewiesen ist. Schließlich dienen drei wirtschaftliche Indikatoren – „Laufende Einnahmen/Gewinnschwelle", „Nettogewinnmarge" sowie „Kapitalrendite aus Sachanlagevermögen" – der Messung der wirtschaftlichen Erträge der Fischerei.

Die Analyse der zuletzt erhobenen Daten für das Jahr 2015 liefert Hinweise darauf, dass viele deutsche Flottensegmente offenbar in keinem ausgewogenen Verhältnis zu den verfügbaren Meeresschätzen stehen. Besonders deutlich wird dies mit Blick die Umweltindikatoren: Zahlreiche Flottensegmente befischen Dorsch in der westlichen Ostsee als eine ihrer Hauptzielarten, obwohl die Populationen schon seit Jahren überfischt sind. Während einige besorgniserregende Ergebnisse seit Beginn der Datenreihe im Jahr 2009 unverändert geblieben sind, lassen drei Indikatoren („Indikator für nachhaltige Befischung", „Nettogewinnmarge", „Kapitalrendite aus Sachanlagevermögen") bei einigen Flottensegmenten eine leichte Verbesserung erkennen, die auch für andere EU-Mitgliedstaaten nachweisbar ist.

Die im Rahmen des Flottenzugangs-/Flottenabgangsprogramms gesteckten Grenzen, die weitere Kapazitätssteigerungen innerhalb der EU-Fischereiflotten verhindern sollen, wurden von der Bundesrepublik an keiner Stelle überschritten.[5] Die Ergebnisse zeigen, dass dieses Programm deutlich verschärft werden muss bzw. neue politische Ansätze verfolgt werden müssten, um einen Abbau der bestehenden Überkapazitäten zu bewirken.

5 *Europäische Kommission (2018).*

Flottensegment	Schiffs–auslastung	Schiffsauslas-tung > 220 Tage auf See	Gefährdete Bestände	Indikator für nachhaltige Nutzung	Laufende Ein-nahmen/Ge-winnschwelle	Nettogewinn-marge	Kapital-rendite aus Sachanlage-vermögen
Baumkurrentrawler 10–12 m 	ausgewogen	**unausgewogen**	keine Daten vorhanden	keine Daten vorhanden	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Baumkurrentrawler 12–18 m 	ausgewogen	**unausgewogen**	ausgewogen	keine Daten vorhanden	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen
Baumkurrentrawler 18–24 m 	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen	keine Daten vorhanden	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen
Baumkurrentrawler 24–40 m 	ausgewogen	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen
Grundschleppnetzfischerei 10–12 m 	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Grundschleppnetzfischerei 12–18 m 	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Grundschleppnetzfischerei 18–24 m 	ausgewogen	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen
Grundschleppnetzfischerei 24–40 m 	ausgewogen	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen
Grundschleppnetzfischerei 40 m + 	ausgewogen	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Treib-/Stellnetzfischerei 12-18 m 	ausgewogen	**unausgewogen**	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Treib-/Stellnetzfischerei 24-40 m 	ausgewogen	ausgewogen	ausgewogen	keine Daten vorhanden	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Passives Fanggerät 0–10 m 	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	keine Daten vorhanden	ausgewogen	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Passives Fanggerät 10–12 m 	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**	**unausgewogen**
Pelagische Schleppnetzfischerei 40 m + 	keine Daten vorhanden	keine Daten vorhanden	**unausgewogen**	**unausgewogen**	keine Daten vorhanden	keine Daten vorhanden	keine Daten vorhanden

Tab. 2: Indikatoren für ein ausgewogenes/unausgewogenes Verhältnis zwischen den deutschen Flottensegmenten und den verfügbaren Meeresschätzen. Quelle: STECF. Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities (STECF-17-18). (Daten für den Zeitraum 2009–2015.)

3. Politische Instrumente zur Förderung nachhaltiger Fischerei in Deutschland

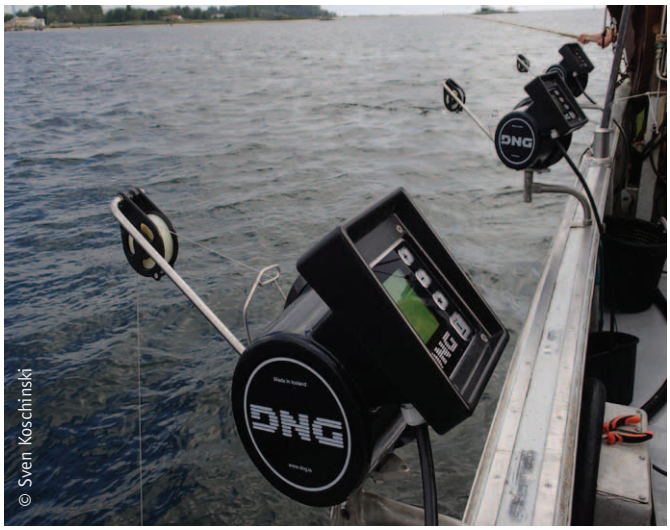
Angesichts des enormen gesellschaftlichen Nutzens gesunder und nachhaltig bewirtschafteter Fischbestände und der dringenden Notwendigkeit, die im Rahmen der GFP und der MSRL für das Erreichen von Umweltzielen gesetzten Fristen einzuhalten, ist es unerlässlich, alle wie auch immer gearteten politischen Instrumente in Erwägung zu ziehen.

Dazu zählen neben dem direkten Management fischereilicher Aktivitäten zahlreiche weitere Ansätze für mehr Nachhaltigkeit in der deutschen Fischerei, darunter eine Optimierung der Datenerhebung für bessere Zustandsabschätzungen der biologischen Ressourcen und der Fischereiflotte, die strengere Kontrolle und Durchsetzung der Fischereivorschriften, die Errichtung neuer und Erweiterung bestehender Meeresschutzgebiete (z. B. der Natura 2000-Gebiete) sowie Investitionen in Forschung und Innovation für ein tieferes Verständnis der Zusammenhänge zwischen den Meeresökosystemen und menschlichen Aktivitäten. Hauptziel all dieser Bemühungen muss sein, die Meeresbestände auf einem nachhaltigen Niveau zu erhalten und die Meeresumwelt zum Wohle künftiger Generationen zu schützen.

Zu den politischen Instrumenten, die sich unmittelbar auf die Fischerei auswirken, gehören zum einen regulatorische Vorgaben und zum anderen anreizbasierte Instrumente. Während erstere (auch „Führungsinstrumente" genannt) das Verhalten von Unternehmen und Einzelpersonen durch verbindliche Auflagen und Restriktionen steuern[6], schaffen letztere (auch marktorientierte Instrumente genannt) Anreize für Einzelpersonen und Unternehmen, ihr Verhalten freiwillig zu ändern.[7] **Aufgrund ihrer Freiwilligkeit laufen anreizbasierte Instrumente Gefahr, ignoriert zu werden, wohingegen die Einhaltung regulatorische Vorgaben Pflicht ist. Im Folgenden wird nur die Gruppe der anreizbasierten Instrumente untersucht.**

von einem Ende des Spektrums (schlechtes/nicht nachhaltiges Verhalten) zum anderen (gutes/nachhaltiges Verhalten) bewegen. Im Gegensatz zu Führungsinstrumenten bieten Anreize Entscheidungsfreiraum, der es den Fischern ermöglicht, ihr Verhalten im Rahmen ihrer individuellen Möglichkeiten zu verändern. Anreizbasierte Instrumente werden von daher am wirkungsvollsten dort eingesetzt, wo heterogene und dynamischen Akteure Flexibilität benötigen, um sich an veränderte politische Systeme anzupassen.

Anreizbasierte Instrumente funktionieren, weil sie die Gewinnfunktion der Fischer beeinflussen, indem sie Gewinne steigern („Prämien") oder schmälern („Sanktionen"). So können beispielsweise Zuteilungen in Form von Quoten- oder Gebietszuweisungen, die Gewährung von zusätzlichem Fischereiaufwand oder Direktbeihilfen für Flotten, die ökosystemverträgliche Fangmethoden anwenden, für andere Fischer einen Anreiz liefern, hier gleichzuziehen. Wer aufgrund umweltschädlicher Fangmethoden nicht in den Genuss von Prämien kommt, ist zunächst im Nachteil, aber hat die Möglichkeit, die eigenen Fangpraktiken zu ändern, um die gleichen Prämien wie die Kollegen zu erhalten.



© Sven Koschinski

Geringe Umweltauswirkungen durch Einsatz von Jigging Reels

3.1 Anreizregulierung im Fischereimanagement

Warum Anreize zu besseren Ergebnissen führen

Die deutschen Fischereimanager, allen voran das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und die GFP, müssen sich mit heterogenen und dynamischen Akteuren (Fischern) auseinandersetzen, die sich in ihrer Leistung stark unterscheiden. In diesem Umfeld fördern anreizbasierte Instrumente positive Veränderungen und wirken als politischer Hebel, indem sie die Akteure

Die deutsche Regierung kann anreizbasierte Instrumente als Hebel einsetzen, um bei Flotten, die bislang nicht nachhaltige Fangmethoden einsetzen, einen Wandel in Gang zu bringen. So kann die Bundesrepublik beispielsweise nicht nachhaltige Flotten bestrafen, indem sie Fanggründe für nicht-selektive Fangmethoden wie die Schleppnetzfischerei schließt, oder schonende Fischerei mit mehr Fischereiaufwand belohnen, indem sie mehr Zeit auf See gewährt. Abbildung 2 nutzt den englischen Ausdruck für „Zuckerbrot und Peitsche" – *„carrot and stick"* (wörtlich: Karotte und Knüppel) –, um die Funktion von Prämien und Sanktionen als positive und negative politische Hebel, die Anreize für eine nachhaltige Fischerei schaffen können, zu veranschaulichen:

6 *Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J., & Common, M. (2003), S. 217.*
7 *Ebda.*



Abb. 2: Politische Hebel zur Schaffung von Anreizen für nachhaltige Fischerei mittels Prämien (Karotten bzw. Zuckerbrot) und Sanktionen (Knüppel bzw. Peitsche)

Der Kontext gemäß Art. 17 und 7 GFP

Artikel 17 der reformierten GFP mahnt die Mitgliedstaaten, bei der Zuteilung von Fangmöglichkeiten objektive und transparente Kriterien anzuwenden, die ökologische, soziale und wirtschaftliche Aspekte mitberücksichtigen. Unter anderem sollen dabei die Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt und der Beitrag der Fangmöglichkeiten zur lokalen Wirtschaft Beachtung finden:

„Bei der Zuteilung der ihnen gemäß Artikel 16 zugewiesenen Fangmöglichkeiten wenden die Mitgliedstaaten transparente und objektive Kriterien an, die unter anderem ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Natur sein können. Die anzuwendenden Kriterien können unter anderem die Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt, die Vorgeschichte bei der Einhaltung der Vorschriften, den Beitrag zur lokalen Wirtschaft und historische Fangmengen einschließen. Im Rahmen der ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten bemühen sich die Mitgliedstaaten, Anreize für Fischereifahrzeuge zu bieten, die selektives Fanggerät einsetzen oder Fangtechniken nutzen, die beispielsweise durch niedrigeren Energieverbrauch oder eine geringere Schädigung des Lebensraums die Umwelt weniger beeinträchtigen."[8]

Auch Art. 7 GFP weist darauf hin, dass die Fangmöglichkeiten als Anreiz für die Bestandserhaltung genutzt werden können:

„Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung biologischer Meeresschätze können unter anderem Folgendes einschließen: […]

(d) Anreize, einschließlich wirtschaftlicher Anreize wie beispielsweise Fangmöglichkeiten, um Fangmethoden zu fördern, die zu einem selektiveren Fischfang, zur Vermeidung und größtmöglichen Reduzierung unerwünschter Beifänge sowie zu einem schonenden Fischfang mit geringen Folgen für das Meeresökosystem und die Fischereiressourcen beitragen […]."[9] Entsprechend sind für alle jene Flotten Anreize zu schaffen und staatliche Beihilfen bereitzustellen, die selektive Fanggeräte nutzen bzw. Fangtechniken einsetzen, die zum Schutz der Meeresumwelt und zur Erholung der Fischbestände beitragen. Hierzu zählen unter anderem eine Senkung des Treibstoffverbrauchs oder die Vermeidung von Schäden an den marinen Lebensräumen. Die wirksame Umsetzung dieser Ziele erfordert eine Umstrukturierung der derzeit vorhandenen politischen Instrumente, damit Veränderungen angestoßen und eine Beteiligung der Flotten an ökosystemverträglichen politischen Strategien belohnt werden können.

Für welches Verhalten sollen Anreize geschaffen werden?

Schleppnetzfischer – sogenannte Trawler – tragen durch den Einsatz nicht-selektiver Fangmethoden und die durch schleifende Netze verursachten Schäden am Meeresboden zur Schwächung des Meeresökosystems bei. Obwohl kleinskalige Flotten den größten Teil der deutschen Flotte ausmachen[10], sind ihre ökologischen Auswirkungen im Vergleich zu Trawlern und anderen Formen der industriellen Fischerei gering. Bei der kleinskaligen Fischerei kommen meist ausgesprochen selektive Fanggeräte mit vergleichsweise geringen Umweltauswirkungen[11] und niedrigem Kraftstoffverbrauch zum Einsatz. Allerdings gilt es zu beachten, wie „Selektivität" definiert wird: So verursachen kleinere Stellnetzkutter möglicherweise

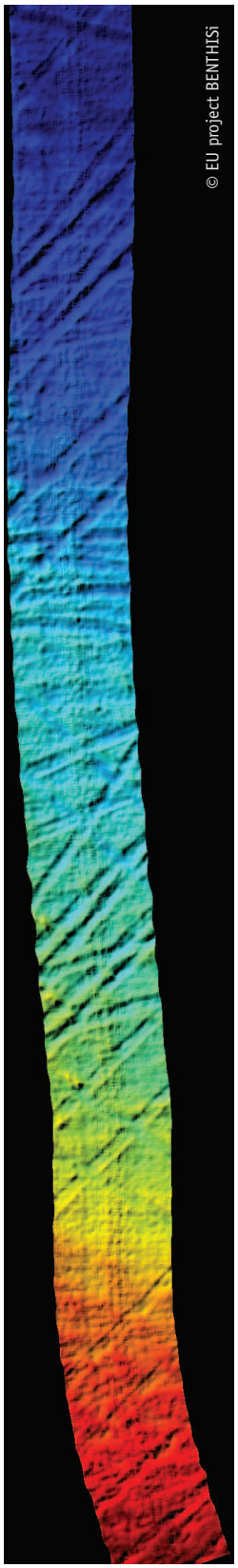
8 *Europäische Union (2013).*

9 *Ebda.*

10 *Centenera, R. (2014).*

11 *Marine Conservation Society (2013).*

nur geringe Schäden am Meeresboden, aber starke Schäden an der Biodiversität durch Beifänge von Seevögeln und Meeressäugetieren wie Schweinswalen. Aktuell treten viele dieser Umweltprobleme in der deutschen Ostseeküstenfischerei auf.



Sonaraufnahme von Baumkurren-Schleppspuren am Meeresgrund der Nordsee



Vergleich ungestörter Boden und frisch überkurrter Boden

Die unabhängige englische Umweltschutzorganisation The Marine Conservation Society (MSC) hat eine Übersicht über die verschiedenen Fangmethoden erstellt und diese anhand verschiedener Kriterien – unter anderem ihre Auswirkungen auf den Lebensraum und auf Nichtzielarten – bewertet.[12] Unter den 32 von der MSC untersuchten Fanggeräten wurden Baumkurrentrawler auf einer Skala von „kaum schädlich" *(very low impact)* bis „besonders schädlich" *(high impact)* aufgrund ihrer massiven Auswirkungen auf den Lebensraum und auf Nichtzielarten als „besonders schädlich" eingestuft. Obwohl die Baumkurrenflotte im Vergleich zur kleinskaligen Fischerei höhere Gewinne erzielt und mehr Arbeitsplätze schafft,[13,14] ist die Gewinnberechnung insofern irreführend, als die Kosten für Gesellschaft und Umwelt dabei unberücksichtigt bleiben.

In diesem Zusammenhang werden die Marktkräfte allein kein optimales Ergebnis liefern, wenn es um eine gerechte Verteilung des Fischereiaufwands an die verschiedenen Flottensegmente geht. Hinzu kommt, dass die Bundesregierung die Bedürfnisse der Küstengemeinschaften und der kleinskaligen Fischerei weitgehend vernachlässigt und stattdessen die der Industriefischerei (meist Trawler) vorrangig berücksichtigt hat – wohl weil es innerhalb des deutschen Systems der Zuteilung von Fangmöglichkeiten an Bestimmungen mangelt, die ausdrücklich die kleinskalige Fischerei ins Auge fassen würden.[15]

Treibstoffsubventionen schaffen falsche Anreize für treibstoffintensive Flotten wie Tiefsee- und Baumkurrentrawler, deren Gewinne sich als unmittelbare Folge erhöhen. Tabelle 1 zeigt, dass sich die Treibstoffintensität der meisten Baumkurrentrawler auf mehr als das Zehnfache dessen beläuft, was Schiffe mit passivem Fanggerät (und kleine Grundschleppnetzfischer) verbrauchen. Wo öffentliche Mittel Kraftstoffkosten senken, werden die Vollkosten der Fischerei unterschätzt: Die Gewinne scheinen höher, als dies ohne Subventionen der Fall wäre. Dieser „Pull-Effekt" kann eine Steigerung der Fangkapazität nach sich ziehen, indem mehr Fischer in ein Branchensegment gelockt werden, für das Fanglizenzen verfügbar sind, der Austritt von Fischern, die ansonsten

12 *Ebda.*
13 *Europäische Kommission (2016).*
14 *Carvalho, N., Keatinge, M. & Guillen, J. (2017).*
15 *Carpenter, G. & Kleinjans, R. (2017), S. 148.*

unrentabel wären, sich verzögert und die Dauer der Fangperioden sich erhöht. Die verzerrende Wirkung von Brennstoffsubventionen ist in der besonders treibstoffintensiven Tiefsee- und Baumkurrenfischerei am größten. Die Risiken für den Zustand der Bestände sind in Fischereien ohne ausreichende Kontrolle – insbesondere in Form von Fangquoten zur Leistungssteuerung – besonders ausgeprägt.

Werden dagegen schonende Fangmethoden unterstützt, kann dies das Überleben der Branche und die Lebensmittelversorgung sichern. Die Küstengemeinschaften sind in der Regel bestrebt, ihre Lebensgrundlage zu schützen, während Trawler oder industrialisierte Großflotten tendenziell wenig Interesse am Schutz der von ihnen genutzten Fanggründe haben. Während Fischer, die kleine Fischerei betreiben, und die Küstengemeinschaften eng mit einer Region verbunden sind, fehlt der Industriefischerei der soziale und kulturelle Bezug zur Region: Sind die Fischbestände erschöpft, ziehen sie weiter. Allerdings muss auch in der kleinen Fischerei sichergestellt sein, dass schonende Fanggeräte eingesetzt werden. So erfüllen etwa Kiemennetze aufgrund der hohen Beifänge von Meeressäugetieren und Seevögeln das Kriterium nicht.


© Rainer Borcherding

Beifangopfer der Stellnetzfischerei Eisente (Clangula hyemalis)

Fanglizenzen und Fischereiaufwand

Um eine Erholung der Fischbestände zu ermöglichen und den Auftrag der MSRL zu erfüllen, die biologische Vielfalt der Meere bis 2020 zu schützen, muss der Fischereiaufwand reduziert werden. Um dies zu erreichen, können die deutschen Aufsichtsbehörden bei der Erteilung von Lizenzen und der Zuteilung von Fangquoten darauf achten, dass Fangflotten belohnt werden, die in ökosystemoptimierte Fanggeräte und -technologien investieren. Auf diese Weise können Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt verringert und Beifänge vermieden werden. Die bevorzugte Behandlung von Flotten, die zur Errichtung eines nachhaltigen Fischereisystems beitragen, kann innerhalb der Branche Anreize dafür schaffen, sich schneller an die Regeln eines solchen Systems zu halten. Im Jahr 2017 bestand die deutsche Fangflotte aus 1.373 Fischereifahrzeugen, davon 1.069 Kiemennetzkutter (>12 m) und 76 Schleppnetzfischer. Obwohl Kiemennetzfischer (nach Einheiten das „Herzstück" der deutschen Flotte) im Vergleich zu Schleppnetzfischern selektiver sind[16], belasten auch sie die Meeresumwelt durch die Beifänge von Nichtzielarten wie Schweinswale und anderen Meeressäugetiere sowie Seevögeln, die sich in ihren Netzen verfangen.[17,18] Es gibt Wege, diese Auswirkungen zu reduzieren, beispielsweise durch den Einsatz alternativer Fanggeräte wie Fallen oder Reusen, die den Beifang von Meeressäugern und Seevögeln wirksam verhindern. Die Bundesregierung sollte Fischer, die auf diese oder andere Weise in die Reduzierung ihrer ökologischen Effekte investieren, belohnen. **Zu den Möglichkeiten, wie die Bundesregierung die Regulierung von Fanglizenzen und Fischereiaufwand dazu nutzen kann, die in Art. 17 der GFP gemachten Auflagen zu erfüllen, gehören**

- **vorgesehene Fanglizenzen für kleinskalige Fischerei sowie für Flotten, die in umweltschonendere Fangmethoden investieren, um diesen während der gesamten Saison Vorrang einzuräumen, sowie**
- **die Erteilung von Fanglizenzen für kleinskalige Fischerei und Fischereien mit selektiven Fanggeräten in empfindlichen Gebieten mit geringen Bestandsgrößen.**

Saisonale und räumliche Fangverbote

Angesichts der hohen Anzahl gefährdeter Arten in der Ostsee (darunter Europäischer Aal und Dorsch in der westlichen Ostsee)[19] – wo die Mehrzahl der deutschen Fischereifahrzeuge fischt –, können saisonale bzw. räumliche Fangverbote erlassen werden, um so zur Erholung der Fischbestände beizutragen. Derartige Regulierungsmaßnahmen wurden bereits erfolgreich in Carry-le-Rouet und im Mittelmeer[20] sowie durch Einstellung der Fischerei auf Dorsch in der westlichen Ostsee während der Laichzeit im Februar und März der Jahre 2016 bis 2018 durchgesetzt.[21]

Fördermittel

Richtig eingesetzt, können staatliche Beihilfen den Übergang von einem nicht nachhaltigen zu einem nachhaltigen Fischereisystem erleichtern. Hierzu zählt beispielsweise die Bereitstellung von Mitteln für Forschung und Innovation, für die Kontrolle und Durchsetzung von Meeresschutzmaßnahmen, die Erweiterung der Natura 2000-Gebiete und eine optimierte Datenerhebung für ein besseres Verständnis des höchstmöglichen Dauerertrags und der Zusammenhänge zwischen menschlichen Aktivitäten und dem Verlust von Meereslebensräumen. Gleichzeitig sind die umfangreichen Fördermittel, mit denen die Fischereiindustrie in der Vergangen-

16 *Marine Conservation Society (2013).*
17 *Bellebaum, J. (2011).*
18 *ICES (2011).*
19 *HELCOM (2013).*
20 *Harmelin, J.-G., Bachet, F. & Garcia, F. (1995).*
21 *ICES-Empfehlung (2018).*

heit ausgestattet wurde, die Ursache für Überkapazitäten in den europäischen Gewässern[22], was 2004 zu einem EU-weiten Verbot von staatlichen Beihilfen für den weiteren Ausbau der Fangflotten geführt hat.

Vorsicht ist daher geboten bei der Vergabe von Fördermitteln für den Kauf neuer Motoren oder neuer Fischereifahrzeuge, die zu Kapazitätssteigerungen führen können, wie die aktuelle Diskussion um die Überarbeitung von Abschnitt 5.6 „Betriebsbeihilfen in Gebieten in äußerster Randlage" der Leitlinien für die Prüfung staatlicher Beihilfen im Fischerei- und Aquakultursektor zeigt. **In Deutschland treiben Treibstoffsubventionen die Gewinne im Fischereisektor künstlich in die Höhe, was immer noch mehr Fischer in den Wirtschaftszweig lockt und die Kapazitäten erhöht. Würden die Treibstoffsubventionen abgeschafft, könnte dies – angesichts der Tatsache, dass die Fischerei eine kraftstoffintensive Industrie ist und die Treibstoffintensität je nach Flottentyp stark variiert (s. Tab. 1) – neue Anreize schaffen.** Noch dazu sind Treibstoffsubventionen für die Regierungen extrem kostspielig und steigern somit auch die sozialen Kosten von Kraftstoff, während die Effizienz des Instruments sinkt. Wird der Preis für Treibstoff gesenkt, erhöht sich der Verbrauch, was wiederum zu mehr Umweltverschmutzung führt.[23]

Im Gegensatz dazu können aus dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) Fördermittel für den Übergang hin zu einer nachhaltigeren deutschen Fischereiwirtschaft bereitgestellt werden. Im Jahr 2015 hat die Europäische Kommission Investitionspakete für die Bereiche Seeschifffahrt, Fischerei und Aquakultur in Dänemark, Estland, Deutschland und Schweden für den Zeitraum 2014 bis 2020 verabschiedet. Der deutsche EMFF verfügt über ein Budget von 284.598.180 Euro, davon 219.596.276 Euro aus EU-Mitteln.[24] Der deutsche Anteil beträgt rund 65 Millionen Euro. Die Operationellen Programme stehen mit den Hauptzielen des EMFF und der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU vollständig in Einklang und sollen die Entwicklung einer ressourcenschonenden, innovativen, wettbewerbsfähigen und wissensbasierten Fischerei und Aquakultur fördern.

Mit den Investitionen werden Projekte zur Förderung nachhaltiger Aquakultur und Fischereien (etwa durch die Reduzierung unerwünschter Fänge) sowie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit dieser Sektoren (Innovation, Verarbeitung und Vermarktung) unterstützt. Darüber hinaus kann ein erheblicher Teil des Budgets dazu verwendet werden, die wirksame Durchsetzung der GFP weiter voranzutreiben, indem Informationen zu den Fischbeständen und weitere Meeresdaten erhoben sowie diverse zusätzliche Maßnahmen für eine bessere Kontrolle der Fangtätigkeiten ergriffen werden.

Neben den vier vom EMFF genannten Bestimmungen, nach denen Fördermittel zum Schutz der Meeresumwelt bereitzustellen sind (Fischerei, Kontrolle und Durchsetzung, Datenerhebung und Blue Economy) sind im Operationellen Programm (OP) EMFF Deutschland[25] auch einige der Probleme aufgeführt, die es zu bewältigen gilt:

1. **Verringerung der Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresumwelt**
2. **Schutz und Wiederherstellung der aquatischen Biodiversität**
3. **Sicherstellung eines Gleichgewichts zwischen Fangkapazitäten und verfügbaren Fangmöglichkeiten**
4. **Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Fischereibetriebe, einschließlich der Flotten der kleinen Küstenfischerei**
5. **Förderung von technologischem Fortschritt, Innovation, einschließlich der Steigerung der Energieeffizienz**
6. **Entwicklung der Berufsausbildung und lebenslanges Lernen.**

Bedauerlicherweise fehlten die ersten beiden Punkte in dem vor vier Jahren veröffentlichten Operativen Programm. Kurz vor Ablauf der in der MSRL gesetzten Frist, bis 2020 die Meeresumwelt zu schützen und einen guten Umweltzustand (GES) zu erreichen, muss die Bundesrepublik in dieser Sache nun dringend handeln. So könnten beispielsweise zur Umsetzung von Punkt 2 EU-Fördergelder aus dem EMFF in eine Erweiterung von Laichgebieten für gefährdete Arten wie Hundshai (Galeorhinus galeus)[26] fließen, um so dem Rückgang der Bestände entgegenzuwirken. Deutschland verfügt über vier Natura 2000-Gebiete in der Nordsee und sechs in der Ostsee (s. Tab. 3). Was Punkt 1 angeht, könnten die Mittel aus dem EMFF für selektivere Fanggeräte verwendet werden, die weniger Beifang produzieren.

22 *Europäische Kommission (2009).*
23 *Carpenter, G. & Millar, C. (2018).*
24 *Europäische Kommission (2015).*
25 *BMEL (2014), S. 47.*
26 *Für eine vollständige Liste gefährdeter Fischarten in Deutschland, siehe: http://fishbase.org (Froese, R. und Pauly, D. (Hrsg.) (2008).*

Meeresbecken	Name	Größe	Status	Hauptausweisungsgründe
Nordsee	Sylter Außenriff	5.321 km²	SAC	Schweinswale, Sandbänke, Riffe
	Östliche Deutsche Bucht	3.140 km²	SPA	Seetaucher, Rastvögel
	Borkum Riffgrund	625 km²	SAC	Sandbänke, Riffe
	Doggerbank	1.692 km²	SAC	Sandbänke
Ostsee	Fehmarnbelt	280 km²	SAC	Schweinswale, Sandbänke, Riffe
	Kadetrinne	100 km²	SAC	Riffe
	Westliche Rönnebank	87 km²	SAC	Riffe
	Adlergrund	234 km²	SAC	Sandbänke, Riffe
	Pommersche Bucht mit Oderbank	1.100 km²	SAC	Schweinswale, Sandbänke
	Pommersche Bucht	2.005 km²	SPA	Seetaucher, Rastvögel

Tab. 3: Deutsche NATURA 2000-Meeresschutzgebiete, Anmerkungen: SAC – Besonderes Schutzgebiet (Special Area of Conservation)SPA – Besonderes Schutzgebiet für Vögel (Special Protected Area for Birds)

Um den EMFF-Förderschwerpunkt Datenerhebung[27] umzusetzen, könnte die Bundesrepublik in Forschungsprojekte zur Verbesserung der Datenlage zur Fischerei und zu Beifängen gefährdeter Arten (wie Schweinswale und Seevögel) investieren sowie Fischer darin ausbilden, Forscher bei der Erhebung der entsprechenden Daten zu unterstützen. Unzureichende Investitionen in eine wissenschaftliche Bewertung der Meeresumwelt im Lichte von Fangtätigkeiten und Beifangraten untergraben die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, der Erschöpfung der Fischbestände entgegenzuwirken. Schon heute könnten einige Arten unbemerkt kurz vor dem Zusammenbruch stehen.[28,29]

Steuern, Abgaben und Bußgelder

Steuern bescheren der Regierung Einnahmen, die sie an anderer Stelle für Umweltschutzprogramme – so auch zum Schutz der Meeresumwelt – einsetzen kann. Wo Kraftstoffsteuer erhoben wird, kann dies im Fischereisektor Anreize für Investitionen in verbrauchsarme Flotten schaffen, was wiederum der Regierung bei der Umsetzung von Punkt 5 ihres Operationellen Programms (Förderung von technologischem Fortschritt, Innovation, Steigerung der Energieeffizienz) zugutekommt. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass Steuern in der Branche unbeliebt und aufgrund des starken Widerstands nur schwer durchsetzbar sind, auch wenn sie ein wirksames und effizientes Mittel darstellen. Hinzu kommt, dass die Behörden für die Festlegung einer angemessenen Besteuerung umfangreiche Informationen zur Branche und zu Kosten und Nutzen sammeln müssen, was insbesondere angesichts der heterogenen Akteure nicht einfach ist.

Die Herausforderungen eines anreizbasierten Politikansatzes

Anreizbasierte Politikansätze bergen ihre eigenen Herausforderungen. Wo Anreize für den Einsatz bestimmter Fangmethoden geschaffen werden, ruft dies häufig Lobbyisten auf den Plan, die die Programme auf ihre jeweiligen Fangmethoden und zu ihren eigenen Gunsten auszurichten versuchen. Allerdings gibt es keine Zuteilung der Ressourcen – ob nach Status Quo auf der Grundlage historischer Fanganteile oder nach Marktgegebenheiten (mit einer Vielzahl externer Faktoren) –, die im Hinblick auf die Wahl der Fangmethoden wertneutral wäre. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sichergestellt sein muss, dass jede Beteiligung an der Fischerei gewissen Mindestanforderungen genügt und Anreize nicht in jedem Fall zur Anwendung kommen können. Seit die elektronische Fernüberwachung von Fischereifahrzeugen in der EU Gegenstand der politischen Debatten ist, gibt es einerseits den Ruf nach Anreizen für deren Einsatz – durch Belohnung in Form von Fangquoten und/oder Fischereiaufwand – und andererseits den Ruf nach einer Verankerung von Videoüberwachung als Mindestanforderung, die alle Schiffe grundsätzlich erfüllen müssen.

27 *Europäische Union (2015).*
28 *Nieto, A. u. a. (2015); HELCOM (2013).*
29 *Europäische Union (2014). EU 508/2014.*

3.2 Neue Ansätze

Neben den regulatorischen und anreizbasierten Instrumenten könnte die Bundesregierung eine Reihe neuer Ansätze zur Bekämpfung der Überfischung umsetzen, um ihrem Auftrag in Rahmen der GFP nachzukommen.

Einkommensalternativen

Der marine Tourismus – die Möglichkeit, Fischer auf ihren Fahrten zu begleiten und mehr über das Meer und die Geschichte der Region zu erfahren – ist ein weiterer Weg, um Kapazitäten abzubauen, ohne die Existenzgrundlage von kleine Fischerei betreibenden Fischern zu gefährden. Die Bezahlung, die die Fischer für solche Dienstleistungen erhalten, kann Erträge aus der Anlandung von Fängen ersetzen und somit dort, wo Fangmöglichkeiten durch TAC beschränkt werden, eine Einkommensalternative bieten. In anderen Meeresgebieten, etwa in der Region Murcia und in Galizien, wird der marine Tourismus bereits erfolgreich erprobt.[30] In Deutschland rangiert der Küsten- und marine Tourismus an der Nordsee im Branchenvergleich nach der Anzahl der Arbeitsplätze auf Platz 1 und nach Umsatz auf Platz 2 (während die Fischerei jeweils auf Platz 6 liegt); in der Ostsee belegt er sowohl nach Beschäftigungs- als auch nach Ertragszahlen Platz 1.[31] Investitionen in den marinen Tourismus bieten somit eine vielversprechende politische Option, um die Fangkapazitäten zu reduzieren, ohne die Fischer aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Eine weitere potenzielle Quelle alternativen Einkommens ist die wissenschaftliche Forschung. Die BONUS-Initiative in der Ostsee führt bereits Maßnahmen zur Fortbildung und Anmietung von Fischereifahrzeugen für die Zwecke wissenschaftlicher Forschung durch.[32]

Echtzeit-Anreize

Bei Echtzeit-Anreizen handelt es sich um ein System von Guthabenpunkten oder „Währungen", die an Fischer vergeben und von diesen nach Belieben gegen „Tarife" eingetauscht werden können, wobei sich die Anzahl der jeweils einzulösenden Guthabenpunkte nach der Wahl der Fanggründe richtet. Da Fischereimanager die Tarife auf der Grundlage wissenschaftlicher Bestandsbewertungen festlegen, werden durch die Unterschiede im Preisniveau Anreize für Fischer geschaffen, in weniger empfindlichen Gebieten zu fischen, wo dies für sie – aufgrund niedriger Tarife – günstiger ist. Untersuchungen belegen, dass die Verwendung von Echtzeit-Anreizen dem herkömmlichen, auf der Zuteilung von Fangquoten und Fischereiaufwand beruhenden Managementmodell überlegen ist. [33] Allerdings hängt der Erfolg von Echtzeit-Anreizen in hohem Maße davon ab, wer den jeweiligen Meeresraum bewertet und somit den „Preis" für fischereiliche Aktivitäten in der Region festlegt.

Nudging

Das sogenannte „Nudging" (Anstoßen), bei dem Verhaltensänderungen angeregt werden, ohne dass Verbote ausgesprochen oder die ökonomischen Anreize wesentlich verändert würden[34], ist ein noch junger Ansatz im Bereich des Politik- und Ressourcenmanagements, der auf positive Verstärker durch eine verbesserte Entscheidungsarchitektur setzt. Hauptmerkmal des Nudging-Ansatzes ist die Tatsache, dass die Entscheidungsfreiheit des Einzelnen nicht eingeschränkt wird. Damit er sich aus einer Vielzahl von Wahlmöglichkeiten für die „gewünschte" Option entscheidet, wird er (anders als im Regulierungsprozess) keinem Zwang ausgesetzt, sondern intrinsisch motiviert. So könnte beispielsweise die Möglichkeit, unter verschiedenen Lizenzen für fischereiliche Aktivitäten während der empfindlichen Laichzeit frei zu wählen, die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung dieser Entscheidung und ihre Konsequenzen lenken.

Bislang kommt Nudging im Bereich der kommerziellen Fischerei eher selten zum Einsatz. Forscher haben den Begriff in Bezug auf einige der beschriebenen Zuteilungen und Sanktionen verwendet, obwohl diese Instrumente die ökonomischen Anreize der Beteiligten eindeutig verändern, sodass fraglich scheint, ob sie tatsächlich als „Nudges" gelten können. Da Fischer jedoch häufig stark intrinsisch motiviert sind, könnte weitere Forschung in diesem Bereich zu vielversprechenden neuen Strategien führen.[35]

30 *Turismo Marinero Murcia (2018).*
31 *Europäische Kommission (2014).*
32 *BONUS (2012).*
33 *Kraak, S.B. et al. (2015)*
34 *Thaler, R. & Sunstein, C. (2008).*
35 *Mackay, M., Jennings, S., Putten, v.l., Sibly, H. & Yamazaki, S. (2018).*

4. Best-Practice-Beispiele zur Förderung und Anwendung von anreizbasierten Politikansätzen

Im Folgenden sollen Best-Practice-Beispiele in Europa – sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU – zur Förderung bzw. Anwendung von anreizbasierten Politikansätzen aufgezeigt werden. Die irischen Quotenzuteilungen, die englische „Makrelen-Box" (ein speziell zum Schutz von Jungmakrelen errichtetes Fanggebiet), das schottische „Conservation Credit Scheme" (ein System von Bestandserhaltungsgutschriften), die dänischen Küstenfischereiflotten und die norwegischen Anlandungsanreize sind Beispiele für anreizbasierte Instrumente, die bereits erfolgreich in die Praxis umgesetzt wurden. Der dänische Fischereifonds „FishFund", die französische Quotenrückstellungen und das auf den Färöer-Inseln praktizierte Auktionieren von Quoten sind Beispiele für politische Maßnahmen, die es den Regierungen ermöglichen, ihre Zuteilung von Fangquoten auf Umweltziele auszurichten. **In Deutschland ist dieser Prozess besonders schwierig umzusetzen, da die kontinuierliche Zuteilung stets gleichbleibender Anteile an den Fangmöglichkeiten zu einer „unbeabsichtigten Privatisierung" der Fangquoten geführt hat, bei der Fischereien die vom Staat gewährten Fangmöglichkeiten inzwischen als ihr Privateigentum ansehen.** Diese Haltung erschwert die Umverteilung von Fangquoten nach ökologischen Kriterien[36] – doch die oben genannten Beispiele zeigen, dass dies nicht so bleiben muss und Reformen möglich sind, insbesondere durch Setzen einer angemessenen Kündigungsfrist, die die Amortisierung bereits getätigter Investitionen erlaubt.

Der einfachste Weg, Fangmöglichkeiten nach ökologischen Kriterien zu vergeben, besteht darin, ein Verfahren einzuführen, bei dem ein gewisses Kontingent an Fangerlaubnissen grundsätzlich nur an Schiffe vergeben wird, die die Umweltkriterien erfüllen.[37] Im Vereinigten Königreich wurde ein solches Verfahren für einige wenige nationale Fischereien eingeführt; zur Klärung der Frage, ob Quotenrückstellungen auch in anderen Fischereien ein umweltschonendes Segment befördern können, sind weitere Untersuchungen nötig.[38] In jedem Fall unterstützt diese Art von Vorgehen all jene Fischereibetreiber, die schon heute umweltfreundlich fischen. Um hier einen Schritt weiterzugehen und auch andere Schiffe dazu zu bewegen, auf umweltschonende Fischerei umzustellen, könnten Fangquoten von umweltbelastenden Segmenten abgezogen und umverteilt werden.[39]

Der Einsatz von ökosystemgerechten Fanggeräten als Alternative zu beifangintensiven Fangmethoden hat im Rahmen der vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Pilotprojekte bereits zu positiven Ergebnissen geführt. Im Vergleich zu Kiemennetzen weisen Fischfallen in deutschen Ostseegewässern (Mecklenburg-Vorpommern) eine höhere Selektivität und geringere Beifänge von Seevögeln und Schweinswalen auf, allerdings mit schlechteren Fangergebnissen. Lebend gefangener Fisch ist jedoch von höherer Qualität und kann einen höheren Marktpreis erzielen, etwa durch Ökozertifizierung.[40]



Fischfallen vermindern Beifang von Seevögeln und Schweinswalen

36 *Carpenter, G. & Kleinjans, R. (2017).*
37 *Newmann, S. (2014).*
38 *Ebda.*
39 *Ebda.*
40 *Bundesamt für Naturschutz (o.J.).*

Abbildung 3 zeigt eine visuelle Zusammenfassung der Best-Practice-Beispiele in Europa. In den meisten Fällen werden Anreize über das Inaussichtstellen von Fangquoten geschaffen, was belegt, dass dies für Fischer ein wesentlicher Antriebsfaktor ist.



Abb. 3: Best-Practice-Beispiele zur Förderung und Anwendung von anreizbasierten Strategien für eine nachhaltige Fischerei

4.1 Beispiele im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik

Dänemark: „FishFund“ und Quotenzuteilungen an Küstenfischereiflotten

Die dänische Regierung stellt einen Teil der jährlichen Fangquoten im Rahmen des sogenannten „FishFund“ zurück, den sie nach eigenem Ermessen nutzt. Quoten aus dem FishFund werden überwiegend in Form von Darlehen vergeben, die jungen Fischern den Einstieg in die Branche ermöglichen sollen, bis sie wirtschaftlich unabhängig sind oder für einen Zeitraum von maximal acht Jahren. Um Anspruch auf FishFund-Kontingente zu haben, müssen die Fischer verschiedene Kriterien erfüllen, einschließlich der Teilnahme an der Erforschung bzw. Erprobung innovativer Technologien.[41] So ist Dänemark dank des FishFund in der Lage, über die Mehrzahl der Fangquoten die Stabilität des Fischereisektors zu sichern und gleichzeitig Quoten zur Verfügung zu haben, um eigene Ziele zu verfolgen.

Darüber hinaus hat die dänische Regierung Fangquoten (im Wert von schätzungsweise 5 Millionen Euro) auf das Segment der Küstenfischerei umverteilt, das neben kleineren Schiffen (<17m) auch umweltschonende Fangmethoden einsetzt, die weniger Schäden am Meeresboden verursachen (passive Fanggeräte). Dieser Quotenbonus ist ausschließlich Fischern vorbehalten, die dem Pool beitreten, und kann nicht an jemanden außerhalb des Pools übertragen werden, so dass ein dauerhafter Anreiz geschaffen wird. Die Verpflichtung zum Einsatz umweltfreundlicher Fanggeräte unterscheidet dieses Quotenzuteilungsverfahren für Küstenfischereiflotten von den Quoten-Pools, die viele andere europäische Staaten für die kleine Fischerei eingerichtet haben.[42]

Die Verwendung des FishFund für Quotenrückstellungen und die von vorherein begrenzte Laufzeit der entsprechenden Fangerlaubnisse (ursprünglich acht Jahre, aktuell sechzehn) verhindert, dass ein schleichendes Gewohnheitsrecht entsteht bzw. eine „unbeabsichtigte Privatisierung“ erfolgt, die andernorts – in Deutschland und weiteren EU-Mitgliedstaaten – dazu geführt haben, dass Fischereiverwaltungen auf Ad-hoc-Revisionen bzw. dauerhafte Anpassungen der Quotenzuteilungen angewiesen sind.

Irland: Quotenzuteilungen gemäß Art. 17 GFP

Um die Küstengemeinschaften und die handwerkliche Fischerei vor einer möglichen Konzentration von Fangquotenzuteilungen an große Fischereiunternehmen zu schützen, hat die irische Regierung ein Kontingent an Fangquoten speziell für Schiffe von unter 18 Metern Länge zurückgestellt, die für die handwerkliche Kiemennetzfischerei, die Haken- und Leinenfischerei auf Makrelen, die Ringnetzfischerei auf Hering und die Oberflächen-Langleinenfischerei auf Weißen Thun eingesetzt werden.[43] Bei der Zuteilung dieser Quotenkontingente verweist Irland ausdrücklich auf Art. 17 der GFP. Um das irische Modell auf Deutschland zu übertragen, müssten die Interessenvertreter mit den Fischereibetreibern in einen Dialog treten, um herauszuarbeiten, für welche Fischereien dies ein geeignetes Instrument wäre.

Frankreich: Quotenrückstellungen

In Frankreich können einmal zugeteilte Fanquoten durch den Verkauf oder die Stilllegung von Fischereifahrzeugen dauerhaft auf Dritte übergehen, da in diesem Fall der Leistungsnachweis der Schiffe mitwechselt. Seit 2015 verbleiben im Falle eines Verkaufs 80 % der Fangquote beim Schiff – und gehen auf den neuen Eigentümer über –, während die restlichen 20 % der nationalen Quotenrückstellung (30 %) bzw. den Rückstellungen der Erzeugerorganisation (70 %) zufließen. Wird ein Schiff dem Fischereisektor entzogen, werden die dazugehörigen Fangquoten zu gleichen Teilen (50:50) unter der nationalen Quotenrückstellung und den Rückstellungen der Erzeugerorganisation aufgeteilt. Diese Quotenrückstellungen ermöglichen es dem französischen Direktorat (und den Erzeugerorganisationen), gesonderte Zuteilungen zur Verfolgung verschiedenster Ziele vorzunehmen.[44]

Schottland: Das „Conservation Credits Scheme”

Die schottische Regierung schuf 2008 mit dem „Conservation Credits Scheme“ (CCS) ein System von Bestandserhaltungsgutschriften mit dem Ziel, sowohl den Fangdruck als auch den Anreiz für Fischer, über die Quoten hinaus gefangene Fische zurück ins Meer zu werfen, zu verringern. Zu den Umweltschutzmaßnahmen im Rahmen des CCS gehörten Ad-hoc-Schließungen zum Schutz von laichenden Fischen, Vorschriften für Fanggeräte, die ein Entkommen von Nichtzielarten ermöglichen sollen, sowie die Erprobung von Bordkameras auf Fischereifahrzeugen, um die Fänge zu erfassen. Im Rahmen des dazugehörigen Gutschriftenprogramms erhielten Schiffe, die nicht-selektive Fanggeräte einsetzen (allen voran Schleppnetzfischer auf Weißfisch und Kaisergranat) nur begrenzte Fangzeiten, während Schiffen, die umweltschonendere Methoden verwenden, zusätzliche Zeit gewährt wurde.[45,46] Das CCS wird grundsätzlich positiv bewertet, auch wenn bei der Reduzierung der Rückwürfe von Kabeljau wesentlich höhere Erfolge verzeichnet wurden als für Schellfisch und Wittling.[47]

Mit dem Ende des EU-Programms zur Wiederauffüllung der Kabeljaubestände und der damit einhergehenden Begrenzung des Fischereiaufwands im Jahr 2016 endete auch das schottische „Conservation Credits Scheme“. Die Mechanismen, die nötig wären, um den Fischereiaufwand im Rahmen eines ähnlichen Programms zu beschränken bzw. zu belohnen, stehen jedoch allen Mitglied-

41 *Carpenter, G. & Kleinjans, R. (2017).*
42 *Ebda.*
43 *Ebda.*
44 *Ebda.*
45 *Scottish Government (2011).*
46 *Marine Scotland (2015).*
47 *WWF (2009).*

staaten zur Verfügung – wie aus Art. 17 der GFP-Grundverordnung ersichtlich, der ausdrücklich empfiehlt, Fangmöglichkeiten auf diese Weise einzusetzen.

Vereinigtes Königreich: Die „Makrelen-Box"

Mit Beginn der Gemeinsamen Fischereipolitik im Jahre 1983 hat der EU-Ministerrat ein räumliches Fangverbot im Bereich von Cornwall im Südwesten Englands erlassen, um die dortigen Makrelenbestände vor Schäden durch küstennahe pelagische Grundschleppnetzfischer zu schützen. Innerhalb dieser Fangverbotszone, bekannt als die „Makrelen-Box", dürfen ausschließlich Kiemennetze und Handleinen verwendet werden. Entsprechend ist die Zuteilung von Fanquoten innerhalb der Makrelenbox auf diese Fangmethoden beschränkt. Ihr Anteil beläuft sich auf 0,83 % der Fangquoten für Makrele des Vereinigten Königreichs insgesamt oder 1.750 Tonnen, je nachdem, welcher Betrag höher liegt.[48] Seit der Schließung des Gebiets für Schleppnetz- und Ringwadenfischer hat sich der Zustand der Makrelenbestände erheblich verbessert.[49]



Makrelen im Schwarm (Scomber scombrus)

In Irland verhindert die zum Schutz von Heringslaich errichtete sogenannte „Dunmore-Box" die Befischung des dortigen Heringsbestands durch Fischereifahrzeuge mit einer Länge von mehr als 20 Metern.[50] Allerdings ist eine Veränderung der Schiffslänge, im Vergleich zu einer Anpassung der Fanggeräte, ungleich schwieriger (und von daher mehr ein Befehl als ein Anreiz).

4.2 Beispiele jenseits der Gemeinsamen Fischereipolitik

Norwegen: Anlandungsanreize

Norwegen hat zahlreiche Maßnahmen zum Schutz seiner Fischbestände und zur Sicherung der Nachhaltigkeit seiner Meeresumwelt umgesetzt. Nach norwegischem Recht ist das Verklappen von Nichtzielarten verboten, und zwar unabhängig davon, ob ein Fischereifahrzeug eine Fanggenehmigung für eine Art besitzt oder nicht. Der gesamte wirtschaftliche Wert der Mengen, die oberhalb der Quote gefangen werden, verfällt an den Staat – außer im Weißfischsektor, wo 20 % des Werts an die Fischereibetreiber gehen, um einen Anreiz für das vollständige Anlanden der Fänge zu schaffen und Rückwürfe auf See zu verhindern. Im Gegensatz dazu ist es im Rahmen der GFP-Mandate illegal, Fische an Bord von Schiffen zu behalten, die keine Fangerlaubnis für diese Art besitzen – was dazu führt, dass Angler Nicht-Zielarten, die sich in ihren Netzen verfangen, als Abfall zurück ins Meer werfen. Diese Praxis ist nicht nur verschwenderisch und sittenwidrig, sie führt auch zu einem dramatischen Rückgang der Bestände und gefährdet so die gesamte Fischereibranche. Obwohl ein umfassendes Rückwurfverbot die Fischer zunächst davon abhalten könnte, in selektivere Fanggeräte zu investieren, beweist das norwegische Totalverbot von Rückwürfen das Gegenteil: Seit seiner Einführung ist die Biomasse von Dorsch, Schellfisch, Seelachs und Hering um 18 % pro Jahr gestiegen.[51]

Färöer-Inseln: Bekenntnis zur Fischerei als öffentlicher Ressource durch öffentliche Auktionen

Die Färöer-Inseln haben im Jahr 2018 eine neue Fischereireform verabschiedet, die die Privatisierung der Meere verhindern und die öffentliche Kontrolle der Fischereiressourcen erhalten soll. Die Färöer haben ihre Fangquoten verstaatlicht und verteilen diese im Rahmen öffentlicher Versteigerungen an die Fischer. Hinzu kommt, dass Fanglizenzen nicht privat untereinander gehandelt, sondern ausschließlich im Rahmen öffentlicher Auktionen versteigert werden dürfen. Ein weiterer Eckpunkt der Reform ist die Tatsache, dass die Zuteilung von Fangquoten an Schleppnetzfischer auf der Grundlage der Mengen gefangenen Fischs erfolgt, statt auf der Anzahl der Tage auf See, wie bis dahin üblich.[52]

Obwohl die Zuteilung von Fangmöglichkeiten mittels Auktionen keinem festgelegten Schema folgt, könnte eine Aufstellung verbindlicher Umweltkriterien – im Rahmen sogenannter „Beauty Contest"-Verfahren oder Nachhaltigkeits-„Scorecards" – die Nachhaltigkeit des Verfahrens untermauern.[53]

48 *Newman, S. (2014), S. 12.*
49 *History of the Cornish Fishing Industry (2018).*
50 *Department of Agriculture, Food and the Marine of the Government of Irland (2016).*
51 *Diamond, B. & Beukers-Stewart, B. D. (2009).*
52 *Hanssen, L. (2018).*
53 *Carpenter, G., Williams, C., & Walmsley, S. (2018).*

5. Ausblick

Die beiden bis 2020 gesetzten Fristen für eine Beendigung der Überfischung im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik und für den Schutz der Meeresumwelt im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie zwingen die Mitgliedstaaten dazu, die Bewirtschaftung ihrer Fischereien kritisch zu beleuchten. Die Bundesrepublik hat hier, wie viele andere Mitgliedstaaten auch, noch viel Arbeit vor sich und nur noch wenig Zeit. Der Fangdruck ist unvermindert hoch und Flottenüberkapazitäten werden so lange an immer neuen Stellen zutage treten, wie die akute Notlage einzelner Bestände weiterhin als Einzelphänomen betrachtet und behandelt wird.

Die Herausforderung für die deutsche Regierung besteht darin, dass sie nun einen Schritt zurücktreten und die gesamte Bandbreite der ihr zur Verfügung stehenden politischen Instrumente betrachten muss, um die Auswirkungen der Fischfangflotten auf die Meeresumwelt zu minimieren. In diesem Kapitel wurde besonderes Augenmerk auf die anreizbasierten Instrumente gelegt, die im Einklang mit Art. 17 der reformierten GFP – der die Mitgliedstaaten dazu auffordert, Fangmöglichkeiten auf der Basis ökologischer und sozio-ökonomischer Kriterien zuzuteilen – Impulse für positive Veränderungen geben können.

Die Beispiele für anreizbasiere Instrumente aus anderen Ländern innerhalb und außerhalb der EU zeigen, dass es sich um eine gemeinsame Herausforderung handelt, bei der alle Staaten voneinander lernen können. **Eine Hauptaufgabe für die deutsche Regierung wird sein, anzuerkennen, dass es sich bei Fisch um eine öffentliche Ressource handelt und Fangmöglichkeiten daher lediglich gepachtete Ansprüche sind, die von Staatsseite gewährt und bei Bedarf verändert werden können. Bislang wurde der anreizbasierte Ansatz bei der Zuteilung von Fangmöglichkeiten weitgehend außer Acht gelassen, was dazu geführt hat, dass Fischer diese inzwischen als ihr Privateigentum betrachten. Je länger Fangmöglichkeiten als politisches Instrument vernachlässigt werden, desto schwieriger wird es, dies zu ändern.**



Dorsch (Gadus morhua)

Die unbeabsichtigte Privatisierung von Fangmöglichkeiten in Deutschland erfordert – ebenso wie der kurz bevorstehende Ablauf der in der GFP und der MSRL gesetzten Fristen – sofortiges Handeln. Die Erfüllung der ihr auferlegten Pflichten birgt für die Bundesrepublik vielfältigen Nutzen: Größere Anlandungsmengen, mehr Einkommen und höhere Gewinne sowie ein widerstandsfähiges Ökosystem als mögliche Folgen einer Neuausrichtung im Fischereimanagement machen nachhaltige Fischereien zu einer lohnenden Herausforderung.

6. Referenzen

1 Europäische Union (2013): Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates

2 Marine Conservation Society (2013): Fishing methods league table. Marine Conservation Society.

3 Carpenter, G. (2018): Landing the blame: overfishing in the Atlantic 2018. London: New Economics Foundation.

4 Ebda.

5 European Commission (2018): Description of the entry exit regime for the Scoreboard. Retrieved 2018, from Fleet register on the Net, http://ec.europa.eu/fisheries/fleet/index.cfm?method=RES1.Rules

6 Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J., & Common, M. (2003): Natural Resource and Environmental Economics (3rd Edition ed.). Harlow: Pearson, S. 217.

7 Ebda.

8 Europäische Union (2013): Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates

9 Ebda.

10 Centenera, R. (2014): Fisheries in Germany; In-depth analysis. Brussels: European Commission.

11 Marine Conservation Society (2013): Fishing methods league table. Marine Conservation Society.

12 Ebda.

13 European Commission (2016): Small-scale coastal fleet in the EU. Brussels: European Union.

14 Carvalho, N., Keatinge, M., & Guillen, J. (2017): The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 17-12). Ispra: Joint Research Centre.

15 Carpenter, G., & Kleinjans, R. (2017): Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU member states. London: New Economics Foundation, S. 148.

16 Marine Conservation Society (2013): Fishing methods league table. Marine Conservation Society.

17 Bellebaum J. (2011): Untersuchung und Bewertung des Beifangs von Seevögeln durch die passive Meeresfischerei in der Ostsee - Schlussbericht über das F+E-Vorhaben (FKZ 3507 85 090). Bonn: BfN-Skripten 295.

18 ICES (International Council for the Exploration of the Sea) (2011): Report of the Working Group on Bycatch of Protected Species (WGBYC 2011). Copenhagen: ICES. ICES WGBYC REPORT 2011.

19 HELCOM (2013): HELCOM Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct. Helsinki: Helsinki Commission.

20 Harmelin, J. G., Bachet, F., & Garcia, F. (1995): Mediterranean Marine Reserves: fish indices as tests of protection efficiency. Marine Ecology, 16(3), S. 233-250.

21 ICES (2018): Advice on Western Baltic Cod, cod. 27, S. 22-24.

22 European Commission (2009): GREEN PAPER: Reform of the Common Fisheries Policy. Brussels: European Commission.

23 Carpenter, G., & Millar, C. (2018): Fisheries Management Costs. London: Sustainable Inshore Fisheries Trust and the New Economics Foundation.

24 European Commission (2015): OPERATIONELLES PROGRAMM EMFF; https://ec.europa.eu/fisheries/commission-greenlights-fisheries-and-aquaculture-investment-packages-denmark-estonia-germany-and_en

25 BMEL (2014): Europäischer Meeres- und Fischereifonds - Operationelles Programm für Deutschland. Bonn: BMEL, S. 47.26For a complete list of threatened fish species in Germany see http://fishbase.org (Froese, R. and Pauly, D. (eds), 2008).

26 Froese, R. und Pauly, D. (Hrsg.) (2008): vollständige Liste gefährdeter Fischarten in Deutschland, siehe: „http://www.fishbase.org“

27 European Commission (2015): OPERATIONELLES PROGRAMM EMFF; https://ec.europa.eu/fisheries/commission-greenlights-fisheries-and-aquaculture-investment-packages-denmark-estonia-germany-and_en

28 Nieto, A., Ralph, G. M., Comeros-Raynal, M. T., Kemp, J., García Criado, M., Allen, D. J. & Walls, R. H. (2015): European red list of marine fishes. Brussels: European Commission; HELCOM (2013): HELCOM Red List of Baltic Sea species in danger of becoming extinct. Helsinki: Helsinki Commission.

29 European Commission (2014): Blue Growth – Infographic. Brussels: European Commission. EU 508/2014.

30 Turismo Marinero Murcia (2018): Turismo Marinero Murcia. Retrieved 2018, from http://www.turismomarineromurcia.com

31 European Commission (2014): Blue Growth – Infographic. Brussels: European Commission. EU 508/2014.

32 BONUS (2012): Inventory of the infrastructure in the Baltic Sea region suited for BONUS research. Helsinki: BONUS.

33 Kraak, S. B., Reid, D. G., Bal, G., Barkai, A., Codling, E. A., Kelly, C. J., & Rogan, E. (2015): RTI (“Real-Time Incentives”) outperforms traditional management in a simulated mixed fishery and cases incorporating protection of vulnerable species and areas. Fisheries Research, 172, 209-224.

34 Thaler, R., & Sunstein, C. (2008): Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven: Yale University Press.

35 Mackay, M., Jennings, S., Putten, v. I., Sibly, H., & Yamazaki, S. (2018): When push comes to shove in recreational fishing compliance, think ‘nudge’. Marine Policy, 95, 256-266.

36 Carpenter, G., & Kleinjans, R. (2017): Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU member states. London: New Economics Foundation.

37 Newman, S. (2014): Practical implementation of Article 17 of the CFP: allocating fishing opportunities using environmental criteria. RSPB Scotland, Edinburgh, S. 12, http://ww2.rspb.org.uk/Images/IEEP_2014_Practical_implementation_of_CFP_Art_17_tcm9-385886.pdf

38 Ebda.

39 Ebda.

40 Bundesamt für Naturschutz; https://www.bfn.de/en/activities/marine-nature-conservation/pressures-on-the-marine-environment/fisheries-and-fish-stocks/ecosystem-friendly-fishing-gear.html

41 Carpenter, G., & Kleinjans, R. (2017): Who gets to fish? The allocation of fishing opportunities in EU member states. London: New Economics Foundation.

42 Ebda.

43 Ebda.

44 Ebda

45 Scottish Government (2011), https://www2.gov.scot/Topics/marine/SeaFisheries/17681/ccs

46 Marine Scotland (2015): Scotland’s National Marine Plan - A Single Framework for Managing Our Seas. Report by Marine Scotland Science. S. 144.

47 WWF (2009): The Scottish Conservation Credits Scheme. Dunkeld: WWF Scotland.

48 Newman, S. (2014): Practical implementation of Article 17 of the CFP: allocating fishing opportunities using environmental criteria. RSPB Scotland, Edinburgh, S. 12;http://ww2.rspb.org.uk/Images/IEEP_2014_Practical_implementation_of_CFP_Art_17_tcm9-385886.pdf

49 History of the Cornish Fishing Industry (2018): History of the Cornish Fishing Industry . Retrieved 2018, from Cornwall Good Seafood Guide; http://www.cornwallgoodseafoodguide.org.uk/cornish-fishing/history-of-the-cornish-fishing-industry.php

50 Department of Agriculture, Food and the Marine (2016, April): Department of Agriculture, Food and the Marine. Retrieved September 13, 2018; https://www.agriculture.gov.ie/media/.../sea.../QuotaMgmtPolicyApril16250416.doc

51 Diamond, B. & Beukers-Stewart, B. D. (2009): Fisheries Discards – Waste of a Resource or a Necessary Evil? York: University of York.

52 Hanssen, L. (2018): The Faroese Parliament passes fisheries reform. Retrieved 2018, from Fareoesislands.fo; https://www.faroeislands.fo/the-big-picture/news/the-faroese-parliament-passes-fisheries-reform/

53 Carpenter, Griffin & Williams, Chris & Walmsley, Suzannah. (2018). Implications of Brexit for fishing opportunities in Wales. 10.13140/RG.2.2.23039.25769.



KAPITEL 6 | ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG



Dr. Markus Salomon

Autor

© Irina K., vector tradition/Fotolia

Inhaltsverzeichnis

KAPITEL 6 | ABSCHLIESSENDE BEWERTUNG

1. Haben sich die negativen Effekte der EU-Fischerei auf marine Arten und Lebensräume verringert? 116

1.1 Zeigen sich Verbesserungen beim Zustand der bewirtschafteten Fischbestände? 116

1.2 Wird bis zum Jahr 2020 das Ziel MSY erreicht? Ist eine entsprechende Zielerreichung für alle Bestände überhaupt möglich? 117

1.3 Hat sich die Selektivität der Fischerei verbessert? 118

1.4 Sind Fortschritte in Richtung eines ökosystemaren Bewirtschaftungsansatzes erkennbar? 118

1.5 Konnte ein besserer Schutz sensibler und besonders schützenswerter Lebensräume und Arten umgesetzt werden? 119

2. Inwieweit wurden strukturelle Mängel im Rahmen der letzten Reform zwar benannt, aber nicht oder nur teilweise behoben? 121

2.1 Flottenüberkapazitäten 121

2.2 Unpräzise politische Zielsetzungen 122

2.3 Mängel im Beschlussfassungssystem 122

2.4 Fehlende Verantwortungsübertragung auf die Fischereiwirtschaft 122

2.5 Unzureichender Vollzug und Kultur der Missachtung von rechtlichen Vorgaben 123

3. Welche Vorgaben, die bereits jetzt Verbesserungen für das marine Ökosystem bewirken könnten, werden nicht richtig umgesetzt? Was sind die Gründe hierfür? 123

3.1 Quotenfestlegung abweichend vom MSY-Ansatz 123

3.2 Unzureichende Berücksichtigung von Naturschutzaspekten bei der nationalen Quotenverteilung 123

3.3 Anlandeverpflichtung wird zu langsam umgesetzt 124

3.4 Meeresschutzgebieten fehlt wirksames Fischereimanagement 124

4. Wie können bestehende Instrumente besser gefasst und mit angemessener Wirkungskraft versehen werden, damit die Integration von Naturschutzbelangen in die GFP nicht ins Leere läuft? 125

4.1 Wissenschaftliche Beratung noch klarer auf die Ziele der GFP und MSRL ausrichten 125

4.2 Flottenüberkapazitäten weiter abbauen 125

4.3 Regionalen Ansatz stärker für eine ökosystemare Bewirtschaftung nutzen 126

4.4 Technische Maßnahmen optimieren, Selektivität erhöhen 126

4.5 EU-Kontrollverordnung novellieren 126

4.6 Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung abschaffen 127

4.7 Die Umsetzung von Fischereibeschränkungen in Meeresschutzgebieten forcieren 128

4.8 Räumliche Fischereibeschränkungen besser implementieren 129

5. Welche weiteren Instrumente wären geeignet, um die gewünschten positiven Effekte der GFP herbeizuführen? 129

5.1 Flexibilisierung der Fangquoten(-vergabe) 129

5.2 Programm zum Monitoring von Beifängen geschützter Arten etablieren 129

5.3 Unterstützung der küstennahen Fischerei durch neue Einnahmequellen 130

5.4 Beendigung umweltschädlicher Subventionen 130

5.5 Klagerecht auf europäischer Ebene ausweiten 130

6. Fazit 131

7. Referenzen 132

1. Haben sich die negativen Effekte der EU-Fischerei auf marine Arten und Lebensräume verringert?

1.1 Zeigen sich Verbesserungen beim Zustand der bewirtschafteten Fischbestände?

Ziel der im Jahr 2013 turnusmäßig reformierten Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ist es, dass die Fischbestände wieder Größen erreichen, oder dass Größen erhalten bleiben, die über das Maß hinausgehen, welches einen sogenannten „maximalen nachhaltigen Dauerertrag" (Maximum Sustainable Yield, MSY), im Folgenden auch „höchstmöglichen Dauerertrag", gewährleistet.

Seit der GFP-Reform 2013 hat sich der Zustand der Fischbestände in den europäischen Gewässern (Nordost-Atlantik, Mittelmeer und Schwarzes Meer) etwas verbessert. So hat die Anzahl der Bestände, die zwischen 2013 und 2017 außerhalb sicherer biologischer Grenzen lagen, von 19 auf 17 abgenommen und die Bestände, die innerhalb sicherer biologischer Grenzen lagen, von 27 auf 29 zugenommen (nur 46 Bestände flossen in die Bewertung ein) (Kap. 1.2.3).[1] Zudem zeigt sich eine leichte Zunahme der Biomasse der bewerteten Bestände (s. Abb. 1, Beispiel Nordsee).[2] Es gibt somit Fortschritte bezüglich des Zustands der Fischbestände, doch stellen sich diese ausgesprochen langsam ein.

Froese et al. (2018) kommen zu dem Ergebnis, dass von 397 untersuchten europäischen Fischbeständen im Jahr 2017 immer noch die Hälfte außerhalb sicherer biologischer Grenzen lag (Biomasse < 0,5 B_{MSY}).[3] Außerdem zeigten sich deutliche regionale Unterschiede. So ist die Situation der Bestände in der Barentssee und in der Norwegischen See am besten, da hier 50% der Bestände nach Froese et al. die MSY-Kriterien erfüllen. Dagegen ist der Status der Bestände im Mittelmeer und im Schwarzen Meer weiterhin sehr bedenklich, ein Großteil gilt als überfischt. Zur Bestandsbiomasse sind für beide Meere aufgrund der schlechten Datenlage in der Regel keine Aussagen möglich.

Schaut man sich die Situation in der Nordsee und in der Ostsee an, fällt auf, dass besonders Bestände mit einer hohen wirtschaftlichen Bedeutung immer noch einen schlechten Zustand aufweisen.[4,5] Dies trifft in der **Ostsee** für beide Dorschbestände (*Gadus morhua*) und den Heringsbestand (*Clupea harengus*) in der westlichen Ostsee (einschließlich Skagerrak und Kattegat) (Frühjahrslaicher) zu.[6] Der Dorschbestand in der östlichen Ostsee liegt zudem außerhalb sicherer biologischer Grenzen (Biomasse laichreifer Tiere (SSB) < B_{lim}), das heißt, die Reproduktionskapazität ist beeinträchtigt und eine Erholung des Bestandes gefährdet.[7,8] Von den zehn Ostseebeständen, für die eine Einschätzung möglich ist, entspricht bei sieben die SSB dem MSY-Ansatz (> MSY $B_{trigger}$), allerdings erfüllen nur drei davon vollständig die Kriterien der GFP (s. Art. 2.2 GFP-Grundverordnung), d.h. auch die fischereiliche Sterblichkeit liegt wie angestrebt unter oder gleich dem Zielwert F_{MSY}.[9]



Dorschbestände (Gadus morhua) der Ostsee unverändert in schlechtem Zustand

In der **Nordsee** zeigen sich kleine Verbesserungen im Zustand der Fischbestände. So ist die Anzahl der Bestände, die das MSY-Biomassezeil erreichen, zwischen 2014 und 2018 von 13 auf 29 angestiegen (Tab. 1). Allerdings ist immer noch für 81 Bestände eine entsprechende Aussage nicht möglich, da hierfür die Daten fehlen.[10]

B_{MSY}	Biomasse, die ein Fischbestand aufweisen muss, damit er langfristig den MSY (maximalen nachhaltigen Dauerertrag) liefern kann.
B_{lim}	Limit-Referenzpunkt für die Laicherbiomasse.
$B_{trigger}$	Laicherbiomasse, die eine bestimmte Management-Reaktion hervorruft.
F_{MSY}	Referenzwert für die fischereiliche Sterblichkeit (F) in Übereinstimmung mit dem höchstmöglichem Dauerertrag.

1 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2019).*
2 *Ebda.*
3 *Froese, R. et al. (2018).*
4 *ICES (2018a).*
5 *ICES (2018b).*
6 *ICES (2018a).*
7 *ICES (2018c).*
8 *Froese, R. et al. (2018).*
9 *ICES (2018a).*
10 *ICES (2018b).*

Nordsee	2014	2015	2016	2017	2018
Anzahl Bestände, die Biomasseziel erreichen[1]	13	25	26	16	29
Anzahl Bestände, die Biomasseziel verfehlen[2]	2	12	11	9	9
Status unbekannt	95	83	81	93	81

[1] = Bestandbiomasse (SSB) > MSY $B_{trigger}$
[2] = Bestandbiomasse (SSB) < MSY $B_{trigger}$
Datenquelle: (ICES 2018b).

Tab. 1: Anzahl der Bestände in der Nordsee, die das MSY-Biomasseziel erreichen bzw. verfehlen.

Außerdem befinden sich unter den Beständen mit positiven Entwicklungen auch einige, die weiterhin zu stark befischt werden. Nur 18 Bestände erfüllen bisher vollständig die oben genannten Kriterien der GFP (s. auch Abschnitt 1.5).

Insgesamt zeigen sich leichte Verbesserungen beim Zustand der kommerziell genutzten Fischbestände in europäischen Gewässern. Dies trifft auch für Nord- und Ostsee zu. Besonders problematisch ist nach wie vor der Zustand einzelner Bestände, die von besonders hoher wirtschaftlicher Bedeutung sind.

1.2 Wird bis zum Jahr 2020 das Ziel MSY erreicht? Ist eine entsprechende Zielerreichung für alle Bestände überhaupt möglich?

Neben dem Biomasseziel sieht die GFP auch vor, dass bis 2015 bzw. spätestens 2020 der Grad der Bewirtschaftung der Bestände an das MSY-Ziel angepasst wird. So soll die fischereiliche Sterblichkeit nicht höher als F_{MSY} liegen. Um das Biomasseziel zu erreichen, muss allerdings dieser Wert unterschritten werden, d.h. zum Beispiel 0,9 F_{MSY} oder weniger entsprechen.[11,12]

Im Zieljahr 2015 wurde das MSY-Ziel klar verfehlt.[13] Kleine Fortschritte sind bei der Festlegung der Höchstfangmengen („Quoten") erkennbar, wodurch die Anzahl der Bestände, deren Quoten oberhalb des MSY-Ziels (F_{MSY}) festgelegt werden, stetig sinkt (s. Abb. 1 und Kap. 1.2.3).

Eine Grundvoraussetzung zur Verbesserung der Bestände ist die Befolgung der wissenschaftlichen Empfehlungen bei der Quotenfestlegung. Diese wird nach wie vor nicht erfüllt.[14] So wichen die Quoten im Jahr 2019 in etwa 40 % der Fälle von den wissenschaftlichen Empfehlungen ab.[15,16]

Bei den Nordseebeständen hat sich in den vergangenen Jahren die mittlere fischereiliche Sterblichkeit der verschiedenen kommerziell genutzten Bestände verringert und liegt nun bei mehr als der Hälfte der Bestände, für die eine solche Aussage möglich ist, gleich oder unterhalb des Referenzwertes F_{MSY}. Für einen Großteil der Bestände lag dagegen kein Referenzwert vor (Abb. 1).

In der Ostsee entspricht das Management ebenfalls nicht den Zielvorgaben der GFP. Im Jahr 2018 lag bei der Hälfte der bewerteten bewirtschafteten Bestände die fischereiliche Sterblichkeit oberhalb dieses Wertes (< F_{MSY}) (Abb. 1).

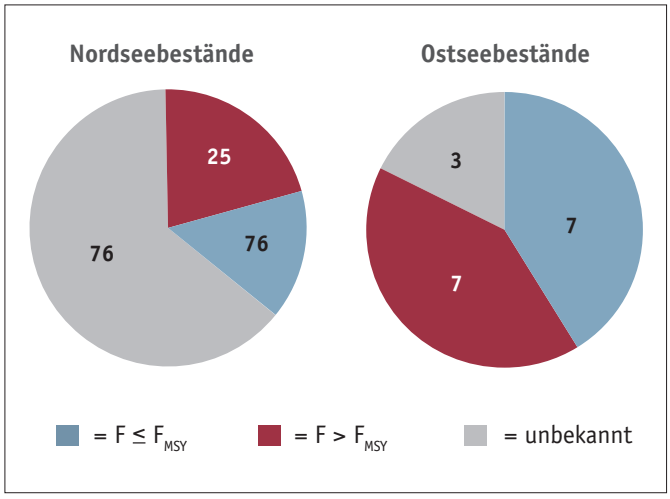


Abb.1: Fischereidruck auf die Nord- und Ostseebestände im Jahr 2018: Zahl der Bestände, bei denen die fischereiliche Sterblichkeit (F) gleich oder unter dem Referenzwert F_{MSY} liegt = blau, bei denen F > F_{MSY} = rot. Grau zeigt die Zahl der Bestände, für die kein Referenzwert ermittelt werden konnte. Quelle: ICES (2018a), ICES (2018b).

Inwieweit und bis wann die Biomasse (SSB) der Bestände, die keinen guten Zustand aufweisen, wieder auf eine Größe anwächst, die dem MSY-Ansatz entspricht (> B_{MSY}), ist ungewiss. Zum einen liegen für die meisten Bestände noch keine Biomassegrößen vor, um dies abschätzen zu können. Zum anderen spielen hierfür neben dem Fischereidruck auch andere Faktoren, wie zum Beispiel die Nahrungsverfügbarkeit, eine wichtige Rolle.[17]

11 S. hierzu: SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011).
12 Froese, R. et al. (2011).
13 STECF (2018a).
14 Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017).
15 Council of the European Union (2019).
16 The PEW Charitable Trusts (2019).
17 S. hierzu Beispiel Ostseedorsch: Zimmermann, C. & Krumme, U. (2015).

Es sind Fortschritte bei der Festlegung nachhaltiger Fangquoten erkennbar, diese erfolgen aber viel zu langsam, um bis 2020 die GFP-Ziele zu erreichen. Aus diesem Grund ist dringend ein entschlossenes Umsteuern bei der Quotenfestlegung erforderlich, damit diese ohne Ausnahme den Vorgaben der GFP und der MSRL entsprechen.

1.3 Hat sich die Selektivität der Fischerei verbessert?

Die Einführung einer Anlandeverpflichtung für wichtige kommerzielle Fischarten gehört zu den wesentlichen Neuerungen, die mit der letzten GFP-Reform auf den Weg gebracht wurden. Die Umsetzung erfolgte schrittweise über die Verabschiedung von Rückwurfplänen, die in Form von delegierten Verordnungen von der Kommission verabschiedet wurden.[18] Seit 2015 bzw. 2016 ist ein Anlandegebot in Nord- und Ostsee in Kraft. Welche Fortschritte bereits erzielt wurden, ist noch nicht abschließend zu bewerten. Trotzdem kommt der Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für die Fischerei (STECF) in seinem Bericht aus dem Jahr 2018 zu dem Ergebnis, dass insbesondere in der Ostsee die Fischereipraktiken noch zu wenig an die Anlandeverpflichtung angepasst wurden, insbesondere in Bezug auf der Verwendung selektiver Fangtechniken.[19] Auch die Daten, die für die Kabeljau- und Dorschbestände in den beiden heimischen Meeren vorliegen, weisen darauf hin, dass Verstöße immer noch weit verbreitet sind.[20,21]

In noch geringerem Maße sind Fortschritte in Richtung einer höheren Selektivität, was den Beifang von bedrohten Arten (insb. Meeressäugetieren und Seevögel) betrifft, erkennbar (s. Abschnitt 1.5). Für Schweinswale (*Phocoena phocoena*) und tauchende Seevögel besteht ein hohes Risiko, in Kiemen- und Verwickelnetzen zu ertrinken. Als eine technische Lösung zum Schutz von Walen wurden von Seiten der Fischereiverwaltung immer wieder akustische Vergrämer (Pinger) ins Gespräch gebracht. Diese sind jedoch aufgrund ihrer Scheuchwirkung und als störende Lärmquelle für Meeressäugetiere aus naturschutzfachlicher Sicht insbesondere in Schutzgebieten abzulehnen.[22,23] **Darüber hinaus sind die Kontrollen und das Beifangmonitoring bisher unzureichend bzw. nicht gegeben. Dies muss unbedingt geändert werden (s. Kap. 3.9 und 4.3).**

Alternativen zu Stellnetzen werden derzeit im Rahmen des Projektes STELLA (Stellnetz-Lösungsansätze, durchgeführt vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) und vom Thünen Institut für Ostseefischerei (TI-OF)) untersucht.[24] Für eine größere Selektivität in der Fischerei ist es notwendig, Anreize für die Fischer zu schaffen, diese Alternativen auch zu testen bzw. anzuwenden. Ein solcher Anreiz könnte z.B. der privilegierte Zugang zu bestimmten Fanggebieten sein (s. Kap. 5.3.1). Im Idealfall sollten sich die Fischer an der Entwicklung von umweltschonenden Fangmethoden aktiv mit eigenen Vorschlägen beteiligen, um nicht zuletzt die Praktikabilität in der alltäglichen Fangpraxis zu testen und deren Akzeptanz zu fördern.

Das Ziel der reformierten GFP, die Selektivität der Fanggeräte bzw. Fangtätigkeiten zu erhöhen, konnte bisher nicht in ausreichendem Maße erreicht werden. Dies trifft im Besonderen auch für nicht-Zielarten wie Seevögel, marine Säugetiere und eine Vielzahl unterschiedlichster Organismen am Meeresboden zu. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist hierzu sowohl eine effektivere Umsetzung der Anlandeverpflichtung als auch eine intensivere Forschung zu modifizierten und alternativen Fanggeräten erforderlich. Für eine stärkere Förderung der Nutzung umweltschonender Fangtechniken in der Praxis bedarf es der Schaffung von Anreizsystemen und rechtlichen Vorgaben.



Beifangopfer Schweinswal (Phocoena phocoena)

1.4 Sind Fortschritte in Richtung eines ökosystemaren Bewirtschaftungsansatzes erkennbar?

Um die Frage zu beantworten, ob es Fortschritte in der ökosystemaren Bewirtschaftung der Bestände gibt, ist ein Blick auf die relevanten Deskriptoren der MSRL erforderlich. Ein offensichtlicher Zusammenhang besteht mit Deskriptor 3, der besagt, dass sich alle kommerziell befischten Fisch- und Schalentierbestände in sicheren biologischen Grenzen befinden sollen (s. Kap. 4.1.2). Der gute Umweltzustand für diesen Deskriptor wurde im Jahr 2012 für die deutschen Nordseegewässer von der Bundesregierung wie folgt beschrieben: „Für alle kommerziell befischten Fisch- und Schalentierpopulationen der Nordsee ist die fischereiliche Sterblichkeit nicht größer, als der entsprechende Zielwert (F_{MSY}), die Laicherbestandsbiomasse (SSB) liegt über $MSY_{Btrigger}$ und die Bestände befischter Arten weisen eine Alters- und Größenstruktur auf, in

18 *European Commission (o.J.).*
19 *STECF (2018b).*
20 *S. z.B. Thünen Institut für Ostseefischerei (2018).*
21 *ICES (2018c).*
22 *SRU (2012).*
23 *Carlström, J. et al. (2009).*
24 *Thünen-Institut (o.J.).*

der alle Alters- und Größenklassen weiterhin, und in Annäherung an natürliche Verhältnisse vertreten sind".[25] Was den Stand der Bewirtschaftung der Fischbestände betrifft, kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden (s. Kap. 6.1.2**). Auch nach der Reform der GFP im Jahr 2013 verhindert der anhaltend hohe Fischereidruck eine Erholung der Bestände und das Erreichen einer natürlichen Alters- und Bestandsstruktur.**[26,27]

Weitere wichtige Deskriptoren der MSRL, die einen engen Bezug zu den ökologischen Auswirkungen von Fischereiaktivitäten haben, betreffen das Nahrungsnetz (Deskriptor 4), die biologische Vielfalt (Deskriptor 1) und die Integrität des Meeresbodens (Deskriptor 6) (s. Kap. 4.1.2). Auch für das Erreichen der für diese Deskriptoren formulierten Ziele sind Anknüpfungen in der GFP zu finden. So ist eines ihrer Ziele, ein Mehrartenmanagement zu etablieren (s. Art. 9 GFP-Grundverordnung). Ein solches dient dazu, Interaktionen der befischten Arten (insbesondere Räuber-Beute Beziehungen) im Bestandsmanagement zu berücksichtigen. Aus naturschutzfachlicher Sicht ist es darüber hinaus erforderlich, auch die Nahrungsbedürfnisse von geschützten Arten wie z.B. Seevögeln und marinen Säugetieren zu berücksichtigen, die teilweise auf die gleichen Fischarten als Nahrungsgrundlage angewiesen sind, wie die industrielle Fischerei (z.B. Sandaale, Sprotten). Das heißt Nahrungsnetzbeziehungen müssen bei der Bewirtschaftung berücksichtigt werden. Dies ist ein wichtiger Schritt in Richtung eines stärkeren ökosystemaren Ansatzes.[28] Die Umsetzung im Rahmen der GFP erfolgt über Mehrjahrespläne. Ein Beispiel hierfür ist der Mehrjahresplan für die Ostsee,[29] der auf den Empfehlungen des ICES basiert. Er betrifft nur die Fischerei auf die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte, fasst bestehende Verpflichtungen zusammen und legt Zielwerte für die fischereiliche Sterblichkeit und die Biomasse der Laicherbestände fest. Mehrjahrespläne sollten uneingeschränkt dazu beitragen, die Ziele der GFP in 2020 zu erreichen, demnach zu erwirken, dass die fischereiliche Sterblichkeit für alle Bestände unterhalb F_{MSY} abgesenkt wird und die Anlandeverpflichtung zur Umsetzung kommt. Diesbezüglich weist zum Beispiel der Mehrjahresplan für die Ostsee Lücken bei den Zielwerten auf. Außerdem ist zu kritisieren, dass bisher nur für wenige kommerziell wichtige Bestände Mehrjahrespläne festlegt wurden.[30]

Meeresschutzgebiete sind ein zentrales Instrument zum Erhalt der biologischen Vielfalt (Deskriptor 1 der MSRL), insbesondere für zu schützende Arten und Lebensräume. Dazu zählt auch die Integrität des Meeresbodens (Deskriptor 6 MSRL), auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird (Kap. 6.1.5). Wird in Meeresschutzgebieten die Fischerei stark bzw. vollständig eingeschränkt (Nullnutzungszonen), bietet sich die Chance für die Bestände, sich wieder natürlich zu entwickeln, wovon auch die Fischerei profitieren kann, bspw. durch „Spillover-Effekte" (Adulte oder juvenile Fische emigrieren aus dem Schutzgebiet aufgrund hoher Populationsdichte und tragen so zur Stützung bewirtschafteter Bestände außerhalb der Grenzen des Schutzgebietes bei).[31]

In der Summe zeigt sich, dass erste wichtige Schritte für eine ökosystemare Bewirtschaftung der marinen biologischen Ressourcen gemacht wurden, wie z.B. die Einführung der Anlandeverpflichtung und von Mehrjahresplänen. Um die Ziele der MSRL und der GFP zu erreichen, müssen aber weitere Schritte folgen. Das betrifft z.B. eine stärkere Berücksichtigung von Nahrungsbeziehungen bei der Entwicklung von Mehrjahresplänen und die konsequente Umsetzung von Meeresschutzgebieten.

1.5 Konnte ein besserer Schutz sensibler und besonders schützenswerter Lebensräume und Arten umgesetzt werden?

Für den Schutz sensibler und besonders schützenswerter mariner Lebensräume und Arten wurden im Rahmen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie eine Reihe von Meeresschutzgebieten eingerichtet. Deutschland hat im September 2017 seine Natura 2000-Gebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) als Meeresschutzgebiete rechtsverbindlich ausgewiesen.[32] Die Fischereiaktivitäten stellen die größte Bedrohung für die dort vorkommenden Arten und Lebensräume dar.[33,34,35,36] Damit die Verbesserung bzw. Erhaltung des Zustandes der in den Meeresschutzgebieten vorkommenden Lebensräume (insb. Riffe und Sandbänke) und Arten (insb. Meeressäugetiere, Seevögel, bestimmte Fischarten und Neunaugen) gelingt, sind Managementmaßnahmen für die fischereilichen Aktivitäten erforderlich. Deutschland kann im Alleingang keine Beschränkung der berufsmäßigen Fischerei in den Schutzgebieten erlassen, da dies nur im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 11 und 18 Verordnung Nr. 1380/2013) über delegierte Verordnungen der EU-Kommission möglich ist (Kap. 2.3.2). Die Mitgliedstaaten können hierfür in Abstimmung mit betroffenen Anrainerstaaten gemeinsame Empfehlungen (joint recommendations) erarbeiten. Bisher (Stand Mai 2019) wurden der EU-Kommission nur für die Natura-2000 Gebiete in der deutschen AWZ der Nordsee abgestimmte Empfehlungen für Fischereimanagementmaßnahmen vorgelegt, die verschiedene Beschränkungen der berufsmäßigen Fischerei sowie eine Nullnutzungszone beinhalten.[37,38]

25 *Bundesregierung, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Schleswig-Holstein (2016).*
26 *ICES (2018b).*
27 *S. ausführlich die Auswirkungen der Fischerei auf die Bestandszusammensetzung in: Kraus, G. & Diekmann R. (2018).*
28 *S. z.B.: ICES (2018d).*
29 *REGULATION (EU) 2016/1139.*
30 *European Commission (o.J.).*
31 *Gell F.R. & Roberts C.M. (2003).*
32 *S. auch Salomon M. & Schumacher J. (2018).*
33 *Sell, A. et al. (2011).*
34 *Bellebaum, J. (2011).*
35 *SRU (2012).*
36 *Kraus, G. & Diekmann, R. (2018).*
37 *Bundesregierung (2018).*
38 *Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2019).*

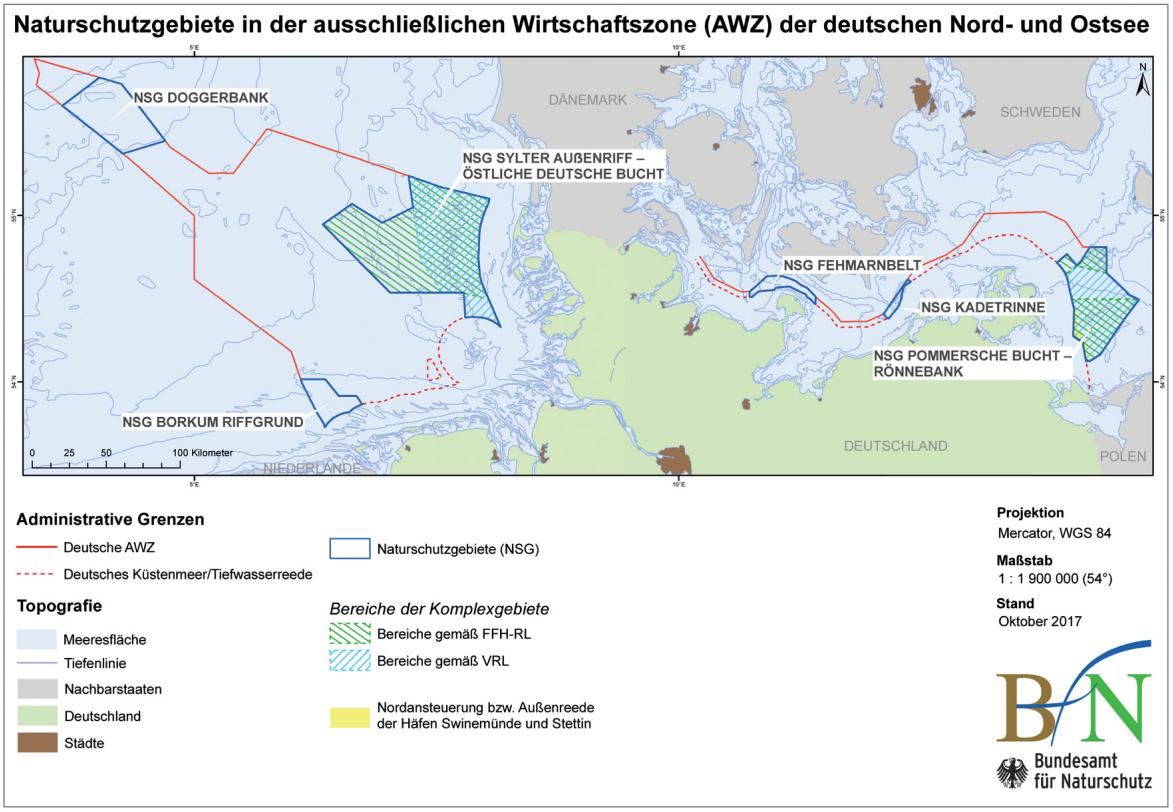


Abb. 2: Karte der Naturschutzgebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone der deutschen Nord- und Ostsee. Quelle: BfN (2017).

Die gemeinsame Empfehlung wurde im finalen Verhandlungsprozess der Scheveningengruppe durch fischereiökonomische Interessen einzelner Mitgliedsstaaten abgeschwächt und weist aus Naturschutzsicht einige Unzulänglichkeiten auf. **So sieht die Empfehlung weiterhin den Einsatz von Stellnetzen in den Schutzgebieten Doggerbank, Borkum Riffgrund und Sylter Außenriff, wenn auch beschränkt auf die mittlere Fischereiintensität der letzten sechs Jahre, vor, obwohl diese Natura 2000-Gebiete auch dem Schutz mariner Säugetiere (insbesondere von Schweinswalen) dienen.** Für diese stellt die Stellnetzfischerei eine große Gefährdung dar.[39] Darüber hinaus ist nicht in allen Bereichen im Natura 2000-Gebiet Sylter Außenriff, in denen die FFH-Lebensraumtypen Sandbänke oder Riffe sowie artenreiche Kies-, Grobsand- und Schillgründe (abgekürzt KGS, spezieller Habitattyp nach § 30 Bundesnaturschutzgesetz) vorkommen, der Ausschluss der schädigendenden Grundschleppnetzfischerei vorgesehen.

Zu kritisieren ist außerdem, dass für die Schutzgebiete in der deutschen AWZ der Ostsee erst Anfang 2019 ein erster Entwurf für Fischereimanagementmaßnahmen vorgelegt wurde, der nur die Regulierung mobiler grundberührender Fanggeräte zum Schutz von Lebensräumen am Meeresboden betrifft.[40] Was fehlt sind Managementmaßnahmen für die Stellnetzfischerei. Dies ist besonders bedenklich in Bezug auf die Schweinswale, deren zwei Subpopulationen in der Ostsee einen mäßigen (westliche Population) bzw. sehr schlechten (östliche Population) (ungünstig-schlecht im Sinne der FFH-Richtlinie) Erhaltungszustand aufweisen.[41] Hierfür ist wiederum die Stellnetzfischerei maßgeblich verantwortlich,[42] die zumindest in den Schutzgebieten umgehend verboten werden müsste. Es besteht dringender Handlungsbedarf, insbesondere um die vom Aussterben bedrohte Subpopulation des Schweinswals in der zentralen Ostsee zu schützen. Dieser Handlungsbedarf geht über ein Fischereimanagement für die Schutzgebiete hinaus, da Deutschland u.a. nach dem ASCOBANS-Abkommen[43] und der FFH-Richtlinie verpflichtet ist, ein schutzgebietsübergreifendes Aktionsprogramm zum Erhalt des Schweinswals umzusetzen. Vergleichbares gilt für den Schutz rastender und überwinternder Seevögel im Schutzgebiet Pommersche Bucht. Besonders geschützte Meeresenten, Alken und Seetaucher sind hier ebenfalls durch den Beifang in Stellnetzen gefährdet, woraus ein akuter Handlungsbedarf abzuleiten ist.[44] Somit sind Erhaltungsmaßnahmen, die die Fischerei betreffen, innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete dringend erforderlich.[45]

Es lässt sich feststellen, dass die Umsetzung der GFP bisher nicht dazu beitragen konnte, einen wirksamen Schutz sensibler und besonders schützenswerter Lebensräume und Arten in deutschen Meeresgewässern zu gewährleisten. Das bisherige Verfahren nach Artikel 11 und 18 hat sich als ungeeignet erwiesen, um zeitnah effiziente Fischereimanagementmaßnahmen in ausgewiesenen Meeresschutzgebieten auf den Weg zu bringen.

39 *OSPAR Commission (2017).*
40 *Bundesregierung (2019).*
41 *HELCOM Red List Marine Mammal Expert Group (2013).*
42 *Sell, A. et al. (2011).*
43 *ASCOBANS (2009).*
44 *Sonntag, N. et al. (2012).*
45 *SRU (2012).*

Der Prozess zur Implementierung von Fischereimanagementmaßnahmen in den Schutzgebieten wird zudem sehr stark durch kurzfristige ökonomische Interessen der Fischereiwirtschaft beeinflusst. Es ist deshalb erforderlich, dass die naturschutzfachlichen Erfordernisse bei der Erarbeitung von Managementmaßnahmen eine deutlich höhere Priorität erhalten.

2. Inwieweit wurden strukturelle Mängel im Rahmen der letzten Reform zwar benannt, aber nicht oder nur teilweise behoben?

In ihrem Grünbuch zur Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP), welches die EU-Kommission im Jahr 2009 veröffentlichte,[46] wurden folgende fünf maßgebliche Schwachstellen der GFP identifiziert:

1. ein tief verwurzeltes Problem der Flottenüberkapazität;
2. unpräzise politische Ziele, die unzureichende Leitlinien für Entscheidungen und deren Durchführung zur Folge haben;
3. ein Beschlussfassungssystem, das kurzfristiges Denken fördert;
4. ein Rahmen, der die Fischereiwirtschaft nicht genügend in die Verantwortung nimmt;
5. der mangelnde politische Wille, die Einhaltung von Vorschriften durchzusetzen und eine unzureichende Einhaltung seitens der Fischereiwirtschaft.

Inwieweit diese Schwachstellen mit der aktuellen GFP-Reform behoben werden konnten, wird im Folgenden ausgeführt.

2.1 Flottenüberkapazitäten

Eines der Kernprobleme der europäischen Fischereipolitik vor der GFP-Reform waren die – zum Teil sehr hohen – Flottenüberkapazitäten.[47] Diese stellen nicht per se ein Problem für den Meeresnaturschutz dar, solange entsprechende Regelungen zum Schutz der Bestände und Ökosysteme verhängt und vollzogen werden. Überkapazitäten führen aber zu Ineffizienzen und stellen damit eine ökonomische Herausforderung dar. Zudem waren die Flottenüberkapazitäten in der EU in der Vergangenheit für einen erheblichen politischen Druck verantwortlich, Fangquoten höher festzulegen, als dies unter Nachhaltigkeits- und naturschutzfachlichen Aspekten zu vertreten war. Gleichzeitig erhöhen sie den Druck auf Fischbestände, für die keine Fangbegrenzungen bestehen, oder tragen dazu bei, dass Schlupflöcher im Vollzug ausgenutzt werden. Somit stellen Flottenüberkapazitäten zusammen mit anderen Faktoren auch ein ökologisches Problem dar.

Maßnahmen, um Flottenüberkapazitäten abzubauen, die vor der letzten GFP Reform im Rahmen der Strukturpolitik ergriffen wurden, erwiesen sich als wenig wirkungsvoll.[48,49] Die Verantwortung für die Anpassung der Fangkapazitäten liegt bei den Mitgliedstaaten.[50] Diese sind mit der novellierten GFP-Grundverordnung (s. Art. 22) verpflichtet, Überkapazitäten zu identifizieren, über diese zu berichten und mittels Aktionsplänen abzubauen. In der Zwischenzeit konnten diesbezüglich einige Fortschritte erzielt werden.[51] Es erfolgten relevante Flottenanpassungen, wenngleich diese immer noch unzureichend sind. So bestehen laut aktuellem STECF-Bericht im Nordostatlantik, in Bezug auf eine nachhaltige Nutzung der Bestände, immer noch Überkapazitäten in vielen Flottensegmenten. Aufgrund der unzureichenden Datenlage konnten keine generellen Aussagen getroffen werden.[52] Besonders großer Handlungsbedarf, die Flottenkapazitäten anzupassen, besteht im Mittelmeer.[53]

Auch wenn die Überkapazitäten der deutschen Fischerei in der Vergangenheit geringer als in einigen anderen Mitgliedstaaten ausgeprägt waren, zeigt sich bei den meisten Flottensegmenten (bspw. die kleine Stellnetz- und Schleppnetzfischerei auf Dorsch in der Ostsee) immer noch eine fehlende Ausbalancierung zwischen fischereipolitischen Zielen und Fangkapazitäten.[54] Aus diesem Grund steht Deutschland in der Verpflichtung, weitergehende Maßnahmen zur Anpassung der Kapazitäten zu ergreifen.



Flottenüberkapazitäten werden nicht genug reduziert

46 *Europäische Kommission (2009).*
47 *Ebda.*
48 *SRU (2011).*
49 *European Court of Auditors (2011).*
50 *Salomon, M. et al. (2014).*
51 *Europäische Kommission (2016).*
52 *STECF (2018c).*
53 *Europäische Kommission (2016).*
54 *STECF (2018c).*

2.2 Unpräzise politische Zielsetzungen

Die EU-Kommission war der Ansicht, dass klare Prioritäten in der Zielsetzung der Fischereipolitik erforderlich sind. So war bereits in der alten GFP-Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 das Ziel formuliert, die lebenden aquatischen Ressourcen im Sinne einer ökonomischen, ökologischen und sozialen Nachhaltigkeit zu bewirtschaften.[55] Ökologische Nachhaltigkeit war in dem Sinne zu verstehen, dass die zukünftige Nutzung der Bestände nicht gefährdet ist und keine negativen Effekte für die Meeresumwelt auftreten.[56] Dafür sollte unter anderem der Ökosystemansatz schrittweise eingeführt werden. Diese Zielsetzungen waren zwar aus naturschutzfachlicher Sicht sehr zu begrüßen, führten aber nicht zu entsprechenden bindenden Verpflichtungen. Zum Beispiel hinderte die Definition einer nachhaltigen Nutzung der Bestände den Fischereirat nicht daran, kurzfristige ökonomische über ökologische und damit auch langfristige ökonomische Interessen zu stellen.[57] Um dem zu begegnen, muss zukünftig den ökologischen Zielen und Belangen in der Fischereipolitik eine hohe Priorität eingeräumt werden. **Mit der reformierten GFP wurden die Ziele deutlich präzisiert. Jedoch wird beispielsweise im Prozess zur Festlegung der Fangquoten seit der Reform (Kap. 6.1.2) klar, dass für die Erreichung ehrgeiziger Ziele nicht nur deren präzise Formulierung, sondern auch ihre bedingungslose Geltung sowie der politische Umsetzungswille entscheidend sind.**

2.3 Mängel im Beschlussfassungssystem

Zwei wesentliche Schwächen im Beschlussfassungssystem der alten GFP-Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 waren, dass alle Entscheidungen auf der höchsten politischen Ebene und zwar vom Fischereirat getroffen wurden, welcher die Durchführung der Politik bis ins kleinste Detail (bspw. bei der Festlegung von bestimmten Fangtechniken in einzelnen Fischereien) regelte.[58,59] Diese Konzentrierung der Beschlussfassung im Ministerrat zeigt, dass die Mitgliedstaaten die Verantwortung dafür, wie viel Fisch auf welche Weise gefangen werden soll, nicht aus der Hand geben wollten. Dies begünstigte auch die Fokussierung der GFP-Umsetzung auf kurzfristige, ökonomische Interessen, da die Fischereiminister traditionell stark kurzfristigen Wirtschaftsinteressen folgen. Mit der Verabschiedung des Lissabon-Vertrages, in der dem EU-Parlament mehr Mitsprache bei der GFP eingeräumt wurde, erfolgte zum Teil eine Korrektur dieses Systems. **So muss das Parlament inzwischen bei einer Reihe von Entscheidungen einbezogen werden. Allerdings hat das Parlament weiterhin kein Mitspracherecht bei der Festlegung der jährlichen Gesamtfangmengen (Art. 43 Abs. 3 AEUV).** Diese Ausnahme zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (nach Art. 43 ABS. 2 AEUV) hat ihre Rechtfertigung nur, wenn Kommission und Ministerrat bei der Quotenfestlegung die Vorgaben der GFP-Grundverordnung lediglich umsetzen, weichen sie von diesen jedoch ab, muss das Parlament einbezogen werden. Das unterstreicht noch einmal, dass Rat und Kommission an die Vorgaben der GFP gebunden sind. Beispielsweise dürfen über 2020 hinaus keine Fanggrenzen festgelegt werden, die oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlungen im Einklang mit den Art. 2-Zielen der Grundverordnung liegen.

Es sollte mehr Verantwortung, insbesondere technische Regelungen betreffend, auf die regionale Ebene verlagert werden, damit das Mikromanagement stärker an die besonderen lokalen Bedingungen angepasst werden kann. Wie u.a. in Kapitel 6.2.4 dargestellt, sind hierfür weitergehende Schritte erforderlich.

2.4 Fehlende Verantwortungsübertragung auf die Fischereiwirtschaft

Ein wichtiger Maßstab zur Bemessung des Erfolgs der GFP ist, inwieweit der Fischereisektor die GFP Vorgaben akzeptiert und die Umsetzung der Ziele unterstützt. Ohne diese Akzeptanz ist die Implementierung einer nachhaltigen Fischerei nicht möglich. In der alten GFP hatte sich sehr deutlich ein fehlendes Verantwortungsbewusstsein der Fischerei gezeigt. Ein Grund hierfür war insbesondere der Top-Down Ansatz, aufgrund dessen alle Entscheidungen bis ins kleinste Detail vom Fischereirat getroffen wurden und der Fischerei kaum ermöglicht wurde, selbst Verantwortung zu übernehmen. Ebenso bestanden kaum etablierte Verfahren zur Mitsprache für den Fischereisektor und sonstige Interessensgruppen.[60,61] Dies wurde erst mit der Schaffung der regionalen Fischereibeiräte im Jahr 2004 korrigiert.[62,63] Aus naturschutzfachlicher Sicht negativ zu bewerten ist, dass die Fischereibeiräte in ihrer Zusammensetzung deutlich von Fischereiinteressen dominiert werden.[64] **Eine Möglichkeit die Mitbestimmung zu verbessern, wäre die Etablierung von Selbstmanagementsystemen. Dabei könnte es der Fischerei selbst überlassen werden, wie und mit welchen (technischen) Maßnahmen sie die Vorgaben erfüllt.[65]**

Mit der neuen GFP wurde versucht, erste Schritte in diese Richtung zu gehen, indem die Mitgliedstaaten, primär in Kooperation miteinander, Kompetenzen bei der Spezifizierung von Managementplänen und technischen Vorgaben erhielten. Die Mitgliedstaaten mit einem direkten Fischereimanagementinteresse sind ermächtigt, nach Einbeziehung der regionalen Fischereibeiräte gemeinsam abgestimmte Empfehlungen an die EU-Kommission zu übermitteln. Anknüpfend daran wurden Expertengruppen unter den regionalen Gremien (Scheveningen Gruppe, BALTFISH) gebildet, die die Aufgabe übernehmen, Empfehlungen für technische Maßnahmen zu erarbeiten (s. Kap. 2). Einzelne zwischen Mitgliedstaaten abge-

55 *Art. 2(1) VERORDNUNG (EG) Nr. 2371/2002.*
56 *Art. 3(e) Ratsverordnung 2371/02.*
57 *Markus, T. & Salomon M. (2012).*
58 *Europäische Kommission (2009).*
59 *Salomon, M. et al. (2013).*
60 *S. z. B. Defra (Department for Environment, Food and Rural Affaires) (2009).*
61 *O'Mahony, J. (2008).*
62 *Rat der europäischen Union (2004).*
63 *Ingerowski, J. B. & Salomon, M. (2006).*
64 *S. bspw. North Sea Advisory Council (NSAC) (o.J.).*
65 *Europäische Kommission (2009).*

stimmte Fischereimanagementempfehlungen für Meeresschutzgebiete wurden bereits der EU-Kommission übermittelt und in Form von delegierten Rechtsakten umgesetzt.[66] Die von Deutschland eingereichten Maßnahmenvorschläge für die Schutzgebiete in der deutschen AWZ wurden von der Kommission als unzureichend bewertet und müssen überarbeitet werden. Wie bereits erwähnt, verfügen die Mitgliedstaaten jedoch über keine Entscheidungskompetenz, sondern können nur Anträge für Fischereimaßnahmen, in einvernehmlicher Abstimmung mit den betroffenen Fischereinationen, bei der EU-Kommission stellen.

Mit der reformierten GFP wurde begonnen, wenn auch recht zögerlich, die Zentralisierung abzubauen und die Fischerei in die Entscheidungsprozesse einzubinden.[67] Andere Interessensgruppen, insbesondere die Umwelt- und Naturschutzverbände, werden noch nicht ausreichend mit einbezogen. Insbesondere in Bezug auf Fischereimanagementmaßnahmen in Schutzgebieten sollte dem beantragenden Mitgliedsstaaten mehr Kompetenzen übertragen werden, um die Umsetzungsprozesse zu beschleunigen und eine Abschwächung der Maßnahmen durch einzelne Mitgliedsstaaten zu verhindern.

2.5 Unzureichender Vollzug und Kultur der Missachtung von rechtlichen Vorgaben

Ein mangelnder Vollzug gehörte in der Vergangenheit zu den Achillesfersen der GFP. Die EU hat beständig versucht, dieses Defizit abzubauen.[68] Ein Grund für Schwierigkeiten hierbei war ein ständiger Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten und der EU darüber, inwieweit die Notwendigkeit besteht, Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen auszubauen bzw. zu gewährleisten. Da für den Vollzug der GFP primär die Mitgliedstaaten die Verantwortung trugen und bei diesen nicht immer die Einsicht für dessen Wichtigkeit bestand, traten immer wieder Unzulänglichkeiten auf. Hinzu kam, dass die Kommission kaum Kompetenzen besaß, Verstöße zu sanktionieren und Personal fehlte, um die Umsetzung von Kontrollaufgaben in den Mitgliedstaaten ausreichend zu überprüfen. Die Kommission hat die damals bestehende Praxis sehr deutlich kritisiert und als Konsequenz einen Prozess zur Überarbeitung des Kontroll- und Vollzugssystems im Jahr 2008 angestoßen.[69] Dieser Prozess brachte einige Fortschritte. Die Revision des 2009 etablierten Systems zeigt aber auch, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf besteht bzw. dieser Prozess noch nicht abgeschlossen ist (s. Kap. 3).

Die Kontrolle der Fischereiaktivitäten und die Sanktionierung von Verstößen muss dringend weiter verbessert werden (Kap. 6.4.5). Es bestehen besonders große Unzulänglichkeiten bei der Überwachung kleiner Fischereifahrzeuge und des Rückwurfverbotes.

66 *Janiak, K. (2018).*
67 *Salomon, M. et al. (2014).*
68 *Johnson, C. (2008).*
69 *Schmidt, K.-A. (2019).*

3. Welche Vorgaben, die bereits jetzt Verbesserungen für das marine Ökosystem bewirken könnten, werden nicht richtig umgesetzt? Was sind die Gründe hierfür?

3.1 Quotenfestlegung abweichend vom MSY-Ansatz

Wie bereits erwähnt, wird bei der Festlegung der Fangquoten noch immer vom MSY-Ansatz abgewichen. Diese Praxis muss im Einklang mit der GFP-Grundverordnung spätestens bei der Festlegung von Gesamtfangmengen für 2020 beendet werden, damit die Bestände – dann schon jenseits der rechtlichen Frist – wieder Größen erreichen können, die eine ökosystemgerechte Bewirtschaftung erlauben. Besonders dringlich ist ein Umschwenken bei der Bewirtschaftung der Kabeljau- bzw. Dorschbestände in der weiteren Nordsee (einschl. Kanal und angrenzende Gewässer) sowie in der Ostsee. Um dies zu gewährleisten, müssen die Quoten in der Zukunft ausnahmelos unterhalb von F_{MSY} liegen. Ein Überschreiten dieses Wertes steht im klaren Konflikt mit den Zielen der GFP. Ist kein Wert für F_{MSY} festlegbar, muss der Vorsorgeansatz in Bezug auf den MSY-Ansatz zum Tragen kommen. Damit ist aber immer noch nicht das Ziel gesunder Bestände erreicht. Zusätzlich zu nachhaltigen Gesamtfangmengen müsste auch die jeweilige Bestandszusammensetzung eine Alters- und Größenstruktur aufweisen, die sich dem annähert, was unter natürlichen Bedingungen zu erwarten wäre.

Maßgeblicher Grund für die Überschreitung der Fangquoten ist weiterhin eine Dominanz von kurzfristigen ökonomischen Interessen. Diese spielen bei den Entscheidungen des Fischereirates immer noch eine zu große Rolle. Um dies zu ändern, ist es erforderlich, den Rat stärker an die Anforderungen der GFP zu binden und damit auch die verpflichtenden Vorgaben der MSRL umzusetzen. Eine Möglichkeit dies auch auf EU-Ebene rechtlich einzufordern wäre, das Einflussnahmerecht der Naturschutzinteressen auszubauen, beispielsweise indem das Klagerecht erweitert wird (s. Kap. 6.5.4).

3.2 Unzureichende Berücksichtigung von Naturschutzaspekten bei der nationalen Quotenverteilung

Für die Verteilung der Fangmengen in Deutschland ist die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) verantwortlich.[70] Die Vergabe von Fangmengen kann auch genutzt werden, um umweltschonendes Verhalten in der Fischerei zu fördern. Eine Möglichkeit besteht darin, einen Teil der Quoten zurückzuhalten,

70 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2018).*

um diese dann für bestimmte Belange zu reservieren, beispielsweise um Fischereisegmente gezielt zu fördern, die besonders schonende Fangmethoden (bspw. Fischfallen oder Reusen) verwenden oder die sich einer verstärkten Kontrolle durch Fernüberwachung unterziehen. Bisher vergibt die BLE die Fangmengen insbesondere nach dem Grundsatz der relativen Stabilität (prozentualer Anteil an einer Quote eines Fischers muss gleich bleiben), auch wenn andere Belange berücksichtigt werden könnten.[71] **Die Vergabe der Fangquoten sollte aus Naturschutzsicht stärker nach ökologischen Kriterien erfolgen. Beispielsweise könnten Fischereibetriebe, die beifangvermeidende Fanggeräte einsetzen, mit höheren Quoten ausgestattet werden.**

3.3 Anlandeverpflichtung wird zu langsam umgesetzt

Inzwischen (Stand Februar 2019) gilt die Anlandeverpflichtung für alle Fischereien bzw. Meeresgebiete (s. hierzu Kap. 6.4.6). **Erste Erfahrungen mit der Anlandeverpflichtung weisen darauf hin, dass diese unzureichend befolgt wird.** Der Grund hierfür ist insbesondere, dass eine effektive Überwachung bisher nicht etabliert wurde. **Verbesserungen der Kontrollen sind dringend erforderlich.** Dafür müssen neue Kontrollinstrumente und -techniken (bspw. Sensoren die u.a. Schleppgeschwindigkeit und Netzfüllung erfassen und Kameras auf den Fischereibooten) eingesetzt werden (s. Kap. 3).

3.4 Meeresschutzgebieten fehlt wirksames Fischereimanagement

Deutschland hat seine Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ im Jahr 2017 rechtsverbindlich als Meeresschutzgebiete ausgewiesen.[72,73,74,75,76,77] Mit den Schutzgebietsverordnungen wurden menschliche Aktivitäten in den Meeresschutzgebieten, ausgenommen der berufsmäßigen Fischerei, geregelt. Für die Fischerei müssen dringend Managementpläne erstellt werden. Wie bereits erwähnt liegen abgestimmte Empfehlungen für die Schutzgebiete in der Nordsee und für die Grundschleppnetzfischerei in der Ostsee vor (Kap. 6.1.5). **Zum Schutz von Meeressäugetieren und tauchenden Seevögeln ist es dringend erforderlich, einen Vorschlag für das Management der Stellnetzfischerei in den Schutzgebieten in der deutschen AWZ der Ostsee zu erarbeiten und umzusetzen.**

Im Rahmen der Umsetzung der MSRL in Deutschland ist vorgesehen, nutzungsfreie Gebiete (Nullnutzungszonen) einzurichten, die unter anderem die Funktion von Referenzgebieten haben sollen (s. auch Erwägungsgrund 39 der MSRL) und dem Schutz von Arten, Lebensräumen, sowie ökosystemaren Prozessen dienen.[78] Bisher gibt es solche Nullnutzungszonen in der deutschen AWZ nicht und nur ein kleiner Teil der Amrumbank (etwa 25 % der Fläche, ca. 22 km²) ist als solches vorgesehen.[79]

Aus Naturschutzsicht ist es erforderlich, ausreichend große Gebiete zu schaffen, in denen keine menschliche Nutzungen einschließlich der Fischerei gestattet sind (Nullnutzungsgebiete), um die Schutzziele der MSRL bezüglich Nahrungsnetz (Deskriptor 4), der biologischen Vielfalt (Deskriptor 1) und der Integrität des Meeresbodens (Deskriptor 6) zu erreichen.



Große Meeresschutzgebiete sind dringend erforderlich

71 *Vollmer, K. (2017)*

72 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Borkum Riffgrund“ (NSGBRgV).*

73 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Kadetrinne“ (NSGKdrV).*

74 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Sylter Außenriff-Östliche Deutsche Bucht“ (NSGSyiV).*

75 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV).*

76 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht - Rönnebank“ (NSGPBRV).*

77 *Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Fehmarnbelt“ (NSGFmbV).*

78 *Bundesregierung, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Schleswig-Holstein (2016).*

79 *Bundesregierung (2018).*

4. Wie können bestehende Instrumente besser gefasst und mit angemessener Wirkungskraft versehen werden, damit die Integration von Naturschutzbelangen in die GFP nicht ins Leere läuft?

4.1 Wissenschaftliche Beratung noch klarer auf die Ziele der GFP und MSRL ausrichten

Die wissenschaftlichen Empfehlungen, die vom Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) und STEFC erarbeitet werden, sind die Entscheidungsgrundlagen für das nachhaltige Bestandsmanagement. Diese Empfehlungen müssen den Zielen der GFP folgen. Eines der wesentlichen Ziele der GFP ist es, dass die Fischbestände Biomassegrößen erreichen, die höher sind als solche, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglichen. Die wissenschaftliche Beratung ist insbesondere darauf auszurichten, wie möglichst schnell – soweit erforderlich – ein Aufbau einer entsprechenden Bestandsgröße erreicht werden kann. Der Referenzpunkt hierfür ist B_{MSY}, die Biomasse, die ein Fischbestand aufweisen muss, damit er langfristig den MSY (maximalen nachhaltigen Dauerertrag) ermöglicht. Bisher liefert der ICES nur für sehr wenige Bestände einen Wert für B_{MSY}, auch wenn ihre Anzahl langsam zunimmt. Stattdessen wird ein Wert für MSY $B_{trigger}$, die untere Grenze des Schwankungsbereiches um B_{MSY}, angegeben (s. Kasten, S. 15) und oft wird der Wert für B_{pa} (Vorsorgereferenzpunkt für die Laicherbiomasse, s. Kap. 1.1) als Stellvertreter für MSY $B_{trigger}$ festgelegt. Im Jahr 2016 traf letzteres für 66 % von 50 in Bezug auf den MSY-Ansatz untersuchten Beständen zu.[80] Beide Werte liegen zum Teil deutlich unterhalb des Zielwertes B_{MSY}.

Kritik an den Grundlagen der Quotenfestlegung

Die maßgeblichen Größen für die Überprüfung der Ziele der GFP sind B_{MSY} für die Bestandsgröße und F_{MSY} für den Fischereidruck (bzw. die fischereiliche Sterblichkeit), soweit ein Wert für diese bestimmbar ist. Da für B_{MSY} aber oftmals kein Wert vorliegt, werden Aussagen zu anderen Größen bzw. B_{pa} und/oder MSY $B_{trigger}$ getroffen, die jedoch in der Regel unterhalb von B_{MSY} liegen. Zusätzlich wird in einigen Fällen neben F_{MSY} eine Spanne angegeben ($F_{MSY\ ranges}$*).[81] Das obere Ende von $F_{MSY\ ranges}$ ($F_{MSY\ upper}$) liegt aber deutlich höher als F_{MSY}. Eine Orientierung bei der Quotenfestlegung am oberen Ende des $F_{MSY\ range}$ trägt dazu bei, dass zu viel Fisch entnommen werden darf und die Ziele der GFP in naher Zukunft nicht erreicht werden können. Deshalb sind die verwendeten Größen als Grundlage für die Quotenfestlegung nur begrenzt geeignet, da sie nicht (vollständig) mit den GFP-Zielen übereinstimmen.

80 *Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017).*

81 *ICES (2018e).*

* *$F_{MSY\ ranges}$: Bereich der fischereilichen Sterblichkeit (F), der in Langzeitsimulationen zu einem durchschnittlichen Fang von mindestens 95% des MSY führt.*

Für das zukünftige Bestandsmanagement ist es erforderlich, sich stärker als bisher an B_{MSY} zu orientieren oder hierfür eine Hilfsgröße zu verwenden, die sich B_{MSY} glaubhaft annähert. Für Letzteres liegen Vorschläge vor, die aufgegriffen werden könnten.[82,83] Beispielsweise besteht eine einfache Option darin, den Wert für B_{pa} („alter" Vorsorgereferenzpunkt), der wie bereits erwähnt oft vorliegt, mit dem Faktor zwei zu multiplizieren. Ansonsten wird der Eindruck erweckt, dass mit Erreichen einer Bestandsgröße MSY $B_{trigger}$ bereits das Ziel der GFP erreicht wäre – dem ist jedoch nicht so. Außerdem ist es erforderlich, dass Biomassedaten der laichreifen Tiere eines Bestandes (SSB) vorliegen. Diese sind bisher nur für einen Teil der Bestände vorhanden, im Jahr 2016 lediglich für ein Drittel der bewirtschafteten Bestände im Nordostatlantik.[84] **Deshalb gilt es zu prüfen, bei welchen Beständen die Datengrundlage noch weiter verbessert werden kann und was hierfür erforderlich ist.**

Der ICES erarbeitet inzwischen auch Empfehlungen für ein Mehrartenmanagement, die sehr wichtig für einen stärkeren ökosystemaren Ansatz im Bestandsmanagement sind. Die wissenschaftlichen Empfehlungen hierfür gehen sogar so weit, den Anforderungen der GFP zu widersprechen: Es wird zum Beispiel empfohlen, Dorsch und Seelachs (Köhler) in der Nordsee etwas stärker zu befischen, als das MSY Ziel vorgibt (Quoten oberhalb von F_{MSY}), um den Fressdruck auf Beutearten wie den Wittling (*Merlangius merlangus*) zu mindern.[85] Eine derart regelwidrige Vorgehensweise wäre nicht vertretbar.

Erforderlich sind Empfehlungen, wie das Ziel der MSRL erreicht werden kann, Bestände mit einer gemischten, annähernd natürlichen Alters- und Größenstruktur zu erhalten. Vorschläge für entsprechende Indikatoren wurden bereits erarbeitet.[86] Eine Bewertung der Bestände durch den ICES erfolgt derzeit allerdings erst anhand von zwei der drei MSRL-Kriterien. Auf Grundlage dieser Kriterien wird der „gute Umweltzustand" eines Bestandes bzw. einer Population ermittelt.[87]

4.2 Flottenüberkapazitäten weiter abbauen

EU-weit ist die Anpassung der Flottenkapazitäten an die Fangmöglichkeiten noch nicht abgeschlossen. Auch in Deutschland bestehen, wie bereits erwähnt, in einzelnen Fischereisegmenten Überkapazitäten.[88] Der deutsche Aktionsplan zum Flottenbericht 2017 enthält eine Reihe von Maßnahmen, mit denen eine bessere Ausbalancierung umgesetzt werden soll.[89] Es werden zum Beispiel Mittel aus dem EMFF (Europäischer Meeres- und Fischereifonds)

82 *S. hierzu auch Froese, R. et al. (2016).*

83 *Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017).*

84 *Ebda.*

85 *ICES (2018b).*

86 *ICES (2017).*

87 *ICES (2018b).*

88 *STECF (2018c).*

89 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2018).*

zur Modernisierung der Flotte an eine Reduktion der Kapazitäten geknüpft, eine Verlagerung von Fangkapazitäten aus der Ostsee in die Nordsee ist vorgesehen und zudem werden öffentliche Mittel zum Abwracken von Fischereifahrzeugen in Flottensegmenten mit Überkapazitäten bereitgestellt. Außerdem wird bei den Fischereibetrieben darauf hingewirkt, dass gesunde Bestände stärker befischt, nicht alle Quoten voll ausgeschöpft und Quoten getauscht werden. Letzteres hilft dabei, dass die Fischerei ihre Quoten besser ausschöpfen kann. Ziel ist unter anderem eine Verlagerung von Quoten zur Küstenfischerei, damit ihre Quotenausstattung und somit auch Fangauslastung verbessert wird. Zur Unterstützung der Fischer werden Vermarktungsmaßnahmen gefördert. **Die genannten Maßnahmen sind zunächst zu begrüßen, aber es bleibt in der Verantwortung Deutschlands, zu überprüfen, ob diese in naher Zukunft dazu führen, Flottenkapazitäten und Fangmöglichkeiten ins Gleichgewicht zu bringen.**

4.3 Regionalen Ansatz stärker für eine ökosystemare Bewirtschaftung nutzen

Mitgliedstaaten sind aufgefordert, aber nicht verpflichtet, im Rahmen einer regionalen Zusammenarbeit Empfehlungen für Erhaltungsmaßnahmen zu erarbeiten. Dafür sind alle Mitgliedstaaten mit Bewirtschaftungsinteressen zu beteiligen und die Fischereibeiräte einzubinden. Diese Möglichkeit wird teils wahrgenommen, teils nicht. Zudem kommt es vor, dass die involvierten Mitgliedstaaten nur schwer eine Einigung erzielen. In diesen Fällen hat die EU-Kommission nach Artikel 11 Absatz 4 GFP-Grundverordnung die Möglichkeit, selbst tätig zu werden. Bisher nutzt sie diese Option allerdings kaum – eventuell auch, weil sie nur zeitlich begrenzte Maßnahmen (für 12 Monate, verlängerbar auf maximal 24 Monate) verhängen kann. Mehr Aktivitäten der EU-Kommission sind allerdings wünschenswert, damit die Ziele der GFP in einem angemessenen Zeitraum erreicht werden können.

4.4 Technische Maßnahmen optimieren, Selektivität erhöhen

Technische Maßnahmen, mit denen festgelegt wird, wann, wie und wo der Fang durchgeführt wird, dienen sowohl dem Ressourcen- als auch dem Ökosystemschutz. Mit ihnen sollen unter anderem der Beifang von Jungfischen und Nichtzielarten sowie größere Schäden an am Meeresgrund vorkommenden Lebensgemeinschaften verhindert werden. Mit der Anlandeverpflichtung wurde ein wichtiger Anreiz gesetzt, selektivere Fangtechniken einzusetzen. Neu entwickelte Netze z.B. mit Fluchtfenstern zeigten in Tests, dass eine deutlich höhere Selektivität möglich ist.[90] Auch für den Einsatz schwerer Grundschleppnetze, die für benthische Lebensgemeinschaften besonders schädlich sind, gibt es Alternativen.[91] Wichtig aus naturschutzfachlicher Sicht ist weiterhin die Entwicklung von alternativen Fanggeräten, die Beifänge einschließlich des Beifangs von Seevögeln und Meeressäugetieren, insbesondere Schweinswalen, in Stellnetzen verhindern. Der Einsatz ökosystemschonenderer Fangtechniken hat aus naturschutzfachlicher Sicht eine hohe Bedeutung.

Aufgrund der Unübersichtlichkeit der vielen verschiedenen technischen Vorgaben besteht der Wunsch, insbesondere der Fischerei, diese besser zu strukturieren. Hierfür hat die EU-Kommission einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, der unter anderem zwischen generellen und regional spezifischen technischen Vorgaben unterscheidet.[92,93] Der Vorschlag ist zu begrüßen, stellt aber lediglich einen Rechtsrahmen dar, innerhalb dessen technische Vorgaben mit Blick auf die Belange des Meeresnaturschutzes und der MSRL weiterentwickelt werden sollten. **Es gilt, die Erforschung von umweltschonenden Fangtechniken möglichst in Kooperation mit anderen Mitgliedstaaten fortzusetzten bzw. dort, wo technische Lösungen noch fehlen, zu forcieren.** Zu prüfen wäre darüber hinaus, ob technische Maßnahmen, die bisher kaum oder wenig Einsatz finden, einen weiteren Beitrag zu einer ökosystemaren Bewirtschaftung leisten können. Dazu gehören Echtzeitschließungen oder die Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten aufgrund besonderer Empfindlichkeiten (u.a. Laichschongebiete).



© Dietmar Lehmann /pixelio.de

Alternativen nötig für Stellnetzfischerei, die Meeressäuger und Seevögel gefährdet

4.5 EU-Kontrollverordnung novellieren

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Änderungen an der Fischereikontrollverordnung wie die **Verbesserungen bei der räumlichen Überwachung und den Berichtspflichten kleiner Fischereifahrzeuge sind dringend notwendig.** Auch sollte die Freizeitfischerei verpflichtet werden, ihre Fänge zu dokumentieren und zu melden. Für die Kontrolle der Anlandeverpflichtung sollten Kameras und/oder andere sensorgestützte Techniken an Bord

90 *Zimmermann, C. et al. (2015).*
91 *WWF (2014).*
92 *Zimmermann, C. et al. (2015).*
93 *WWF (2014).*

eingeführt werden. Ebenso sind Festlegungen von Minimalanforderungen zur räumlichen Überwachung von Meeresschutzgebieten wünschenswert (z.B. eine erhöhte VMS (Vessel Monitoring System)-Frequenz). Für diese liefert der ursprüngliche Vorschlag für das Fischereimanagement in den Schutzgebieten in der deutschen AWZ der Nordsee einen sinnvollen Vorschlag (Erhöhung der VMS-Frequenz auf 10 Minuten bei Einfahrt in die 4-sm Sicherheitszone von Schutzgebieten). Ebenfalls ist es erforderlich, die Qualität und Zuverlässigkeit der erfassten Daten und deren Austausch zwischen den verantwortlichen Institutionen zu verbessern.

Die Umsetzung einer effizienten Kontrolle der Managementmaßnahmen in Schutzgebieten ist eine wesentliche Grundlage zum Erreichen der Schutzziele in den ausgewiesenen Meeresschutzgebieten. Für eine effiziente Umsetzung von Kontrollmaßnahmen sollte eine einheitliche Regulierung im Rahmen der Fischereikontrollverordnung angestrebt werden.

4.6 Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung abschaffen

Mit der neuen GFP-Grundverordnung besteht die Verpflichtung, mitgefangene Fische wichtiger kommerzieller Arten anzulanden, soweit es sich nicht um bedrohte Arten handelt oder die gefangenen Fische einer Art einen Rückwurf mit hoher Wahrscheinlichkeit überleben (Tab.2). Hinzu kommt noch die de minimis-Ausnahme, die es unter bestimmten Bedingungen zulässt, dass 5 % des Fangs zurückgeworfen wird (Kap. 2.5.1). Die beiden zuletzt genannten Ausnahmen sind aus naturschutzfachlicher Sicht in ihrer aktuellen Ausgestaltung abzulehnen. So ist bisher nicht klar definiert, was unter einer hohen Überlebensrate zu verstehen ist. Außerdem ist diese nicht nur von der gefangenen Art und den verwendeten Fanggeräten abhängig, sondern auch von einer Reihe weiterer Faktoren, beispielsweise wie mit dem Fang an Bord umgegangen wird.

Zusätzlich wird den Fischern ermöglicht, den Fang der Beifangart bis zu einem definierten Anteil auf die Quote der Zielart anzurechnen oder sich bis zu zehn Prozent der Quote des kommenden Jahres „auszuleihen“, d.h. in einem Jahr mehr zu fangen und diesen Überschuss im Jahr darauf von der Quote abzuziehen. Das Ausleihen zukünftiger Quoten ist in der GFP-Grundverordnung allerdings an keine Bedingungen geknüpft, sollte aber ähnlich wie bei der zwischenartlichen Quotenübertragung nur zulässig sein, wenn der betroffene Bestand in sicheren biologischen Grenzen liegt und eine deutlich positive Bestandsentwicklung zeigt.

Darüber hinaus wurde von Naturschutzseite bereits in der Vergangenheit kritisiert, dass die Anlandeverpflichtung nicht für alle – außer unter Schutz stehende – Fischarten, also auch solche, die nicht quotiert sind, gilt.[94] Für diese Arten wäre es ebenfalls wichtig, die Fangmethoden in Richtung einer höheren Selektivität zu optimieren und Daten über ihren Beifang zu erhalten. Zusätzlich sollte die *de minimis*-Regel abgeschafft werden. Außerdem sollte ein Rückwurf aufgrund hoher Überlebensrate nur dann zulässig sein, wenn diese auch mittelfristig für einen hohen Anteil der Fische (> 90 %) nachgewiesen wurde und eine schonende Behandlung des Beifangs an Bord der Schiffe gewährleistet ist. Diesbezüglich bestehende Datenlücken sollten geschlossen werden.

94 SRU (2011).

Ausnahme von Anlandeverpflichtung	Anmerkung	Bewertung
Arten, die nicht befischt werden dürfen	Beifang muss so weit wie möglich vermieden werden	●
Hohe Überlebensrate (Art darf zurückgeworfen werden)	Hohe Überlebensrate ist nicht definiert (sollte > 90 % liegen) Von vielen Faktoren abhängig Noch unzureichend untersucht (insb. mittelfristige Überlebensrate)	●
de minimis (Rückwurf bis zu 5 % des Gewichts des Gesamtfangs ist zulässig)*	Bedingungen für diese Ausnahme sind nicht eindeutig definiert Kaum kontrollierbar Option für Quotenabweichung	●
Option für Quotenabweichung		
Anrechnung des Fangs der (limitierenden) Beifangart auf die Quote der Zielart (bis zu 9 % der Zielartquote, wenn Bestand der limitierenden Nichtzielart in biologisch sicheren Grenzen liegt)	Geringer Anreiz für die Fischer, Fang einer kommerziell unbedeutenden Art auf die Quote einer kommerziell bedeutenden Art anzurechnen	●
Mitgliedstaat kann sich bis zu 10 % der Quote des kommenden Jahres ausleihen	Ausleihen erhöht kurzfristig den Druck auf den Bestand Dagegen „Bunkerverhalten“ (Aufheben eines Teils der Quote für schlechte Zeiten) der Fischer kann den Bestand kurzfristig schonen	●

● = naturschutzfachlich akzeptiert
● = unter bestimmten Bedingungen akzeptabel
● = generell abzulehnen

* = nur soweit eine Steigerung der Selektivität sehr schwierig ist oder der Umgang mit dem unerwünschten Fang zu unverhältnismäßig hohen Kosten führt

Tab. 2: Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung/ Optionen für Quotenabweichungen und deren Bewertung

Datenquelle: GFP Grundverordnung[95]

4.7 Die Umsetzung von Fischereibeschränkungen in Meeresschutzgebieten forcieren

Naturschutzfachliche Maßnahmen in Meeresschutzgebieten, die die berufsmäßige Fischerei betreffen, können von den Mitgliedstaaten in ihren Hoheitsgewässern nicht selbst, sondern nur im Rahmen der GFP auf den Weg gebracht werden (s. Kap. 6.1.5). Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, hierfür in Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten mit fischereiwirtschaftlichen Interessen an dem betroffenen Gebiet gemeinsame Empfehlungen (joint recommendations) zu erarbeiten. Da sich bereits dieser Abstimmungsprozess als sehr schwierig erweisen kann, sollte die EU-Kommission eine stärkere Vermittlerfunktion einnehmen, um die Verwirklichung von wirksamen Natura 2000-Maßnahmen in Meeresschutzgebieten zu ermöglichen. Auch sollte die EU-Kommission von der Möglichkeit Gebrauch machen, wenn keine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt wird, einen eigenen rechtskonformen Vorschlag zu erarbeiten oder bei Vorlage eines mangelhaften Vorschlags diesen nachzubessern.

95 *Zimmermann, C. et al. (2015).*

4.8 Räumliche Fischereibeschränkungen besser implementieren

Schutzgebiete können gemäß der GFP auch aus Bestandsmanagementgründen eingerichtet werden. Sie dienen zum Beispiel dazu, Störungen in Laich- oder Aufwuchsgebieten zu verhindern oder zu minimieren. Allerdings benötigen solche Schutzgebiete Zeit, um ihre Wirksamkeit zu entfalten. Der Dorschbestand in der westlichen Ostsee ist ein Beispiel dafür, dass es nicht sinnvoll ist, solche Schongebiete nur für eine kurze Zeit einzurichten, da sie Zeit brauchen, um Wirkung zu entfalten.[96] Räumliche Fischereibeschränkungen sollten eine ausreichend lange Zeit gelten und ihre Wirksamkeit durch ein entsprechendes Monitoring überprüft werden.

5. Welche weiteren Instrumente wären geeignet, um die gewünschten positiven Effekte der GFP herbeizuführen?

5.1 Flexibilisierung der Fangquoten(-vergabe)

Eines der zentralen Ziele der letzten GFP-Reform war es, den Rückwurf von Fischen und damit Ineffizienzen und Ressourcenverschwendung in der Fischerei zu beenden. Dies sollte auch dazu beitragen, den gesamten Fang einschließlich Beifang zu erfassen, um so das Bestandsmanagement auf eine bessere Datenbasis zu stellen. Hierfür wurde die Anlandeverpflichtung entwickelt, die durch entsprechende Rückwurfpläne in Form von delegierten Rechtsakten umgesetzt wird.[97] Problematisch sind hierbei allerdings Beifänge in der sogenannten gemischten Fischerei (d.h. es werden verschieden Zielarten gleichzeitig gefangen). Die Herausforderung besteht darin, dass die Fischer für jede Art eine bestimmte Quote besitzen, diese Quotenzusammensetzung aber nicht per se dem Verhältnis der gefangenen Arten zueinander entspricht. In dem Moment, in dem eine Quote einer Art ausgeschöpft ist, oder ihm eine Quote für die Beifangart fehlt, müsste der Fischer den Fang einstellen (s. auch Kap. 2.5.3). Es ist aber zu befürchten, dass Fangaktivitäten unter diesen Voraussetzungen fortgesetzt werden und die gefangene Fischart, deren Quote ausgeschöpft ist, illegaler Weise wieder über Bord geworfen wird.

Um Entsprechendes zu verhindern, ist an erster Stelle der Einsatz selektiver Fangmethoden erforderlich (s. Kap. 6.4.4). Dazu gehören neben entsprechenden Netzen auch die Anpassung des Fangverhaltens, beispielsweise die Vermeidung von Fanggebieten mit einem hohen Vorkommen von Jungfischen oder Nichtzielarten.[98] Darüber hinaus wäre denkbar, die Quoten im Nachhinein an den Fang anzupassen. So könnte der Mitgliedstaat bzw. die verantwortliche Institution nachträglich die Quoten umverteilen. Möglich wäre es auch, von Anfang an einen angemessenen Anteil der Quoten für Beifänge zurückzuhalten, um diese bei Bedarf zuzuteilen. Zudem könnten auf mitgliedstaatlicher Ebene Systeme etabliert oder optimiert werden, damit die Fischer ihre Quoten untereinander tauschen können. So ein System funktioniert aber nur dann, wenn der Fischer jemanden findet, der bereit ist, die benötigte Quote gegen eine unausgeschöpfte Quote einzutauschen. Zusätzlich räumt die GFP den Mitgliedstaaten ein, handelbare Quoten auf den Weg zu bringen, wie sie in einigen Nicht-EU-Ländern schon länger Praxis sind (Art. 21 GFP-Grundverordnung).[99, 100]

Eine größere Flexibilisierung bei der Quotenvergabe wie auch der Quoten selbst durch Tausch- oder Handelssysteme kann helfen, dass Rückwurfproblem in der gemischten Fischerei zu lösen. Bei der Umsetzung ist allerdings unbedingt darauf zu achten, dass die Ziele der GFP und der MSRL beachtet werden. Es darf zum Beispiel der Fischereidruck auf einen Bestand durch Übertragung von Quoten von einer Art auf die andere auf keinen Fall in unzulässigem Maße erhöht werden.

5.2 Programm zum Monitoring von Beifängen geschützter Arten etablieren

Der Beifang geschützter Arten, insbesondere Meeressäugetiere und Seevögel, stellt ein großes Problem dar und verhindert das Erreichen der Ziele im Meeresnaturschutz. Das Fehlen verlässlicher Daten erschwert es, diesen Eingriff durch die Fischerei adäquat zu bewerten und wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Aus diesem Grund und unter Berücksichtigung naturschutzfachlicher Vorgaben und Verpflichtungen sollte Deutschland ein Monitoringprogramm von Beifängen geschützter Arten etablieren. Im eigenen Interesse sollte die Fischerei sich daran ernsthaft beteiligen, um aus der reinen Verursacherrolle herauszukommen. Liegen keine konkreten Daten über das Ausmaß der Beifänge vor, sollte das Vorsorgeprinzip angewendet werden und von den höchsten anzunehmenden Beifängen ausgegangen werden.

96 *ICES (2018c).*
97 *European Commission (2019).*
98 *Zimmermann, C. et al. (2015).*
99 *Sveriges Riksdag (2016).*
100 *Hentrich, S. & Salomon M. (2006).*



Toter Basstölpel (Morus bassanus)

5.3 Unterstützung der küstennahen Fischerei durch neue Einnahmequellen

Traditionell verdienen Fischer in Deutschland primär durch den Verkauf ihres Fangs. Insbesondere für kleine küstennahe Fischereien ist die Wirtschaftlichkeit der reinen Fangtätigkeiten oft eher gering.[101] Auf der anderen Seite stellen diese aber einen wichtigen Faktor für die Traditionspflege und für den Tourismus in der Küstenregion dar. Alternative Einnahmequellen könnten dabei helfen, diese Fischereien und die damit verbundenen Arbeitsplätze zu erhalten. In Ländern wie zum Beispiel Spanien wird bereits sogenannter nautischer Tourismus betrieben. Touristen haben die Möglichkeit, mit den Fischern herauszufahren und auf diesem Weg Informationen über das Meer und die Fischerei hautnah vermittelt zu bekommen. Ähnliche Modelle sind auch für Deutschland denkbar und sollten von der Bundesregierung bzw. den Landesregierungen gefördert werden. Eine andere Option ist die Direktvermarktung von Fischereiprodukten durch die Fischer, die unterstützt werden sollte. **Neue Einnahmequellen würden auch den betriebswirtschaftlichen Zwang der Fischer, ihren Fangertrag zu maximieren, mindern, womit diese eventuell offener für umweltschonendere Fangpraktiken werden.**

5.4 Beendigung umweltschädlicher Subventionen

Subventionen, die naturschutzfachlichen Belangen entgegenstehen, sind auch in der Fischerei ein Problem. Diese trugen in der Vergangenheit maßgeblich dazu bei, die hohen Flottenüberkapazitäten in der Europäischen Fischerei aufzubauen.[102] Sie stellen auch dann ein Problem dar, wenn sie nicht direkt zur Kapazitätserweiterung beitragen, aber jenen Fischereien ermöglichen am Markt zu bleiben, die ohne Subventionen ausscheiden würden. Aus diesem Grund ist es wichtig, dass jegliche Formen von Subventionen kritisch hinterfragt werden. Dies betrifft alle Subventionen, die in Deutschland der Fischerei zugutekommen[103], einschließlich der Steuerbefreiung von Schiffsdiesel. Einige Fischereipraktiken benötigen besonders viel Kraftstoff, insbesondere die Grundschleppnetzfischerei, die konventionelle Baumkurren verwendet. Der Einsatz dieser schweren Fanggeräte ist mit erheblichen Schäden an benthischen Organismen und Lebensräumen verbunden.[104] **Aus diesem Grund sollte Schiffsdiesel für Fischereifahrzeuge einen vergleichbaren Steuersatz aufweisen wie Diesel im gewerblichen Straßenverkehr, auch um einen Anreiz zu setzen, kraftstoffsparende Techniken und umweltschonende Fangmethoden einzusetzen.**

5.5 Klagerecht auf europäischer Ebene ausweiten

Bisher besteht nur ein sehr eingeschränktes Klagerecht, insbesondere für Interessengruppen, die sich für Belange der ökologischen Nachhaltigkeit in der Fischerei einsetzen (insb. Umwelt- und Naturschutzverbände), wenn Fischereiquoten verabschiedet werden, die nicht den Anforderungen der GFP entsprechen.[105] **Das Klagerecht sollte unbedingt als zusätzliche Möglichkeit ausgeweitet werden, um den EU-Ministerrat bei der Verabschiedung von Fangquoten deutlich stärker disziplinieren zu können.** Ein Abweichen von den wissenschaftlichen Empfehlungen wäre dann erheblich schwieriger als bisher bzw. müsste sehr gut begründet sein.

101 *STECF (2018a).*
102 *Markus, T. (2010).*
103 *S. auch Informationen Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (o.J.).*
104 *Bundesamt für Naturschutz (o.J.).*
105 *Markus, T. (2010).*

6. Fazit

Aus naturschutzfachlicher Sicht und mit Blick auf das Ziel einer nachhaltigen Nutzung biologischer Ressourcen stellen sich Fortschritte in der europäischen Fischereipolitik zu langsam ein. Dies zeigt sich besonders anschaulich bei den jährlich festgelegten Fangquoten und der Umsetzung der Anlandeverpflichtung.

Dass bei den jährlich festgelegten Fangquoten immer noch teils deutlich von den wissenschaftlichen Empfehlungen abgewichen wird, ist inakzeptabel. Zugleich sind die wissenschaftlichen Empfehlungen noch nicht vollständig auf die Ziele der GFP ausgerichtet und die GFP Ziele werden nicht in ausreichendem Maße in politisches Handeln umgesetzt.

Spätestens für das Jahr 2020 dürfen keine Höchstfangmengen mehr verabschiedet werden, die nicht dem MSY-Ziel entsprechen. Somit muss die fischereiliche Sterblichkeit für alle Bestände unter F_{MSY} liegen. Soweit kein Wert für F_{MSY} festgelegt werden kann, ist der Vorsorgeansatz in der Form anzuwenden, dass garantiert wird, dass nicht vom MSY-Ansatz abgewichen wird. Damit ist aber immer noch nicht das Ziel erreicht, entsprechende Bestandbiomassen ($> B_{MSY}$) zu erhalten, geschweige denn eine Bestandszusammensetzung, die eine annähernd natürliche Alters- und Größenstruktur aufweist. Bestände, die diese Kriterien erfüllen, wären nicht nur ökologisch stabiler, sondern können auch bei schonender Bewirtschaftung mehr Erträge erbringen, als überfischte Bestände. **Bedauerlicherweise ist das Verständnis dafür, dass das Verfehlen der MSY-Ziele auch negative Konsequenzen für die Fischerei hat, bei den Verantwortlichen noch immer nicht ausreichend vorhanden.** Folglich muss dem Ziel einer ökosystemaren Bewirtschaftung mehr Nachdruck verliehen werden, indem bspw. entsprechenden Sachwaltern (z.B. Naturschutz- und Umweltverbände) mehr Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt werden.

Um die Anlandeverpflichtung umzusetzen, sind insbesondere Lösungen für die gemischte Fischerei erforderlich, da in dieser Beifänge eine besondere Herausforderung darstellen. **Solange aber die Quoten der Fischer nicht der Fangzusammensetzung entsprechen bzw. in ausreichendem Maße an diese angepasst werden können, besteht ein Anreiz, Arten für die keine oder unzureichende Quoten vorhanden sind, illegaler Weise über Bord zu werfen. Zentrales Anliegen der Anlandeverpflichtung muss es sein, dass die Fischer selektivere Fangmethoden einsetzen, die zum Teil erst noch entwickelt werden müssen. Dieses Ziel darf durch die beschriebenen Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung auf keinen Fall abgeschwächt werden.**

Zu bemängeln ist darüber hinaus ein unzureichendes Verständnis für den Wert intakter mariner Ökosysteme und die Notwendigkeit einer ökosystemaren Bewirtschaftung der marinen biologischen Ressourcen.

Wichtiger Baustein einer nachhaltigen, ökosystemaren Fischerei ist ein Verbot von schädigenden Fischereiaktivitäten in den Meeresschutzgebieten und die Einrichtung von Nullnutzungszonen. Für die Meeresschutzgebiete in der deutschen AWZ fehlen derzeit noch Fischereimanagementmaßnahmen., nur für die Nordsee wurden abgestimmte Empfehlungen an die EU-Kommission übermittelt. Die Regelungen für die berufsmäßige Fischerei müssen gewährleisten, dass die Natura 2000-Ziele erreicht werden. Dass betrifft den guten Erhaltungszustand ebenso wie die Einhaltung des Verschlechterungsverbots.

Zudem zeigen sich Defizite im Vollzug der GFP, eine effektive Kontrolle der Anlandeverpflichtung muss noch etabliert werden. Für diese ist unter anderem der Einsatz entsprechender Technik an Bord der Schiffe unumgänglich. Zusätzlich sind weitere Anpassungen der Fangkapazitäten an die Fangoptionen erforderlich.

Für eine erfolgreiche Umsetzung der GFP sind somit eine ganze Reihe weiterer Anstrengungen notwendig, einige Herausforderungen werden mit großer Wahrscheinlichkeit bis zum Jahr 2023 und darüber hinaus bestehen bleiben. Dies insbesondere auch, weil die beschriebenen Schwächen der Anlandeverpflichtung und der Regionalisierung erst durch eine Überarbeitung der Vorschriften beseitigt werden könnten. **Ohne den politischen Willen, eine nachhaltige Fischereipolitik umzusetzen, werden allerdings auch die vorgeschlagenen Verbesserungen nicht zum Ziel führen.**

7. Referenzen

1 *Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2019): Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-19-01). https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+19-01+adhoc+-+CFP+monitoring.pdf/534ac27c-d0b7-446f-96d0-9a8a1ec68a6c?version=1.1 (abgerufen am 20.04.2019).*

2 *Ebda.*

3 *Froese R., Winker H., Coro G., Demirele N., Athanassios C. Tsiklirasf A.C., Dimarchopoulouf D., Scarcellag G., Quaash M., Matz-Lück N. (2018): Status and rebuilding of European fisheries; Marine Policy 93, S. 159-170.*

4 *ICES (2018a): ICES Advice 2018. Baltic Sea Ecoregion – Fisheries overview. https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/BalticSeaEcoregion_FisheriesOverviews_2018_November.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

5 *ICES (2018b): ICES Advice 2018. Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/GreaterNorthSeaEcoregion_FisheriesOverview.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

6 *ICES (2018a): ICES Advice 2018. Baltic Sea Ecoregion – Fisheries overview. https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/BalticSeaEcoregion_FisheriesOverviews_2018_November.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

7 *ICES (2018c): ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort: Baltic Sea Ecoregion - cod.27.22-24. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%2520Reports/Advice/2018/2018/cod.27.22-24.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

8 *Froese, R. (2018): The Common Fisheries Policy of Europe: Is it Working for Nature Conservation? Presentation on the 5th international Conference on Progress in Marine Conservation 2018, 03-07 September 2018, OZEANEUM, Stralsund, Germany.*

9 *ICES (2018a): ICES Advice 2018. Baltic Sea Ecoregion – Fisheries overview. https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/BalticSeaEcoregion_FisheriesOverviews_2018_November.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

10 *ICES (2018b): ICES Advice 2018. Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/GreaterNorthSeaEcoregion_FisheriesOverview.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

11 *SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften - Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Stellungnahme Nr. 16. Berlin: SRU. http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 23.11.2011).*

12 *Froese R., Branch T. A., Proelß A., Quaas M., Sainsbury K., Zimmermann C. (2011): Generic harvest control rules for European fisheries. Fish and Fisheries 12 (3), S. 340-351.*

13 *STECF (2018a): The 2018 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 18-07), https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2018-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-18-07 (abgerufen am 07.12.2018).*

14 *Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017): Taking Stock – Progress towards ending overfishing in the European Union. http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf (abgerufen am 10.12.2018).*

15 *Council of the European Union (2019): 2019 EU TOTAL ALLOWABLE CATCHES IN THE ATLANTIC AND NORTH SEA. https://www.consilium.europa.eu/media/37639/20181218-table.pdf(abgerufen am 22.12.2018).*

16 *The PEW Charitable Trusts (2019): Analysis of Fisheries Council agreement on fishing opportunities in the north-east Atlantic for 2019 - 14 March 2019; https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/03/analysis-of-fisheries-council-agreement-on-fishing-opportunities-in-the-north-east-atlantic-for-2019.pdf?la=en&hash=D3806AA0BBB451B3A113F0E0592B01AFC47A3815 (abgerufen am 25.03.2019).*

17 *Zimmermann C., Krumme U. (2015): Ostseedorsch am Tropf der Nordsee – Gut für die Umwelt ist nicht immer gut für die Fischbestände; Forschungsreport 1/2015, Senat der Bundesforschungsinstitute des BMEL (Hrsg.), Berlin.*

18 *European Commission (o.J.): Discarding and the landing obligation; https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards_de (abgerufen am 18.05.2019).*

19 *STECF (2018b): 57th Plenary Meeting Report (PLEN-18-01). Joint Research Center. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=91be62f0-3aa7-4151-8a0c-b595444a8458&groupId=43805 (abgerufen am 14.02.2019).*

20 *Thünen Institut für Ostseefischerei (2018): Fischbestände Online – Dorsch östliche Ostsee https://fischbestaende-redaktion.ble.de/Faofanggebiete/?c=area&a=faostock&ecoregion_id=12&farea_id=3&stock_id=850 (abgerufen am 20.01.2019).*

21 *ICES (2018c): ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Baltic Sea Ecoregion, Published 31 May 2018, cod.27.22-24, http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/cod.27.22-24.pdf (abgerufen am 20.01.2019).*

22 *SRU (2012): Für einen wirksamen Meeresnaturschutz: Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten in der deutschen AWZ; Berlin, Tz. 25.*

23 *Carlström J., Berggren P., Tregenza N. J. C. (2009): Spatial and temporal impact of pingers on porpoises. Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences 66 (1), 72–82.*

24 *Thünen-Institut (o.J.): Projekt STELLnetzfischerei-LösungsAnsätze (STELLA). https://www.thuenen.de/de/of/projekte/fischerei-umwelt-ostsee/stellnetzfischerei-loesungsansaetze-stella/ (abgerufen am 17.02.2019).*

25 *Bundesregierung, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Schleswig-Holstein (2016): MSRL-Maßnahmenprogramms zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee - Bericht gemäß § 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes; Bonn, BMUB.*

26 *ICES (2018b): ICES Advice 2018. Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/GreaterNorthSeaEcoregion_FisheriesOverview.pdf (abgerufen am 23.12.2018).*

27 *Kraus, G. & Diekmann R. (2018): Impact of Fishing Activities on Marine Life; in Salomon M., Markus T.: Handbook on Marine Environment Protection – Science, Impacts and Sustainable Management, Volume 1, S.79-96; Springer Nature, Cham.*

28 *ICES (2018d): Report of the Working Group on Mixed Fisheries Advice Methodology (WGMIXFISH-METH), 15-19 October 2018, Nantes, France; http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/acom/2019/WGMIXFISH/WGMIXFISH-METHODS_Report2018.pdf (abgerufen am 02.02.2019).*

29 *REGULATION (EU) 2016/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 6 July 2016 establishing a multiannual plan for the stocks of cod, herring and sprat in the Baltic Sea and the fisheries exploiting those stocks, amending Council Regulation (EC) No 2187/2005 and repealing Council Regulation (EC) No 1098/2007. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1139&from=de (abgerufen am 09.03.2019).*

30 *European Commission (o.J.): Multi-annual plans; https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/multi_annual_plans_en (abgerufen am 18.05.2019).*

31 Gell F.R., Roberts C.M. (2003): Benefits beyond boundaries: the fishery effect of marine reserves. Trends in Ecology & Evolution 18(9): 448 – 455.

32 Salomon M., Schumacher J. (2018): Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ – Wann wird aus Schutzgebieten Schutz? ZUR 29, 84-94.

33 Sell A., Pusch C., von Dorrien C., Krause J., Schulze T., Carstensen D. (2011): Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ der Nord- und Ostsee. Hamburg, Rostock: BfN, Johann Heinrich von Thünen-Institut.

34 Bellebaum J. (2011): Untersuchung und Bewertung des Beifangs von Seevögeln durch die passive Meeresfischerei in der Ostsee - Schlussbericht über das F+E-Vorhaben (FKZ 3507 85 090); Bonn: BfN-Skripten 295.

35 SRU (2012): Für einen wirksamen Meeresnaturschutz: Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten in der deutschen AWZ; Berlin.

36 Kraus G., Diekmann R. (2018): Impact of Fishing Activities on Marine Life; in Salomon M., Markus T.: Handbook on Marine Environment Protection – Science, Impacts and Sustainable Management, Volume 1, 79-96; Springer Nature, Cham.

37 Bundesregierung (2018): Joint Recommendation regarding Fisheries Management Measures under Article 11 and 18 of the Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy (CFP-Regulation) within the Natura 2000 sites Sylt Outer Reef, Borkum Reef Ground and Dogger Bank as Special Area of Conservation under the Habitats Directive 92/43/ EEC of 21 May 1992, and the Natura 2000 site Eastern German Bight as Special Protection Area under the Birds Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 (29 October 2018) and Annexes I-IV. Berlin: 349 S.

38 Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2019): Presseerklärung Nummer 39 vom 8. Februar 2019: Bundesministerium reicht gemeinsame Empfehlung zu Fischereimanagementmaßnahmen bei der EU ein; Berlin.

39 OSPAR Commission (2017): Intermediate Assessment 2017. London. https://oap.ospar.org/en/ospar-assessments/intermediate-assessment-2017/ (abgerufen am 12. 2. 2019).

40 Bundesregierung (2019): Fischereimanagementmaßnahmen für mobile grundberührende Fischereigeräte in den Natura 2000-Gebieten in der deutschen AWZ der Ostsee. Gemeinsame Empfehlung für Fischereimanagementmaßnahmen nach Artikel 11 und 18 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik. Bonn: 53 S.

41 HELCOM Red List Marine Mammal Expert Group (2013): SPECIES INFORMATION SHEET Phocoena phocoena http://www.helcom.fi/Red%20List%20Species%20Information%20Sheet/HELCOM%20Red%20List%20Phocoena%20phocoena.pdf (abgerufen am 22.12.2018).

42 Sell A., Pusch C., von Dorrien C., Krause J., Schulze T., Carstensen D. (2011): Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ der Nord- und Ostsee. Hamburg, Rostock: BfN, Johann Heinrich von Thünen-Institut.

43 ASCOBANS (2009): ASCOBANS Recovery Plan for Baltic Harbour Porpoises – Jastarnia Plan as adopted at the 6th Meeting of the Parties to ASCOBANS (2009). http://www.ascobans.org/pdf/ASCOBANS_JastarniaPlan_MOP6.pdf (abgerufen am 27.01.2019).

44 Sonntag N., Schwemmer H., Fock H.O., Bellebaum J., Garthe S. (2012): Seabirds, set-nets, and conservation management: assessment of conflict potential and vulnerability of birds to bycatch in gillnets; ICES Journal of Marine Science, 69: 578–589.

45 SRU (2012): Für einen wirksamen Meeresnaturschutz: Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten in der deutschen AWZ; Berlin.

46 Europäische Kommission (2009): Grünbuch. Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik; KOM(2009) 163 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

47 Ebda.

48 SRU (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften - Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Stellungnahme Nr. 16. Berlin: SRU. http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen am 23.11.2011).

49 European Court of Auditors (2011): Have EU measures contributed to adapting the capacity of the fishing fleets to available fishing opportunities? Special Report no. 12; Luxembourg.

50 Salomon M., Markus T., Dross M. (2014): Masterstroke or paper tiger - The reform of the EU´s Common Fisheries Policy; Marine Policy 47, 76-84.

51 Europäische Kommission (2016): BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2014 zur Erreichung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen Fangkapazität und Fangmöglichkeiten; COM(2016) 380 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-380-DE-F1-1.PDF (abgerufen am 06.01.2018).

52 STECF (2018c): Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities; https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1716169/STECF+17-18+-+Balance+capacity.pdf (abgerufen am 06.12.2018).

53 Europäische Kommission (2016): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2014 zur Erreichung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen Fangkapazität und Fangmöglichkeiten; COM(2016) 380 final, https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-380-DE-F1-1.PDF (abgerufen am 06.01.2018).

54 STECF (2018c): Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1716169/STECF+17-18+-+Balance+capacity.pdf (abgerufen am 06.12.2018).

55 Art. 2(1) VERORDNUNG (EG) Nr. 2371/2002 DES RATES vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik

56 Art. 3(e) Ratsverordnung 2371/02.

57 Markus T., Salomon M. (2012): The Law and Policy Behind the Upcoming Reform of the Common Fisheries Policy; Journal for European Environmental and Planning Law 9.3 (4), 257-284.

58 Europäische Kommission (2009): Grünbuch - Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik; KOM(2009) 163 endg. Brüssel.

59 Salomon M., Markus T., Dross M. (2013): Die Gemeinsamen Fischereipolitik im Reformprozess: Innovations- und Konfliktlösungspotential; Natur und Recht 35 (2), 89-98.

60 Defra (Department for Environment, Food and Rural Affaires) (2009): Achieving sustainable fisheries through CFP reform, Discussion Paper, (London, Defra, 2009); http://www.nwwac.org/_fileupload/Image/DEFRA_CFP_Reform_Discussion_Paper_Sept09_EN.pdf (abgerufen am 18.05.2019).

61 O'Mahony, J. (2008): The Promises and Pitfalls of Participation, What Voice for the Regional Advisory Councils? (in) B. Kohler-Koch, et al., Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges, (Mannheim, Connex report series, 2008), 223–237.

62 Rat der europäischen Union (2004): Beschluss des Rates vom 19. Juli 2004 zur Einsetzung regionaler Beiräte für die Gemeinsame Fischereipolitik (2004/585/EG).

63 Ingerowski J. B., Salomon M. (2006): Ein kritischer Blick auf die aktuellen Entwicklungen in der Gemeinsamen Fischereipolitik unter Einbeziehung der neu geschaffenen regionalen Fischereibeiräte; Natur und Recht 28 (9), 535-542.

64 North Sea Advisory Council (NSAC) (o.J.): NSAC Membership; http://nsrac.org/membership/ (abgerufen am 18.05.2019).

65 Europäische Kommission (2009): Grünbuch - Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik; KOM(2009) 163 endg. Brüssel.

66 Janiak K. (2018): Contribution of the EU Common Fisheries Policy to the objectives of the Natura 2000 and other protected areas; Presentation on the 5th international Conference on Progress in Marine Conservation 2018, 03-07 September 2018, OZEANEUM, Stralsund, Germany.

67 Salomon M., Markus T., Dross M. (2014): Masterstroke or paper tiger - The reform of the EU´s Common Fisheries Policy; Marine Policy 47, 76-84.

68 Johnson C. (2008): Fisheries Enforcement in European Community Waters Since 2002; Developments in Non-Flag Enforcement, IJMCL 23 (2008), pp 249-270.

69 Schmidt K.-A. (2019): Vortrag auf dem Parlamentarischen Abend am 15. Januar 2019 in Berlin zum Thema Vorteile, Nutzen und Machbarkeit von elektronischer Fernüberwachung in der deutschen Fischerei.

70 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2018): Fischereimanagement. https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/Fischereimanagement/fischereimanagement_node.html (abgerufen am 07.12.2018).

71 Vollmer K. (2017): Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee; Baden-Baden: Tectum Verlag.

72 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Borkum Riffgrund“ (NSGBRgV} v. 22.9.2017 (BGBI.I S. 3395}.

73 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Kadetrinne“ (NSGKdrV} v. 22.9.2017 (BGBI.I S. 3410}.

74 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Sylter Außenriff- Östliche Deutsche Bucht“ (NSGSyiV} v. 22.9.2017 (BGBI.I S. 3423}.

75 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV) v. 22 .9.2017 (BGBI. I S. 3400}.

76 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht - Rönnebank“ (NSGPBRV} v. 22.9.2017 (BGBI.I S. 3415}.

77 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Fehmarnbelt“ (NSGFmbV} v. 22.9.2017 (BGBI. I S. 3405}.

78 Bundesregierung, Freie Hansestadt Bremen, Freie und Hansestadt Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachen, Schleswig-Holstein (2016): MSRL-Maßnahmenprogramms zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee - Bericht gemäß § 45h Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes; Bonn, BMUB.

79 Bundesregierung (2018): Joint Recommendation regarding Fisheries Management Measures under Article 11 and 18 of the Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy (CFP-Regulation) within the Natura 2000 sites Sylt Outer Reef, Borkum Reef Ground and Dogger Bank as Special Area of Conservation under the Habitats Directive 92/43/EEC of 21 May 1992, and the Natura 2000 site Eastern German Bight as Special Protection Area under the Birds Directive 2009/147/EC of 30 November 2009 (29 October 2018) and Annexes I-IV. Berlin: 349 S.

80 Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017): Taking Stock – Progress towards ending overfishing in the European Union. http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf (abgerufen 10.12.2018).

81 ICES (2018e): ICES Advice Basis; https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/Introduction_to_advice_2018.pdf (abgerufen 30.03.2019).

82 Froese R., Coro G., Kleisner K., Demirel N. (2016): Revisiting safe biological limits in fisheries; Fish and Fisheries 17(1), 193-209.

83 Poseidon Aquatic Resource Management LtD (2017): Taking Stock – Progress towards ending overfishing in the European Union; http://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf (abgerufen 10.12.2018).

84 Ebda.

85 ICES (2018b): ICES Advice 2018. Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/GreaterNorthSeaEcoregion_FisheriesOverview.pdf (abgerufen 23.12.2018).

86 ICES (2017): ICES Special Request Advic, Northeast Atlantic Ecoregion, sr.2017.07 - EU request to provide guidance on operational methods for the evaluation of the MSFD criterion D3C3 (second stage 2017). https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2017/Special_requests/eu.2017.07.pdf (abgerufen 23.03.2019).

87 ICES (2018b): ICES Advice 2018. Greater North Sea Ecoregion – Fisheries overview. http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/GreaterNorthSeaEcoregion_FisheriesOverview.pdf (abgerufen 23.12.2018).

88 STECF (2018c): Assessment of balance indicators for key fleet segments and review of national reports on Member States efforts to achieve balance between fleet capacity and fishing opportunities. https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/1716169/STECF+17-18+-+Balance+capacity.pdf (abgerufen 06.12.2018).

89 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (2018): Aktionsplan zum Flottenbericht 2017 gemäß Art. 22 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik. https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/redaktion/dokumente/fischerei/Bund/Aktionsplan2017.pdf (abgerufen 01.02.2018).

90 Zimmermann C., Kraak S.B.M., Krumme U., Santos J., Stötera S., von Nordheim L. (2015): Research for Pech Committee – Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – The Baltic plaice example; Thünen Institute of Baltic Sea Fisheries; European Parliament, Directorate-General for internal Policies, Polica Department B Structural and Cohesion Policies http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf (abgerufen 09.03.2019).

91 WWF (2014): Technischer Bericht: Krabben naturverträglich fischen - Können Pulskurren dazu beitragen? www.wwf.de/fileadmin/.../Technischer-Bericht-Krabben-naturvertraeglich-fischen.pdf (abgerufen 23.03.2019).

92 Zimmermann C., Kraak S.B.M., Krumme U., Santos J., Stötera S., von Nordheim L. (2015): Research for Pech Committee – Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – The Baltic plaice example; Thünen Institute of Baltic Sea Fisheries; European Parliament, Directorate-General for internal Policies, Polica Department B Structural and Cohesion Policies http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf (abgerufen 09.03.2019).

93 WWF (2014): Technischer Bericht: Krabben naturverträglich fischen - Können Pulskurren dazu beitragen? www.wwf.de/fileadmin/.../Technischer-Bericht-Krabben-naturvertraeglich-fischen.pdf (abgerufen 23.03.2019).

94 SRU (2011): Fischbestände nachhaltig bewirtschaften - Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik; Stellungnahme Nr. 16. Berlin: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile (abgerufen 23.11.2011); Tz. 63.

95 *Zimmermann C., Kraak S.B.M., Krumme U., Santos J., Stötera S., von Nordheim L. (2015): Research for Pech Committee – Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – The Baltic plaice example; Thünen Institute of Baltic Sea Fisheries; European Parliament , Directorate-General for internal Policies, Polica Department B Structural and Cohesion Policies http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf (abgerufen 09.03.2019).*

96 *ICES (2018c): ICES Advice on fishing opportunities, catch, and effort Baltic Sea Ecoregion, Published 31 May 2018, cod.27.22-24, http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2018/2018/cod.27.22-24.pdf (abgerufen 20.01.2019).*

97 *European Commission (2019): Discarding and the landing obligation. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards_en (abgerufen 17.02.2019).*

98 *Zimmermann C., Kraak S.B.M., Krumme U., Santos J., Stötera S., von Nordheim L. (2015): Research for Pech Committee – Options of handling choke species in the view of the EU landing obligation – The Baltic plaice example; Thünen Institute of Baltic Sea Fisheries; European Parliament , Directorate-General for internal Policies, Polica Department B Structural and Cohesion Policies http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563399/IPOL_STU(2015)563399_EN.pdf (abgerufen 09.03.2019).*

99 *Sveriges Riksdag (2016): Follow-up of the System of Transferable Fishing Rights for the Pelagic Fishery - Summary of follow-up report 2016/17:RFR7; Stockholm.*

100 *Hentrich S., Salomon M. (2006): Flexible management of fishing rights and a sustainable fisheries industry in Europe; Marine Policy 30 (6), 712-720.*

101 *STECF (2018a): The 2018 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 18-07), https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2018-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-18-07 (abgerufen 07.12.2018).*

102 *Markus T. (2010): Towards sustainable fisheries subsidies: Entering a new round of reform under the Common Fisheries Policy; Marine Policy 34 (6), 1117-1124*

103 *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) (o.J.): zu Empfänger EU-Fischereifonds: https://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/Fischerei_empfaenger (abgerufen 07.12.2018).*

104 *Bundesamt für Naturschutz (o.J.): Auswirkungen von Grundschleppnetz-Fischerei. https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/belastungen-im-meer/fischerei/grundschleppnetz-fischerei.html (abgerufen 07.12.2018).*

105 *Markus T. (2010): The Common Fisheries Policy - Making Environmental Principles Work under the Common Fisheries Policy; European Energy and Environmental Law Review 19 (3), 132-144.*



Forderungskatalog zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele der GFP

Die nachfolgenden Forderungen beziehen sich teilweise auf die Umsetzung der aktuellen GFP (•), teilweise auf vorzunehmende Verbesserungen der GFP (»)

1. Festlegung von Fangmengen

- Fangquoten müssen ausschließlich auf Basis wissenschaftlicher Empfehlungen festgelegt werden: Der Fischereirat muss stärker an die Anforderungen der GFP und MSRL gebunden werden, um die verpflichtenden Vorgaben umzusetzen
- Berücksichtigung von Naturschutz- und Umweltaspekten bei der nationalen Quotenverteilung (z. B. höhere Quotenvergabe an Fischereibetriebe, die Beifang vermeidende Fanggeräte einsetzen, regionales flächenbezogenes Fischerei-Management)

» Ausdrückliche Ausweitung des Verbandsklagerechts für anerkannt gemeinnützige Umwelt- und Naturschutzorganisationen auf europäischer Ebene als zusätzliche Möglichkeit, um den EU-Ministerrat bei der Verabschiedung von Fangquoten deutlich stärker an die GFP-Vorschriften zu binden

2. Vollständige Umsetzung der Anlandeverpflichtung

- Vollständige Kontrolle der Anlandeverpflichtung u. a. durch Beobachter auf Schiffen (Observer) und ausreichend Kontrolleure an den Häfen
- Verbindlicher Einsatz neuer effektiver Kontrollinstrumente und -techniken (z. B. Sensoren, die u. a. Schleppgeschwindigkeit und Netzfüllung erfassen, Kameras auf den Fischereibooten)
- Abschaffung der Ausnahmen von der Anlandeverpflichtung (wie die *de minimis*-Regel)
- Rückhalt von Quoten für die ungewollten Beifänge bei der nationalen Vergabe, um das „Choke spiezes"- Problem in der gemischten Fischerei zu lösen und Rückwürfe zu verhindern

» Erweiterung der Anlandeverpflichtung auf alle Fischarten (mit Ausnahme derer mit nachgewiesen hoher Überlebenschance bei Rückwurf), um die Selektivität der Fangmethoden zu optimieren und auch Beifang zu dokumentieren

3. Kontrolle und Sanktionierung

- Vollständige Kontrolle aller Fischereiaktivitäten insbesondere von kleinen Fischereifahrzeugen
- Konsequente Sanktionierung bei Missachtung der rechtlichen Vorgaben, insbesondere beim Verstoß gegen die Anlandeverpflichtung
- Verbesserung der Echtzeitkontrolle von Fischereiaktivitäten z. B. durch Erhöhung der VMS-Frequenz, Nutzung von AIS Daten v. a. in Meeresschutzgebieten und ggf. Ausschlussgebieten mit hohen Vorkommen von Jungfischen oder Nichtzielarten

4. Erhöhung der Selektivität von Fanggeräten

- Ausweitung der Forschung und Entwicklung von alternativen naturschonenden und Beifang vermeidenden selektiven Fanggeräten
- Verbindlicher Einsatz bereits vorhandener naturschonender selektiver Fangtechniken durch Schaffung rechtlicher Vorgaben und Einführung von Anreizsystemen
- Intensive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Erforschung alternativer Fanggeräte

5. Forcieren einer ökosystemaren Bewirtschaftung der marinen biologischen Ressourcen, um die Ziele der MSRL und der GFP zu erreichen

- Stärkere Berücksichtigung von Nahrungsbeziehungen sowie Gewährleistung einer ausreichenden Nahrungsverfügbarkeit für geschützte Arten wie z. B. Seevögel und marine Säugetiere bei der Entwicklung von Mehrjahresplänen und deren Ausweitung auf alle genutzten Fischarten durch die EU
- Verbesserung der Implementierung räumlicher Fischereibeschränkungen (u. a. Schließungen von Laichschongebieten) mit einer ausreichenden Geltungsdauer sowie effektive Überprüfung ihrer Wirksamkeit durch Monitoring

6. Umsetzung eines wirksamen Fischereimanagements in Meeresschutzgebieten

- Konsequente und schnelle Umsetzung von fischereilichen Regulierungen und Implementierung von effektiven Managementplänen für die fischereilichen Aktivitäten in Schutzgebieten
- Ausweisung von Nullnutzungsgebieten, um die Schutzziele der MSRL bezüglich Nahrungsnetz, der biologischen Vielfalt und der Integrität des Meeresbodens zu erreichen

» Umsetzung wirksamer Fischereibeschränkungen (Natura 2000-Maßnahmen) in Meeresschutzgebieten durch Übertragung der Federführung im Antrags- und Umsetzungsverfahren auf die Naturschutzbehörden auf nationaler und europäischer Ebene, sowie eine stärkere und aktive Vermittlerrolle der EU-Kommission zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten bei Unstimmigkeiten. Aufgabe des Prinzips einer gemeinsamen, also einstimmig beschlossenen Empfehlung nach Art. 11 Abs. 3 der GFP-Reform, wenn dieses zu Abschwächung des Schutzeffektes für die Natur führen würde. Klare Vorgabe von max. 3 Monaten, zur Klärung der Unstimmigkeiten nach erfolgter Rückweisung eines Vorschlages durch Komm/EP.

7. Abschaffung von Subventionen und Anpassung der Flottenkapazitäten

- Beendigung umweltschädlicher Subventionen, z. B. sollte Schiffsdiesel für Fischereifahrzeuge den gleichen Steuersatz aufweisen wie Diesel im gewerblichen Straßenverkehr
- Reduzierung von Fangkapazitäten zur Erreichung eines Gleichgewichts mit den fischereipolitischen Zielen (z. B. kleine Stellnetz- und Schleppnetzfischerei auf Dorsch in der Ostsee)
- Schaffung von weiteren Anreizen für kraftstoffsparende Techniken und natur- und umweltschonende Fangmethoden

8. Verbesserte Ausrichtung der wissenschaftlichen Beratung auf die Ziele der GFP und MSRL

- Ausrichtung des Bestandsmanagements ausschliesslich an B_{MSY} (oder ggf. Verwendung einer Hilfsgröße, die sich B_{MSY} glaubhaft annähert)
- Deutliche Verbesserung der Datengrundlage zu der Bestimmung der Biomasse der laichreifen Tiere eines Bestandes (SSB)
- Empfehlungen zu Maßnahmen für den Erhalt von Beständen mit einer gemischten, annähernd natürlichen Alters- und Größenstruktur (Ziel der MSRL)

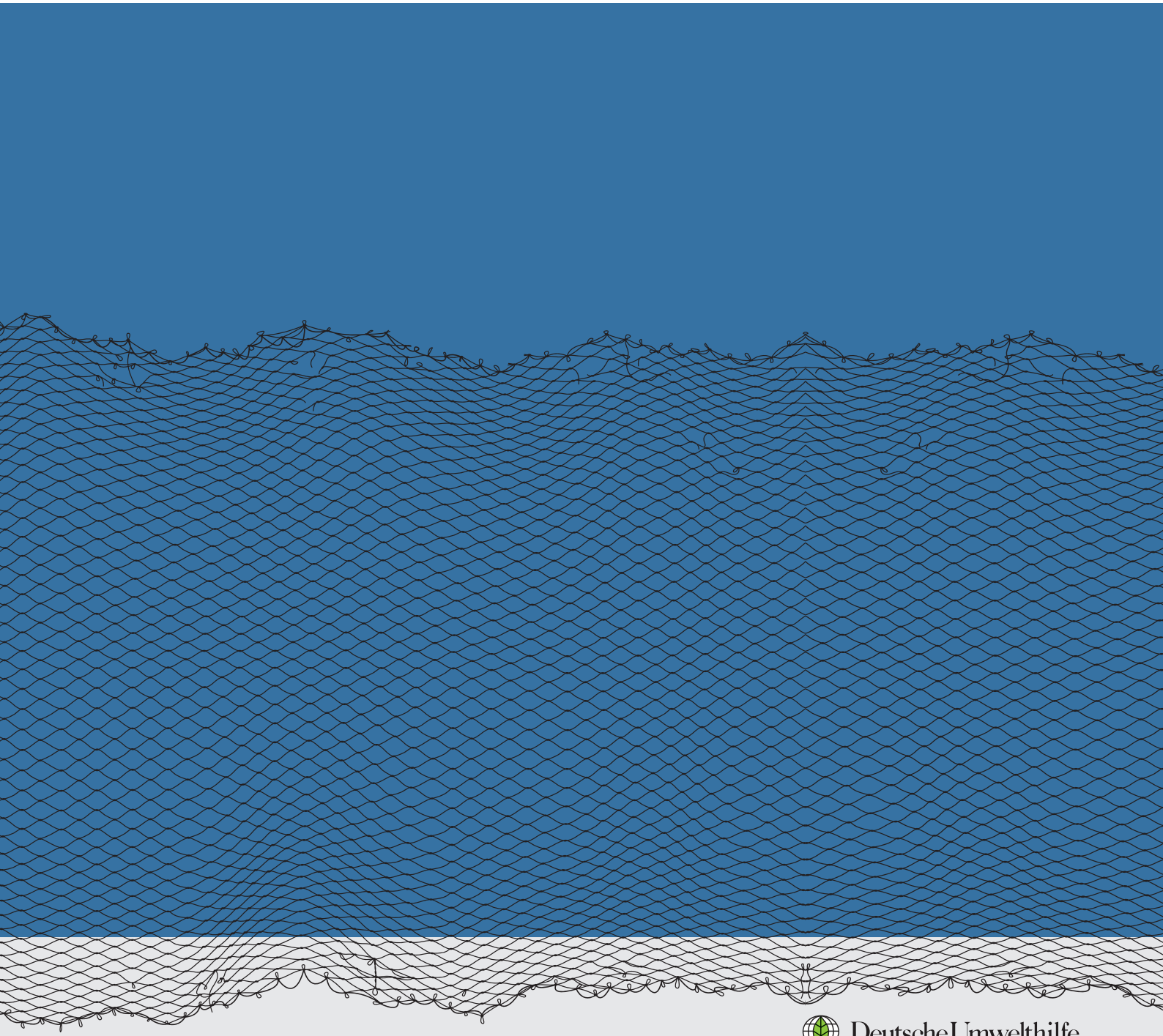
9. Etablieren von Monitoringprogrammen zur Erhebung von Beifängen geschützter Arten

- Erhebung verbesserter Fischereiaufwandsdaten insbesondere kleiner Fahrzeuge, die nicht der VMS Pflicht (< 12 Meter Länge) oder Logbuchpflicht (< 10 Meter Länge) unterliegen
- Monitoring von Beifängen geschützter Arten durch Kameras oder Beobachter auf Schiffen (Observer) in relevanten Fischereimetiers

10. Unterstützung der küstennahen Fischerei durch neue Einnahmequellen

- Unterstützung einer lokalen Direktvermarktung
- Schaffung von Optionen, um Einnahmen über den Tourismus zu generieren

Titelfoto: Montage DUH (© Richard Carey, MicroOne/Fotolia); Rückseite: © MicroOne/Fotolia



Deutsche Umwelthilfe

Stand: August 2019

Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 07732 9995-0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner/-in

Ulrich Stöcker
Leiter Naturschutz und Biodiversität
Tel.: 030 2400867-13
E-Mail: stoecker@duh.de

Dr. Katja Hockun
Projektmanagerin Naturschutz
Tel.: 030 2400867-895
E-Mail: hockun@duh.de

.de www.duh.de **@ info@duh.de** **umwelthilfe**

Wir halten Sie auf dem Laufenden: **www.duh.de/newsletter-abo**

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende. **www.duh.de/spenden**

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

Initiative Transparente Zivilgesellschaft

DZI Spenden-Siegel

Unser Spendenkonto: Bank für Sozialwirtschaft Köln | IBAN: DE45 3702 0500 0008 1900 02 | BIC: BFSWDE33XXX