

## P R E S S E M I T T E I L U N G

### **„Europäische Fischereiregulierung regionalisieren“**

#### **Wirtschaftsrat empfiehlt eine Sonderwirtschaftszone „Westliche Ostsee“**

Die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union (EU) hat ihr übergeordnetes Ziel, eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Fischerei in Europa durchzusetzen, trotz zahlreicher Anpassungen bislang verfehlt. Die EU-Kommission nennt in ihrem Grünbuch Ursachen und eröffnet den Fischereiregionen die Möglichkeit, Sonderwege zu beschreiten. Der Wirtschaftsrat hat diese Möglichkeit aufgegriffen und dazu zusammen mit führenden Experten ein zukünftiges Fischereiregime entwickelt, das auf der Grundlage des EU-Grünbuchs die westliche Ostsee als Testregion für eine Sonderwirtschaftszone vorschlägt. Das Papier wird fristgerecht als Vorschlag der EU-Kommission übersandt.

Dazu der Landesvorsitzende des Wirtschaftsrates Elard Raben: „Deutschland hat auf dieser Grundlage eine hervorragende Chance, gemeinsam mit den Anrainer-Staaten Dänemark, Schweden und Polen, einen rechtlichen Rahmen für die Fischerei zu gestalten, der die Ziele der Europäischen Union besser erfüllt und zugleich die bisherigen kostenintensiven Regulierungen durch größere Freiräume in einer neuen Selbstverantwortung ersetzt.“

Als Bedingungen einer solchen Sonderwirtschaftszone werden folgende Eckpunkte vorgeschlagen:

- (1) Abbau einer Vielzahl von Regulierungen der Fischerei und Stärkung der Eigenverantwortung und Selbstverwaltung
- (2) Bewirtschaftung der Meeresressourcen nach dem Konzept des höchstmöglichen Dauerertrags und Einrichtung langfristiger Managementpläne für alle genutzten Fischarten
- (3) Umkehr der Beweislast: die Fischer sollen zukünftig nachweisen, daß sie die Ressourcen unter dem Gesichtspunkt des Vorsorgeansatzes verantwortungsvoll bewirtschaften, mit besonderen Anreizen zur Einführung von lückenlosen Kontrolltechniken
- (4) Schrittweise Flexibilisierung der nationalen Quotenhandhabung unter Bewahrung des Prinzips der relativen Stabilität
- (5) Rückwurfverbot bzw. Anlandegebot sowie Anrechnung für aller Fänge quotierten Arten auf die Quoten.
- (6) Angemessene Einbeziehung aller Entnahmen - auch unter Berücksichtigung der Freizeitfischerei - in die Managementplanung und Verbesserung der Datengrundlagen für wissenschaftliche Bestanderfassung
- (7) Rigorose Bekämpfung illegaler Fänge

Der Wirtschaftsrat fordert die Bundesregierung auf, diesen Weg einer Regionalisierung des Fischereimanagements in Ergänzung zu den bisher selbst vorgelegten Überlegungen zu unterstützen und zusammen mit den Anrainerstaaten in konkrete Verhandlungen mit der EU über eine Umsetzung zu treten.

Kiel, den 23. Dezember 2009

---

Kontakt:

Dr. Bertram Zitscher,  
Landesgeschäftsführer,  
Wirtschaftsrat der CDU e.V., Landesverband Schleswig-Holstein,  
Postfach 45 03, 24044 Kiel,  
Tel.: 0431/672075 , Fax: 0431/672076, E-mail: [lv-s-h@wirtschaftsrat.de](mailto:lv-s-h@wirtschaftsrat.de)

## PRESSEMITTEILUNG

### **Sonderwirtschaftszone „Westliche Ostsee“ – ein fischereipolitisches Regionalkonzept als Vorschlag zum EU-Grünbuch**

#### **1. Einleitung**

Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU hat ihr übergeordnetes Ziel, eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Fischerei in Europa durchzusetzen, trotz zahlreicher Anpassungen bislang verfehlt. Die Gründe hierfür sind vielfältig; die EU-Kommission benennt in ihrem im April 2009 vorgelegten Grünbuch über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik fünf strukturelle Schwächen:

- ein tief verwurzeltes Problem der Flottenüberkapazität;
- unpräzise politische Ziele, welche unzureichende Leitlinien für Entscheidungen und deren Durchführung zur Folge haben;
- ein Beschlußfassungssystem, das kurzfristiges Denken fördert;
- ein Rahmen, der die Fischereiwirtschaft nicht genügend in die Verantwortung nimmt;
- der mangelnde politische Wille, die Einhaltung von Vorschriften durchzusetzen, und die mangelnde Einhaltung seitens der Fischereiwirtschaft.

Der dringende Handlungsbedarf ist unstrittig, wenn das im „Johannesburg Plan of Implementation“ vereinbarte Ziel, alle Fischereiressourcen der EU bis 2015 nachhaltig (nach dem Ansatz des höchsten langfristigen Dauerertrages) zu bewirtschaften, erreicht werden soll. In Schleswig-Holstein wurde unter der Moderation des Wirtschaftsrates der CDU e.V. in Kooperation mit dem Exzellenz-Cluster „Ozean der Zukunft“ eine Fachkommission ins Leben gerufen, die aus Wissenschaftlern der Biologie, Ökologie, Rechtswissenschaft und Ökonomie, Vertretern von Fischerei sowie Wirtschaft besteht. Die Fachkommission hat die Mängel des derzeitigen Fischereimanagements insbesondere für die westliche Ostsee konkretisiert:

- Extreme Überregulierung der Fischereibetriebe
- Verschwendung von Fischfängen und unsichere Fangvorhersagen durch Rückwürfe
- Überkapazitäten einiger nationaler Flotten
- Zu hohe Fänge aus illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei
- Erhöhte Planungsunsicherheiten durch unsichere Quotenzuteilung
- Hohe Fehlallokation produktiver Ressourcen
- Geringe Innovations- und Investitionsbereitschaft

Im Folgenden werden zu verschiedenen Aspekten konkrete Vorschläge entwickelt, auf welche Weise die vorbezeichneten Mängel beseitigt werden können. Dabei bezieht sich die Fachkommission vornehmlich auf eine mögliche Sonderwirtschaftszone westliche Ostsee. Der Leitgedanke ist, neu anzusetzen, um ein optimales Fischereimanagement zu entwerfen. Wir verstehen dies auch als einen konstruktiven Beitrag zum Konsultationsprozeß der EU-Kommission zur Gemeinsamen Fischereipolitik (EU-Grünbuch).

Die Ausführungen greifen die im Grünbuch skizzierte Möglichkeit einer Regionalisierung der Fischereipolitik auf. Dieser Ansatz wird von der Gruppe ausdrücklich unterstützt: Eine Regio-

nalisation wird aus unserer Sicht zu einer Deregulierung und zur schnelleren und effektiveren Umsetzung angepasster Managementansätze führen, schon weil Regeln nicht für alle Nationen und Regionen mit ihren spezialisierten Fischereifloten und unterschiedlichen Ökosystemen anwendbar sein müssen. Die westliche Ostsee bietet sich als beispielhafte Region zum Testen des Regionalisierungsansatzes an, da sie in mehrerer Hinsicht besonders einfach strukturiert ist: Es gibt hier nur wenige kommerziell genutzte Fischarten (hauptsächlich Dorsch, Hering, Sprotte, Flunder und Scholle) und eher einfache ökologische Wechselwirkungen zwischen diesen Arten, nur wenige Anrainer, die an der Fischerei teilhaben (im Wesentlichen Dänemark, Schweden, Deutschland und Polen), und wenige verschiedene Flotten und Fangmethoden. Ein Großteil der Flotten gehört zur Küstenfischerei, die besonders regional zur Wirtschaft beitragen. Als Ziel unserer Anstrengung sehen wir eine Stabilisierung, bzw. langfristig eine Steigerung der Erträge aus der Fischerei mit einer dafür notwendigen Stabilisierung der Bestände auf einem biologisch sinnvollen Niveau. Dabei soll sowohl der Erhalt der kleinen Küstenfischerei in strukturschwachen Regionen gewährleistet sein als auch die Bedeutung der Freizeitfischerei Berücksichtigung finden. Im Folgenden wird dargestellt, wie eine Sonderwirtschaftszone „westliche Ostsee“ aussehen könnte, innerhalb derer die grundsätzlichen Vorgaben der EU, eine sozial, ökonomisch und ökologisch nachhaltige Fischerei zu erreichen, effektiv umgesetzt werden.

## **2. Bewirtschaftung genutzter lebender Meeresressourcen nach dem Konzept des höchstmöglichen Dauerertrages (MSY)**

Das MSY-Konzept ist im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (UNCLOS) und in den nachfolgenden Instrumenten des internationalen Fischereirechts verankert. Es soll laut EU-Grünbuch (Kapitel 5.2) die Grundlage für das Bestandsmanagement in der zukünftigen gemeinsamen Fischereipolitik bilden. Wir unterstützen dieses Vorhaben und schlagen vor, das MSY-Konzept als Grundlage für ein Fischereimanagement in der westlichen Ostsee zu verwenden.

UNCLOS, das UN Fish Stocks Agreement (1995), der FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries (1995) und der Johannesburg Plan of Implementation des World Summit on Sustainable Development (2002) beziehen sich ausdrücklich auf die Erhaltung oder Wiederherstellung der Laicherbiomasse ( $B_{msy}$ ), die den maximalen nachhaltigen Ertrag (MSY) erzeugen kann. Damit ist klar, daß  $B_{msy}$  als unterer Grenzwert gemeint ist. Anzustreben wären Biomassen, die den maximalen ökonomischen Ertrag ermöglichen und ökologische Kriterien berücksichtigen, wie zum Beispiel die Erhaltung der Ökosystemrollen von wichtigen Beutetieren, Räubern oder anderen Schlüsselarten. In jedem Fall sollte aber die Ziel-Biomasse größer sein als  $B_{msy}$ . Ziel dieses Bewirtschaftungsansatzes ist es auch, den Ertrag der Fischereien zu stabilisieren – dies kann bei natürlichen Schwankungen der Nachwuchsproduktion nur funktionieren, wenn die fischereiliche Sterblichkeit niedrig angesetzt wird. Hohe fischereiliche Sterblichkeiten führen in guten Zeiten zu höheren, in schlechten aber zu deutlich niedrigeren Fängen.

Das für Europa vorgeschlagene Management der Nutzungsraten statt der Biomassen kann ohne Bewertung der Biomasse nur für eine Übergangszeit anwendbar sein: Ein Bestand der mit  $F_{msy}$  befischt wird, kann sich trotzdem außerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden. Ein Bestand ist erst dann in gutem Zustand, wenn die Biomasse größer als  $B_{msy}$  und die fischereiliche Sterblichkeit kleiner als  $F_{msy}$  ist. Ein zuvor überfischter Bestand kann auch erst dann als erholt gelten, wenn seine Altersstruktur wieder ausgewogen ist und dadurch natürliche Schwankungen der Nachwuchsproduktion in Grenzen ausgleichen kann.

Wir unterstützen die Einrichtung langfristiger Managementpläne für alle europäischen Bestände - basierend auf den oben genannten Grundsätzen - mit angemessener Reduktion der fischereilichen Sterblichkeit, wenn Bestände unter  $B_{msy}$  fallen. In Übereinstimmung mit internationalen Erfahrungen muß eine Reduzierung der Laicherbiomasse unter  $B_{msy} / 2$  unbedingt vermieden werden. Es muß ferner sichergestellt werden, daß die langfristigen Managementpläne nicht durch kurzfristige politische Entscheidungen umgangen werden.

Managementpläne sollten etwa alle fünf Jahre begutachtet werden und müssen ein Element enthalten, das im Notfall (z.B. anhaltend unerwartet niedrige Nachwuchsproduktion) eine zusätzliche Reduzierung der fischereilichen Sterblichkeit erlaubt.

Nur für drei der genutzten marinen Fischarten der westlichen Ostsee liegen derzeit Bestandsberechnungen vor, die eine Bewertung nach *MSY*-Kriterien erlauben: Für Dorsch (westliche Ostsee), Hering (Frühjahrslaicher westliche Ostsee und IIIa) und Sprotte (gesamte Ostsee). Für andere von der Fischerei beeinflusste Arten müssen Anstrengungen unternommen werden, um auch diese langfristig unter *MSY*-Management zu bringen.

Die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der westlichen Ostsee beeinflussen sich gegenseitig, und diese Wechselwirkungen müssen beim Management berücksichtigt werden. Hier gibt es noch Forschungsbedarf, um die langfristig optimalen Verhältnisse der Biomassen und der fischereilichen Sterblichkeiten zu ermitteln.

Die Autoren dieses Papiers folgen den Erwartungen der Fischerei, daß ein Anlandegebot mit vollständiger Anrechnung auf die Quoten hinreichende Anreize gegen das Fangen kleiner Fische vermittelt und damit eine beschleunigte Erholung der Bestände ermöglicht. Sollte diese Erwartung jedoch nicht erfüllt werden, könnte wieder eine Mindestfanggröße eingeführt werden. Speziell für Dorsche könnte ein Anreiz zum Fang größerer Fische alternativ dadurch erreicht werden, daß die individuellen Quoten nicht als Gewicht, sondern als Anzahl von Fischen vergeben werden. Dies müßte allerdings ohne Mehraufwand für die Fischer realisiert werden, zum Beispiel durch statistische Ermittlung der Anzahl aus den bei der Fischauktion anfallenden Daten. Kleine Dorsche, die in diesem Jahr nicht gefangen werden, sind im nächsten Jahr etwa doppelt so groß, mit einem entsprechenden Beitrag zur Biomasse, zur Altersstruktur, zur Fortpflanzung und zum Fang. Größere Weibchen produzieren auch größere Eier mit besserer Schwefähigkeit und besseren Überlebensraten der Larven. Es erscheint interessant, diesen Ansatz im Vorfeld experimentell zu testen.

### **3. Grundlagen des Fischereimanagements**

Im Vergleich zum bisherigen Fischereimanagement-Ansatz in den Gewässern der Europäischen Union halten wir es für notwendig, für eine bessere Bewirtschaftung einige grundlegende Elemente zu verändern. An anderer Stelle dieses Papiers werden die biologischen Grundlagen, die Handelbarkeit der Fangquoten, die Berücksichtigung von Rückwürfen, die Einbeziehung aller Fänge in die Bestandsberechnung und mögliche Kontrollmaßnahmen erläutert; in diesem Abschnitt sollen die Leitgedanken geschildert werden.

Das Grünbuch der EU-Kommission stellt zutreffend fest, daß das derzeitige Managementsystem nicht befriedigend funktioniert. Durch die detaillierte und sich dauernd ändernde Regulierung der Eingangsbedingungen (Maschenweite der Netze der Schiffe, Maschinenleistung, Anzahl erlaubter Seetage) werden Fischbestände nicht nachhaltiger bewirtschaftet. Gleichzeitig entsteht eine Überregulierung, die auf Seiten der Fischerei Kosten erzeugt. Verstöße gegen diese Detailregelungen sind inzwischen aufgrund ihrer Komplexität nur schwer nachzuweisen und insgesamt unzureichend sanktioniert. Die Rechtstreue ist damit gefährdet.

Aus unserer Sicht sollte ein sinnvolles Fischereimanagement ergebnisorientiert sein: Nicht die Eingangsbedingungen sollten festgeschrieben werden, sondern in möglichst weiten Grenzen das Ergebnis, also z.B. die einem Bestand entnehmbare Menge Fisch oder noch weiter gefaßt der ökologische Zustand eines Meeresgebietes. Wie diese Entnahme erfolgt, sollte dem Fischer überlassen bleiben. Die grundsätzlich verbotenen Fangmethoden wie die Sprengung, der Gifteinsatz oder das Baumkurren bleiben allerdings davon unberührt. Die meisten technischen Regularien halten wir für entbehrlich. Die Deregulierung überträgt wieder mehr Verantwortung auf den Fischer und erhöht insgesamt die Akzeptanz der Einführung neuer, einfacherer Regeln. Ein solcher Ansatz reduziert die Kosten drastisch, die die Gemeinschaft für die Entwicklung der Regeln und deren Kontrolle aufwenden muß.

Als Nutzer einer der Gemeinschaft gehörenden Ressource muß der Fischer nachweisen, daß er diese verantwortungsvoll bewirtschaftet. Eine Umkehr der Beweislast ist unbedingt erforderlich und unter dem Gesichtspunkt des Vorsorgeansatzes auch rechtlich geboten. Die Steuerung gewünschten Verhaltens sollte statt durch Verbote und Strafen soweit wie möglich durch Anreize erfolgen, u.a. durch eine Quote, die nicht nur die Anlandungen erfaßt, sondern alle Fänge einschließt. Der Fischer erhielte damit einen unmittelbaren Anreiz, Rückwürfe zu vermeiden. Zur Beweislastumkehr und der Einführung eines rechtebasierten Managements gehört auch die Erhöhung der Transparenz: Die Ausschöpfung der Fangquoten und die Zusammensetzung der Fänge muß schnell und öffentlich nachvollziehbar sein, z.B. unmittelbar nach der Anlandung.

In einem weiteren Schritt sollte geprüft werden, ob die Fischerei zukünftig noch mehr Verantwortung für das Erreichen der politischen Zielsetzung im Sinne einer Selbstverwaltung erhalten sollte. Eine erweiterte Selbstverwaltung kann entweder im Rahmen der Landwirtschaftskammer oder durch einen gesonderten Zusammenschluß der Erzeugerorganisationen wahrgenommen werden. Denkbar ist, daß die Selbstverwaltung mehr Rechte erhält, die Regelungen der Fischerei beispielsweise im Rahmen der großzügigen Bedingungen einer Sonderwirtschaftszone „Westliche Ostsee“ zu gestalten und zu kontrollieren. Auf diese Weise würden neue Regelungen, die notwendig werden bei einem absehbaren Verfehlen der politischen Zielsetzungen, schneller und mit großem Verständnis der fischereipraktischen Verhältnisse eingeführt werden können. Die Übertragung rechtlicher Regelungs- und Kontrollbefugnisse auf eine Selbstverwaltung begünstigt damit präventives Handeln, senkt die Gefahr überbordender Bürokratie und stärkt die Selbstverantwortung der Fischereibetriebe.

#### **4. Flexibilisierung der Fischereiquoten und Strukturwandel**

Jedes Jahr werden in europäischer Absprache die sogenannten TACs (erlaubte Gesamtanlandung) für jede Fischart festgestellt. Sie geben vor, wieviel Fisch die europäischen Fischer anlanden dürfen. Diese Gesamtquoten werden nach dem Prinzip der relativen Stabilität auf die Nationalstaaten verteilt. Die nationalen Quoten werden in Deutschland anschließend durch die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) an die Fischereibetriebe oder als aggregierte Quote mit einer Sammelfangerlaubnis an die Erzeugerorganisationen verliehen, die ihrerseits die Quoten auf die Mitgliedsbetriebe verteilen. Die Verteilung orientiert sich an den angemeldeten Fangschiffen und erfolgt auf der Grundlage des deutschen Seefischereigesetzes nach den Kriterien Eignung und Leistungsfähigkeit. Das bedeutet in der Praxis, daß sich die Quotenverteilung in der Regel an den Fangreferenzen zurückliegender Jahre der angemeldeten Schiffe ausrichtet. Ein Handel von Quoten zwischen den Fischern oder Erzeugerorganisationen ist nicht möglich. Um jedoch die bestmögliche Versorgung des Marktes und eine optimale Ausfischung zu gewährleisten, kann eine Erzeugerorganisation innerhalb ihrer Fischereiflotte Umverteilungen vornehmen. Zusätzlich können unter der Fachaufsicht der BLE Übertragungen und Tausche zwischen Erzeugerorganisationen und nicht organisierten Fischereibetrieben vorgenommen werden. Voraussichtlich nicht auszuschöpfende Quoten sind zu bestimmten Stichtagen an die BLE zur Umverteilung auf andere Fischereibetriebe zurückzugeben. Bei versäumter rechtzeitiger Rückgabe sowie fehlender Ausschöpfung drohen Abschläge bei künftigen Quotenverteilungen.

Die Quoten hängen an den Kapazitäten und können genutzt werden, solange die Kapazitäten „in Fahrt“ sind. Wird ein Fischereifahrzeug abgewrackt und die Kapazität (Bruttoregisterzahl [BRZ] und Maschinenleistung in Kilowatt [kw]) nicht wieder durch z.B. einen Neubau oder durch eine Vergrößerung eines bestehenden Fahrzeuges eingesetzt, so wird die Quote von der BLE eingezogen und zur Verteilung anteilig auf alle anderen Fischereifahrzeuge verteilt. Für die nicht eingesetzten Kapazitäten wird eine sogenannte Kapazitätslizenz ausgestellt, die frei veräußerbar ist. Der Eigentümer einer solchen Lizenz kann diese für Neubau- oder Leistungssteigerungsinvestitionen einsetzen und erhält anteilig beim Maßnahmenabschluß auf Antrag die daran hängenden Quoten. Damit ist jedoch für leistungsfähige Fahrzeuge bzw. Fischereibetriebe, die aufgrund statischer Verteilung unter zu geringen Quotenanteilen leiden, eine Verbesserung nicht möglich. Desweiteren sind geltende Obergrenzen

zen bezüglich der Kapazitäten in einzelnen Seegebieten zu beachten (z.B. westliche Ostsee maximal 499 BRZ sowie maximal 221 kw).

Fischereibetriebe planen unter großen Unsicherheiten. Sowohl die Fischbestände als auch die Festlegung der TACs, bzw. der daraus zugeteilten Quoten, schwanken erheblich. Hinzu kommt die Marktpreisentwicklung, die durch Weltmarktpreise dominiert wird. Ist die Quotenzuteilung gering und das Fangglück hoch, kann der Betrieb seine vorhandenen Kapazitäten nicht optimal ausschöpfen. Im umgekehrten Fall kann die Quote nicht ausgefischt werden. Eine betriebswirtschaftlich optimale Angleichung von Quoten und Kapazitäten ist bislang nur unter Einschränkungen möglich. In der Konsequenz ist es möglich, daß einige Betriebe auf unausgefischten Quoten sitzenbleiben, während andere die Quoten ihrer Fangkapazitäten frühzeitig ausgeschöpft haben. Deshalb können die vorhandenen Fangkapazitäten im Markt insgesamt nicht optimal genutzt werden, was die Ertragskraft der deutschen Flotte schwächt.

Die aufgrund der eingeschränkten Quotenflexibilität nur eingeschränkt reduzierbaren Unsicherheiten erschweren nicht nur die jährliche Einsatzplanung der Fischereibetriebe, sondern beeinträchtigen auch ihre Investitions- und Innovationsbereitschaft. Das Durchschnittsalter der deutschen Fangflotte für die westliche Ostsee liegt inzwischen deutlich über 30 Jahre. Aufgrund der fehlenden Investitionsbereitschaft sinken die Produktivität und damit die Ertragsfähigkeit der Betriebe zusätzlich, was die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Flotte weiter schwächt. Ohne Ertragskraft fehlt am Ende auch die Kreditwürdigkeit und damit schließlich überhaupt die Investitionsfähigkeit.

Die notwendige Modernisierung der Flotte wird neben den Planungsunsicherheiten durch die Koppelung der Quoten an die Kapazitäten erschwert. Werden Schiffe modernisiert oder ältere Schiffe durch neue ersetzt, besteht ein erhöhtes Risiko, daß die vorgenommene Investition aufgrund zukünftiger restriktiver Quotenzuteilungen oder fehlender Aufstockungen unzureichende Kapitalrückflüsse generieren. Das kann zu dem Phänomen führen, daß ältere Fangschiffe kostenintensiv angemeldet bleiben, die Quoten aber durch effektivere Fangschiffe genutzt werden, um die Existenzfähigkeit der Betriebe zu erhalten.

Die Koppelung der Quoten an die Kapazitäten verhindert zudem eine transparente Marktpreisbildung, sowohl für die Fangschiffe als auch für die Quoten. Ohne Klarheit über die Preissituation fehlen im Markt wichtige Signale für eine effiziente Ressourcenlenkung. Zudem dient die Entwicklung der Preise als wichtige Orientierungsgröße für die strategische Ausrichtung der Fischereibetriebe. Ohne eine transparente Preisentwicklung als Investitionsbarometer fehlen wichtige Daten für die Kapazitätsplanung.

Für eine optimale Allokation der Ressourcen erscheint es sinnvoll, die Quoten von den Kapazitäten zu lösen und unabhängig voneinander handelbar zu machen. Allerdings birgt eine völlige Lösung eine Reihe von Risiken in sich, die es sorgfältig abzuwägen gilt. Der Übergang zu einem unbeschränkten Markt kann einen beschleunigten Strukturwandel nach sich ziehen, mit negativen Konsequenzen für wichtige politische Nebenbedingungen. Dies zeigen auch Erfahrungen aus anderen Ländern. Folgende Aspekte sind zu beachten:

- Die freie Handelbarkeit dürfte zu einer forcierten Marktkonzentration der Fischereibetriebe führen. Insbesondere kapitalstarke Unternehmen könnten schnell Quote aufkaufen und diese für eine Flotte mit wenigen großen Schiffen nutzen. Damit wären ein Abbau von Arbeitsplätzen und eine Betriebsaufgabe kleinerer und finanzschwacher Betriebe verbunden. Eine Regelung sollte daher sowohl eine Quotenhäufung bei wenigen Betrieben effektiv Vorschub leisten können und zugleich die Chancen für den Markteintritt von neuen Betrieben begünstigen.

- Besonders erhaltenswert erscheint der Bestand der kleinen Küstenfischerei, die bisher durch Familienbetriebe aufrechterhalten wird und die für touristische Regionen einen besonderen Wert darstellt. Für die Familienbetriebe sichern Fangschiffe und Quoten die Alters-

versorgung, die ansonsten häufig der Start durch Transferleistungen zu leisten hätte. Bei einer längerfristigen Verteilung von flexibel nutzbaren Quoten sollten touristisch interessante Küstenkommunen besonders bedacht werden und ein Teil der Gesamtquote der Nutzung durch kleine Boote vorbehalten bleiben.

- Die zukünftige Entwicklung der Fischerei und die Auswirkung neuer Rahmenbedingungen kann Veränderungen notwendig machen. Eine Vergabe von längerfristig gültigen Quoten senkt zwar die Planungsunsicherheiten, erhöht aber das Risiko schwer korrigierbarer Fehlentwicklungen. Insofern sollten Quoten nach einer festzulegenden Dauer für eine Neuverteilung verfügbar bleiben.

- Der Strukturwandel würde sich erheblich beschleunigen, wenn die Vergabe längerfristiger Quoten in der Erstverteilung finanzielle Mittel der Betriebe voraussetze.

- Die Möglichkeiten der Hortung ungenutzter Quoten durch Spekulanten oder Umweltorganisationen könnte die Ertragskraft vorhandener Betriebe weiter schwächen. Ein Einzug von Quoten bei Nichtnutzung oder mißbräuchlicher Verwendung könnte daher eine staatliche Option sein. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß eine Nichtnutzung grundsätzlich die Bestandsentwicklung stärkt und insofern zukünftig Fangkosten senkt und zugleich die zukünftige Gesamtfangmenge für die Fischer und Quoteninhaber begünstigt. Vor diesem Hintergrund gibt es auch gute Gründe, die bewußte Nichtausnutzung nicht besonders zu sanktionieren.

Eine Flexibilisierung der Quotenhandhabung wird unter Berücksichtigung dieser Aspekte empfohlen. Dazu kann in einem ersten Schritt das bestehende System flexibilisiert werden, indem beispielsweise zunächst mehrjährige Quoten verteilt werden und die Übertragung von Quoten auf neue oder modernisierte Schiffe erleichtert wird.

Zukünftig sollte zusammen mit der Erzeugerorganisation geprüft werden, ob ein Handel von mehrjährigen Quoten und jährlichen Restquoten über eine Börse nicht zusätzliche Ertragspotentiale eröffnet. Eine Handelbarkeit von Restquoten dürfte dazu führen, daß die vorhandenen Kapazitäten zukünftig regelmäßig optimal ausgenutzt werden könnten. Die Handelbarkeit der mehrjährigen Quoten würde die Investitionsplanung der Marktteilnehmer erleichtern. Die Loslösung der Quoten von den Kapazitäten dürfte die Vermögenswerte der Branche insgesamt steigen lassen und mit einer verbesserten Planbarkeit auch die Kreditfähigkeit für Investitionen verbessern. Schließlich dürften in der Folge der Marktwert und damit die Nachfrage nach guten Prognosen zur Entwicklung der Fischbestände bzw. der nationalen Quoten deutlich ansteigen, was die Planungssicherheit im Markt weiter verbessern dürfte.

Wünschenswert wäre es, wenn auf diese Weise die jährliche Verteilung durch den Staat ersetzt werden könnte durch das Quotenmanagement der Betriebe in Verbindung mit einer entsprechenden Börse, und wenn die Gestaltung der Quoten und die Einschränkungen ihrer Handelbarkeit im Rahmen einer Selbstverwaltung der deutschen Fischerei stattfinden könnte. In jedem Fall sollte ein neues System in enger Abstimmung mit den deutschen Erzeugerorganisationen entwickelt werden, wobei innovative Ansätze als Diskussionsgrundlage dienen können, wie beispielsweise die Vorschläge von Daniel Bromley, 2009, von Martin Weitzman, 2002, sowie die gegenwärtig im Kieler Exzellenzcluster entwickelten Ideen.

## **5. Rückwürfe, Anlandegebot und Anrechnung aller Fänge auf die Quote**

Rückwürfe sind in der derzeitigen Fischereipolitik der Europäischen Union eines der wesentlichen Probleme. Als Rückwürfe oder Discards bezeichnet man Fische, die nach dem Fang ins Meer zurückgeworfen werden, entweder weil die Gesetzgebung den Fischer dazu verpflichtet, z.B. weil die Fische die legale Mindestanlandelänge noch nicht erreicht haben, oder weil der Fischer keine Quote für diese Fischart hat oder sie bereits ausgeschöpft hat oder weil ihm Teile des Fangs wertlos oder auch nur wertärmer erscheinen („highgrading“). Durch Rück-

würfe gehen dem Fischbestand und damit auch dem Fischer und dem Verbraucher erhebliche Mengen an Fisch verloren, weil viele der verworfenen Fische die Fangprozedur nicht überleben.

Die Notwendigkeit der Änderung der Rückwurfpraxis in Europa ist inzwischen weithin anerkannt. Die besonderen Bedingungen in der westlichen Ostsee bieten aus unserer Sicht die Möglichkeit, einen weiterreichenden Ansatz zur Vermeidung von Rückwürfen zu implementieren.

Der Vorgang des Rückwerfens ist ein aktiver und willentlicher Vorgang. Rückwürfe lassen sich also unmittelbar stoppen, wenn die Gesetzgebung entsprechend verändert wird. Rückwürfe unterscheiden sich hierdurch von unerwünschten Beifängen, die selbst bei Ausnutzung aller fangtechnischer Möglichkeiten nicht vollständig vermieden werden können. Den größten Einfluß auf die Menge der unerwünschten Beifänge hat das Verhalten des Fischers: Er kann durch Wahl und Einstellung des Fanggerätes, des Fangplatzes und des Fangzeitpunktes in vielen Fällen den unerwünschten Fanganteil weitgehend reduzieren, wenn er nur Anreize für ein solches Verhalten erhält.

Für die westliche Ostsee bietet sich an, unverzüglich von einem System der Anlandequoten (nur die Anlandungen werden gegen die Fangquoten angerechnet, die Fischerei kann nahezu unbegrenzt fortgeführt werden, auch wenn die Quoten für Beifänge bereits ausgeschöpft sind) zu einem System der echten Fangquoten überzugehen. Sämtliche Fänge aller Arten müssen berichtet werden. Für die Arten, für die Höchstfangmengen festgesetzt wurden, müssen sie auf die Fangquote angerechnet werden. „*Highgrading*“, also das Verwerfen vermarktbarer Fische, ist in der westlichen Ostsee ab 01.01.2010 verboten. Andere Rückwürfe sollten nur noch dann gestattet werden, wenn Menge und Zusammensetzung der Discards lückenlos nachgewiesen werden kann, z.B. durch eine Videodokumentation, siehe Abschnitt „Fischereikontrolle“. Ansonsten gilt ein Anlandegebot für alle Fischarten. Die Mindestanlandelängen, die ursprünglich zum Schutz juveniler Fische gedacht waren sind kontraproduktiv und daher aufzuheben. Sie sollten durch Mindestvermarktungslängen ersetzt werden: Angelandete Fische unterhalb dieser Länge sollten der Verwertung für andere Zwecke als den menschlichen Konsum zugeführt werden. Außerdem könnten diese zu kleinen Fische stufenweise mit einem Faktor auf die Fangquoten angerechnet werden, um einen weiteren Anreiz für die Vermeidung ihres Fangs zu schaffen. Denn nur wenn die „Sortierung“ der Fänge im Wasser erfolgt, kann sie zu einer nachhaltigeren Fischerei beitragen.

Es gibt wenige Fischarten und Lebensstadien, die eine hohe Überlebensrate auch nach der Fangprozedur aufweisen, und für die schon die Entnahme einzelner Tiere den Bestand zusätzlich schädigt. Zu dieser Gruppe gehören die meisten Knorpelfische, für die daher ein Rückwurfgebot bestehen bleiben sollte.

## **6. Management der Freizeitfischerei**

Leitgedanke des Fischereimanagements sollte sein, alle Entnahmen durch den Menschen zu berücksichtigen. Untersuchungen zu den Auswirkungen der Freizeitfischerei auf Fischbestände der Küstenregionen zeigen, daß Fänge bestimmter Arten große Mengen annehmen können und über das Jahr erhebliche Schwankungen aufweisen. Das gilt etwa für Dorsch aus der westlichen Ostsee. Über drei Viertel der Dorschfangmenge der Freizeitfischer werden von Booten und Angelkuttern aus gefangen, von Land ausgeübtes Watt- und Brandungsangeln hat dagegen keinen erheblichen Einfluß. Unter „Freizeitfishern“ werden hier Handangeln, Reusen und Langleinen benutzende Personen verstanden, die ihre Fänge nicht kommerziell verwerten dürfen und für die bisher weder Quotenzuteilungen noch sonst Fangerfassungen obligatorisch erfolgten. Für die Bestandsberechnung des Internationalen Rates für Meeresforschung müssen diese Fangmengen berücksichtigt werden, um die Unsicherheiten der Vorhersagen weiter zu reduzieren.

Jeder Ansatz eines Managements der Freizeitfischerei sollte verhältnismäßig und durchführbar sein; insbesondere müssen die Maßnahmen akzeptabel, effizient, kontrollierbar und mit minimalem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Ferner ist die sozio-ökonomische Bedeutung der Freizeitfischerei gerade an der Küste zu beachten. Die Daten sollen zuverlässig erhoben werden, gleichzeitig aber die Freizeitfischerei so wenig wie möglich behindern.

Für Fischbestände, für die eine Entnahme durch die Freizeitfischerei nachweislich nach Umfang und/oder Variabilität der Entnahme einen Einfluß auf den Bestandszustand hat, sollten detaillierte Daten zur Menge und Zusammensetzung der Fänge erhoben werden. Dies ist zur Zeit kaum möglich, weil ein großer Teil der Freizeitfischer an der Küste nicht namentlich registriert ist. Eine Datenerhebung durch zufällig ausgewählte Telefonteilnehmer erscheint in Deutschland wegen der im Vergleich zur Zielgruppe sehr großen Grundgesamtheit viel zu aufwendig. Wir schlagen vor, die Datenerhebung durch die Wissenschaft fortzuführen, um den administrativen Aufwand so gering wie möglich zu halten. Um zuverlässige Daten erheben zu können, müßte die Grundgesamtheit für die Befragungen jedoch so eng wie möglich gefaßt werden. Hierfür bietet sich die Einrichtung eines Meeresangler-Registers an, z.B. durch die Einführung einer Fischereierlaubnis, wie sie in Mecklenburg-Vorpommern bereit seit vielen Jahren existiert. Dazu ist die Schaffung einer Rechtsgrundlage notwendig, wobei das Register vorzüglich nicht staatlich zu organisieren wäre. Die Datenerhebungsmethoden müssen ferner international harmonisiert werden, damit die Daten sinnvollen Eingang in die wissenschaftliche Berechnung finden.

Problematisch an der Entnahme der Freizeitfischerei erscheint vor allem deren Variabilität, oft verursacht durch die unterschiedliche Verfügbarkeit einzelner Lebensstadien. So sind Jungdorsche vor allem in Küstennähe verbreitet und dort leichter für Angler zu fangen; die Entnahmemenge steigt daher bei starken Nachwuchsjahrgängen deutlich an. Die Festsetzung einer Höchstfangmenge in Stück pro Angeltag und Angler erscheint hier zielführend: Von einem „bag limit“ von 9 Dorschen pro Tag pro Angler wären überhaupt nur rund 11-14 Prozent der Angler betroffen, die Gesamtentnahme durch die Freizeitfischerei ließe sich aber um ein Drittel reduzieren (Basis: Daten aus 2005). Diese Maßnahme ist nach innen und außen kommunizierbar, bei Verwendung von Stückzahlen statt Anlandegewichten kontrollierbar, schnell umsetzbar, in anderen europäischen Ländern (z.B. Norwegen) erfolgreich eingeführt worden.

Technische Maßnahmen z.B. zur Reduzierung der Sterblichkeit zurückgesetzter Fische (Beschaffenheit der Haken und Verbot von Langleinen), die Begrenzung des Fischereiaufwandes (Anzahl von Ruten in der Trollingfischerei) oder die Schließung bestimmter Freizeitfischereien in tiefen Gewässern während der Laichschonzeit könnten die vorgeschlagenen Maßnahmen flankieren.

Ohne solche Systeme ist die Regulierung der Freizeitfischerei mittels Fangquoten ohne inhaltliche Basis und damit nicht sinnvoll durchführbar. Selbst wenn die Freizeitfischerei mittelfristig durch Quoten reguliert werden sollte - frühestens ab 2015, wenn die Empfehlung der Fischereiwissenschaft diese Fangmengen einschließen kann -, sollte die Bewirtschaftung so erfolgen, dass der administrative Aufwand und die Folgen bzw. Einschränkungen für die Freizeitfischerei so gering wie irgend möglich sind. Hier wäre denkbar, die Angelfischerei innerhalb eines Jahres nur in weiten Grenzen zu regulieren und Überziehungen von den Quoten des Folgejahres abzuziehen bzw. nicht ausgefischte Quoten auf das nächste Jahr zu übertragen und den Aufwand der Freizeitfischer primär durch die Lizenzvergabe zu regulieren. Nicht sinnvoll erscheint uns dagegen, das in der kommerziellen Fischerei angewendete System unverändert auf die Freizeitfischerei zu übertragen, also die Fischerei schlagartig zu beenden, wenn die nationale Quote ausgefischt ist.

## **7. Kontrollregime für die Sonderwirtschaftszone**

Für ein wirksames Kontrollregime zur Einhaltung der Regeln sollte in der Sonderwirtschaftszone zunächst vorausgesetzt werden, daß auslaufende Fischerboote sich abmelden und ihre

Route bis zur Anlandung durch ununterbrochene Signale übermitteln. Auf diese Weise kann das Fischen in ausgewiesenen Schutzgebieten oder in fremden Fanggründen verhindert werden. Die Fischfänge sind zudem bei der Anlandung nach Art und Größe der Fische zu protokollieren.

Um die Einhaltung des Rückwurfverbotes zu kontrollieren, erscheint eine permanente Videoaufzeichnung auf der Fangroute sinnvoll. Um die Einführung dieser Kontrolltechnik auf freiwilliger Basis zu motivieren, könnte festgelegt werden, daß Fischerboote ohne hinreichende Videoaufzeichnung ihre Quote nur bis zu einem bestimmten Anteil, beispielsweise zu 90 Prozent ausschöpfen dürfen. Ohne ausreichende Videoaufzeichnung würden die tatsächlichen Fänge folglich überhöht auf die Quote angerechnet werden, um potentielle Rückwürfe zu berücksichtigen. Ob kleinere Boote, die sich ausschließlich der rückwurffarmen Stellnetzfischerei widmen, von dieser Pflicht ausgenommen werden können, wäre zu prüfen.

Gibt es konkrete Hinweise auf Verstöße, können die Videobänder ausgewertet werden. Bei nachgewiesenen Verstößen kommen empfindliche Geldstrafen in Betracht, bei wiederholten Verstößen sollte die kostenpflichtige Bestellung von Beobachtern zur Auflage gemacht werden. In letzter Konsequenz ist auch ein Einzug der Quoten denkbar.

Die Bekämpfung des Handels mit illegalen, unberichteten oder unregulierten Fängen ist erklärtes Ziel der IUU-Verordnung der EU. Die bisherigen Vorschriften sehen eine bessere Dokumentation durch Zertifikate vor. Ein lückenloses Herkunftssicherungsverfahren, das moderne Technologie wie die datenbankbasierte Mengenflußkontrolle verwendet, ist die wirksamste Methode zum Ausschluß der IUU-Fänge, und könnte gleichzeitig den administrativen Aufwand für die Dokumentation erheblich senken." Bei der Einführung solcher Systeme sollte jedoch generell der administrative Aufwand in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen bleiben. Zudem erscheint eine Etablierung nur sinnvoll, wenn ihre erhoffte Wirkung nicht durch Umgehungsmöglichkeiten von Drittstaaten unterlaufen werden kann.

## **8. Daten für wissenschaftliche Bestandsberechnung und Ableitung von Fangmengen**

Die Basis einer nachhaltigen Bewirtschaftung natürlicher, nachwachsender Ressourcen wie wilder Fischbestände bildet die wissenschaftliche Analyse des Bestandszustandes. Hieraus leitet sich unmittelbar auch die Vorhersage zukünftiger Fangmöglichkeiten ab. Diese Vorhersage ist um so präziser, je genauer die Eingangsdaten sind. Umgekehrt erfordern unsichere Daten einen größeren Sicherheitspuffer zu den Ziel-Referenzwerten, mittelfristig also einen Verzicht auf Ertrag.

Die wichtigste Grundlage für die Berechnung der Bestandsgrößen von genutzten Fischbeständen ist die jährliche Fangmenge in Bezug zum Fischereiaufwand. Da die für die westliche Ostsee verwendeten Berechnungsmodelle nach Alter aufgelöste Daten benötigen, werden Geschlechterverhältnisse, Länge, Gewicht und Alter im Fang bestimmt. Marktproben werden durch Beobachter ergänzt, die von den nationalen Instituten auf einigen Schiffen mitgeschickt werden, um Unterproben des Fanges zu untersuchen. Nur so sind derzeit auch Daten über den tatsächlichen Fang zu erhalten, denn aufgezeichnet werden müssen nur die Anlandungen, die u.U. nur einen Anteil des Gesamtfangs ausmachen. Im Fall des hier vorgeschlagenen ergebnisorientierten Fischereimanagements mit Anrechnung der Rückwürfe auf die Fangquoten, oder mit einem Anlandegebot für alle Fänge, wird die Bedeutung der „an Bord“-Beprobung geringer. Bei gleich bleibender oder sogar steigender Datenqualität sinkt damit der finanzielle Aufwand für die Erhebung der erforderlichen Daten durch die Gemeinschaft.

Die Daten aus der Beprobung der Fischerei werden durch fischereiunabhängige Daten ergänzt, meist durch wissenschaftliche Ausfahrten. Diese Ausfahrten umfassen Trawl-, Hydroakustik-, Ei- und Larvenausfahrten, um sowohl die Verteilung als auch die Bestandsstruktur aus Vergleichsfängen zu bestimmen und die Produktion von Nachwuchs im Bestand abzuschätzen. Durch diese Datenserien lassen sich im besten Fall Aussagen über die zukünftige

Bestandsentwicklung ableiten, lange bevor Änderungen in der Fischerei erkennbar werden. Insbesondere die Daten über die Menge des Nachwuchses sind essentiell, denn sie bestimmen unmittelbar die zukünftigen Fischereimöglichkeiten – es kann nur geerntet werden, was natürlich nachwächst.

Die gewonnenen Daten werden in wissenschaftlichen Arbeitsgruppen verwendet, um mit Populationsmodellen die Größe des Bestandes zu berechnen; für die westliche Ostsee ist das die Berechnung organisierende Gremium der International Council for the Exploration of the Sea (ICES). Da, wie eingangs erwähnt, die Fänge aus der Fischerei die Hauptgrundlage für diese Berechnung darstellen, wird die Qualität der Ergebnisse auch hauptsächlich von der Qualität dieser Daten beeinflusst. Eine konsistent falsche Angabe würde zu einer Überschätzung (mehr Fang angegeben) oder Unterschätzung (weniger Fang angegeben) der Produktivität eines Bestandes führen. Daten der Fischereiaufsicht lassen darauf schließen, daß wir es vor allem mit einer Unterschlagung von Fang und damit einer Unterschätzung des Bestandes zu tun haben. Auch werden bestimmte Entnahmen derzeit überhaupt nicht berücksichtigt, wie die der Freizeitfischerei. Für eine zuverlässige Berechnung und damit eine präzise Vorhersage, müssen alle Entnahmen aus einem Bestand berücksichtigt werden, wenn möglich auch die nicht unmittelbar durch den Menschen verursachte, die der natürlichen Sterblichkeit zugeordnet werden.

### **9. Rechtliche Aspekte einer Sonderwirtschaftzone „Westliche Ostsee“**

Die Fachkommission spricht sich aus den einleitend benannten Gründen für die Einrichtung einer Sonderwirtschaftzone „Westliche Ostsee“ aus. In ihrer Mitteilung vom 10. Juni 2009 zur Strategie der EU für den Ostseeraum (KOM[2009] 248 endg.) attestierte die EU-Kommission dem Ostseeraum das Potential, Modellcharakter für eine regionale Zusammenarbeit innerhalb der EU zu erlangen und zu einem Prüfstand für neue Ideen und Konzepte zu werden. Dabei bezog sie sich im Hinblick auf die Politikfelder, die die Kernelemente der Strategie binden sollen, ausdrücklich auf die GFP. Auch im Grünbuch stellt die Kommission die Möglichkeit einer im Wege der Delegation von Durchführungsbeschlüssen zu vollziehenden, den lokalen und subregionalen Gegebenheiten Rechnung tragenden Regionalisierung der GFP zur Diskussion. Das geltende EU-Fischereirecht lässt bereits heute eine solche Regionalisierung im Wege des Erlasses gezielter Bewirtschaftungsmaßnahmen zu. So hat der Rat auf der Grundlage von Art. 2 und 4 seiner Grundverordnung 2371/2002 die Verordnung (VO) 2187/2005 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Öresund erlassen, die ihrerseits Sondervorschriften für bestimmte Teilgebiete des von ihr erfassten Meeresgebietes enthält. Insofern stehen der künftigen Einrichtung einer so genannten Sonderwirtschaftszone „Westliche Ostsee“ jedenfalls keine unüberwindlichen rechtlichen Hindernisse entgegen.

Allerdings müssen die in vorliegender Stellungnahme befürworteten Maßnahmen den Anforderungen des Seevölkerrechts, kodifiziert insbesondere im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (United Nations Convention on the Law of the Sea – UNCLOS), Rechnung tragen. UNCLOS, dem sowohl die Europäische Gemeinschaft als auch ihre Mitgliedsstaaten beigetreten sind, steht einer Regionalisierung seinerseits offen gegenüber, wenn es sich bei dem betroffenen Meeresgebiet, wie im Falle der Ostsee, um ein umschlossenes oder halbumschlossenes Meer handelt. Darunter sind Meerbusen, Becken oder Meere zu verstehen, „die von zwei oder mehr Staaten umgeben und mit einem anderen Meer oder dem Ozean durch einen engen Ausgang verbunden sind oder die ganz oder überwiegend aus den Küstenmeeren und den ausschließlichen Wirtschaftszonen von zwei oder mehr Küstenstaaten bestehen“ (Art. 122 UNCLOS). Angesichts ihrer gemeinsamen Betroffenheit verlangt Art. 122 UNCLOS, dass die Anrainerstaaten zusammenarbeiten und sich vor allem darum bemühen, „die Bewirtschaftung, Erhaltung, Erforschung und Ausbeutung der lebenden Ressourcen des Meeres zu koordinieren.“ Von daher ist die westliche Ostsee auch unter Gesichtspunkten des Seevölkerrechts in besonderem Maße für die Einrichtung einer fischereirechtliche Sonderwirtschaftszone geeignet.

Demgegenüber ist das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des See-rechtsübereinkommens der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen von 1995 (Fish Stocks Agreement – FSA), mit Ausnahme von Art. 6 des Übereinkommens, in der Ostsee mangels Hohe-See-Gebiete nicht anwendbar. Die Ostsee wurde vollständig in die Küsten-meere und Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) der Anrainerstaaten aufgeteilt. Anders etwa als im Nordost- (NEAFC) und Nordwestatlantik (NAFO) existiert für die Ostsee auch keine regionale Fischereiorganisation, deren Bewirtschaftungsmaßnahmen von den Mitglie-dern zu berücksichtigen wären. Die Tätigkeit der Internationalen Ostseefischereikommission (IBSFC), die ausschließlich für die Fischereizonen unter nationaler Jurisdiktion zuständig war, wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2006 beendet. Immerhin verlangt Art. 6 FSA, dass die Ver-tragsparteien des Übereinkommens (zu denen neben der Europäischen Gemeinschaft wie-derum sämtliche Mitgliedstaaten gehören) auch hinsichtlich der Bewirtschaftung von ge-bietsübergreifenden Fischbeständen (Bsp.: Dorsch) in ihren AWZ den Vorsorgeansatz zur Anwendung bringen. Diese Pflicht wird im Wege der in Anlage II FSA enthaltenen, allerdings selbst nicht durchgehend rechtsverbindlichen „Guidelines for the Application of Precautio-nary Reference Points in the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks“ konkretisiert.

Aus alledem ergeben sich folgende seevölkerrechtlichen Anforderungen, denen im Rahmen einer Sonderwirtschaftszone „westliche Ostsee“ Rechnung zu tragen wäre: (1) Art. 61 SRÜ gibt die Festlegung von zulässigen Fangmengen (total allowable catch – TAC) zwingend vor. Umso wichtiger ist es, dass sich die – im Hinblick auf die Ostsee von der Europäischen Ge-meinschaft festzulegenden – TACs auch wirklich am Vorsorgeprinzip orientieren. Gemäß Anlage II FSA dient für überfischte Bestände hierbei die Biomasse, die den größtmöglich er-reichbaren Dauerertrag (*maximum sustainable yield – msy*) produziert, als Referenzwert. (2) Sämtliche Bewirtschaftungsmaßnahmen müssen gemäß Art. 61 Abs. 3 SRÜ darauf gerichtet sein, die befischten Bestände auf einem Stand zu erhalten oder auf diesen zurückzuführen, der den größtmöglichen erreichbaren Dauerertrag sichert. Dabei ist zwar den jeweils rele-vanten Umwelt- und Wirtschaftsfaktoren angemessen Rechnung zu tragen. Den Ausgangs-punkt muss aber zwingend die Laicherbiomasse ( $B_{msy}$ ) der Bestände bilden. (3) Die Küsten-staaten müssen ihre Fangkapazität festlegen (Art. 62 Abs. 2 SRÜ) und geeignete Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen implementieren. Welche Maßnahmen in diesem Sinne geeignet sind, gibt das Seevölkerrecht – mit Ausnahme der Pflicht zur Orientierung am Vor-sorgeansatz und am Konzept des größtmöglichen erreichbaren Dauerertrags – nicht vor. In Betracht kommen etwa Gebühren, die Festlegung von Fangquoten und/oder langfristigen Managementplänen, Regelungen zu Fangzeiten und -gebieten sowie Fanggerät, Festlegung des Alters und der Größe der Fische, Entsendung von Beobachtern, Anlandungsbedingungen etc. (vgl. Art. 62 Abs. 4 SRÜ). Eine Pflicht, ein System der Anlandequoten zu implementieren, wie dies in der Europäischen Union geschehen ist, existiert nicht.

Innerhalb der Europäischen Union verfügt die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Bestandser-haltung über eine ausschließliche Kompetenz zum Regelungserlass. Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) stellt dies, nachdem der Vertrag von Lissabon am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, nunmehr ausdrücklich klar (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. d). Daraus folgt, dass die von uns für eine Sonderwirtschaftszone „Westliche Ostsee“ für we-sentlich erachtete Deregulierung, insbesondere im Hinblick auf technische Bestandserhal-tungsmaßnahmen (siehe o. 3.), zwingend von der Gemeinschaft angeordnet werden muss. Dies hätte durch eine Änderung der VO 2187/2005 mit technischen Maßnahmen für die Er-haltung der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Öresund zu erfolgen. Al-ternativ kommt in Betracht, dass die Gemeinschaft die beteiligten Mitgliedstaaten Deutsch-land, Dänemark und Polen per Verordnung rückermächtigt, unter Wahrung grundlegender gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben (Beachtung des Vorsorgegrundsatzes, Beibehaltung der Zugangsregel des Art. 17 Abs. 2 der GrundVO 2371/2002, wonach Fischern aus anderen Mit-gliedstaaten, die von Häfen der angrenzenden Küste aus traditionell in den Gewässern eines Mitgliedstaats bis zu einer Entfernung von 12 Seemeilen von den Basislinien fischen, der Zugang zu diesen Gewässern zu gewähren ist, etc.) eigenständige Bewirtschaftungsmaß-

nahmen zu erlassen. In diesem Falle bliebe das Problem, das Fischereifahrzeuge unter der Flagge anderer EU-Mitgliedstaaten von den betreffenden Maßnahmen nicht ohne weiteres erfasst würden.

Im Hinblick auf die von uns vorgeschlagenen Grundlagen des Managements steht die GrundVO 2371/2002 dem Wechsel von einem System der Anlandequoten zu einem System der echten Fangquoten, d.h. der Implementierung eines Anlandegebots, nicht entgegen. Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. g iii) der VO kann der Rat Mindestgrößen der Exemplare, die an Bord behalten und/oder angelandet werden dürfen, beschließen, muss dies aber nicht. Auch insoweit ist mit Blick auf die Ostsee aber eine Änderung der VO 2187/2005 – konkret der Art. 12 und 15 der VO – erforderlich. Dies scheint auch politisch umsetzbar. So hat sich die Kommission in ihrer Mitteilung KOM(2007) 136 endg. vom 28. März 2007 bereits allgemein für die Einführung eines Rückwurfverbots ausgesprochen. Besondere Kontrollvorgaben wären per Durchführungsverordnung gemäß Art. 22 Abs. 3 der GrundVO 2371/2002 zu implementieren und anschließend von den Mitgliedstaaten durchzusetzen (vgl. Art. 24). Das seitens der VO zur Verfügung gestellte Sanktionsinstrumentarium sieht als *ultima ratio* den Entzug der Lizenz vor.

Gemäß der GrundVO 2371/2002 muss die Gemeinschaft die Fangmöglichkeiten in Umsetzung des Prinzips der relativen Stabilität in einer Weise aufteilen, die jedem Mitgliedstaat einen festen Prozentsatz für jeden Bestand bzw. jede Fischerei garantiert (vgl. Art. 20 Abs. 1). Die Einführung eines gemeinschaftsweiten, auf Nutzungsrechten basierenden Managementsystems, d.h. eines Quotenhandels zwischen den Mitgliedstaaten, dürfte derzeit dem Grundsatz der relativen Stabilität widersprechen (so KOM[2007] 73 endg. vom 26. Februar 2007). Ob und unter welchen Bedingungen die nationalen Quoten innerhalb eines Mitgliedstaats gehandelt werden können, richtet sich demgegenüber nach dem jeweiligen nationalen Recht. Nach Ansicht der Kommission kann ein Mitgliedstaat ungeachtet der Unzulässigkeit der Einführung eines gemeinschaftsweiten Quotenhandels auch beschließen, dass sein eigenes Bewirtschaftungssystem den Quotenaustausch mit Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ermöglicht (ebd.). In der Bundesrepublik Deutschland sieht das Seefischereigesetz (SeeFischG) einen Quotenhandel nicht vor.

Kiel, den 23. Dezember 2009

gez. Dr. Bertram Zitscher

Die Position wurde im Rahmen einer Fachkommission mit führenden Fischereiexperten unter der Federführung des Wirtschaftsrates und Mitwirkung des **Kieler Exzellenz Cluster 'Ozean der Zukunft'** erarbeitet.



**Die Stellungnahme wird mitgetragen von:**



Institut für Ostseefischerei (OSF)  
Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI)  
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei



*IFM-GEOMAR Leibniz-Institut für Meereswissenschaften*



*Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht*



*Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*



*Verband Deutscher Sportfischer e.V.*

**Persönlich Mitwirkende in der Fachkommission:**

**Dr. Rainer Froese**, IFM-GEOMAR Leibniz-Institut für Meereswissenschaften

**Dr. Setareh Khalilian**, Institut für Weltwirtschaft

**Prof. Dr. Alexander Proelß**, Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht

**Prof. Dr. Martin Quaas**, Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität

**Prof. Dr. Till Requate**, Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität

**Dr. Jörn Schmidt**, Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität

**Prof. Dr. Ulrich Schmidt**, Institut für Volkswirtschaftslehre, Christian-Albrechts-Universität

**Robert Vollborn LL.M.**, Landessportfischerverband Schleswig-Holstein e.V.

**Dr. Christopher Zimmermann**, Institut für Ostseefischerei (OSF), Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei

**und weitere sachverständige Vertreter der Fischereiverwaltung und Berufsfischerei**

---

Kontakt:

Dr. Bertram Zitscher, Landesgeschäftsführer  
Wirtschaftsrat der CDU e.V., Landesverband S.-H., Postfach 45 03, 24044 Kiel  
Tel.: 0431/672075 , Fax: 0431/672076, E-Mail: lv-s-h@wirtschaftsrat.de