



NeFo-Artikel

Gemeinsame Fischereipolitik: EU bleibt in der richtigen Richtung stehen



Foto: Fotolia

Von Sebastian Tilch

Auch den finalen Beschluss zur gemeinsamen europäischen Fischereipolitik, auf den sich Abgesandte von Parlament, Rat und Kommission am 30. Mai in einer Dreierkonferenz einigten, feiert die EU als großen Wurf. Dabei bleibt er weit hinter den hohen Erwartungen an das Reformvorhaben zurück. Forscher bemängeln vor allem die Rückwurfregelung als wirkungslos und attestieren eine weitere Verzögerung beim Erreichen der Ziele zum guten Zustand der Fischbestände. Dadurch entgingen der Industrie auch hohe Einnahmen durch bessere Erträge. Bestände besonders bedrohter Arten werden weiter sinken.

„Wir Forscher waren sehr erfreut, wie ehrlich und selbstkritisch der Bericht der EU-Kommission die Probleme der letzten Periode der gemeinsamen Fischereipolitik zu Beginn des Reformprozesses 2011 benannt hat. Das weckte natürlich Erwartungen für die anstehende Reform“, erzählt Dr.



Christopher Zimmermann, stellvertretender Leiter des Thünen-Instituts für Ostseefischerei in Rostock. Leider wurden diese Erwartungen zum Teil wieder enttäuscht. "Die Richtung ist grundsätzlich die richtige, nur sei diese Fortschritte durch einen Wust an zusätzlichen Ausnahmeregelungen zunichte gemacht worden."



Dr. Christopher Zimmermann, Thünen-Institut,
Foto: J. Knaus

Seit 15 Jahren berät Zimmermann die Bundesregierung und die EU-Kommission wissenschaftlich zur Optimierung der Fischbestände und Erträge. Den Jubel, der schon in den letzten Monaten über die anstehende EU-Fischereireform aus EU-Kommission und Regierungen kam und auch jetzt wieder von Medien weitergetragen wird, hat er nie verstanden. Das beruhe zum Teil auf einem großen Missverständnis. Zwar sei die Analyse der letzten Periode, das so genannte „Green Book“ der Kommission im Sommer 2011, und auch die anschließenden Reformvorschläge der Kommission in der Tat ein spürbarer Fortschritt gewesen. Nur waren das eben noch lange keine Beschlüsse, was in den Medien so verstanden wurde.

Die seither durchlaufenen Runden mit Gegenvorschlägen von Interessengruppen, aus dem EU-Parlament und dem Ministerrat hätten die an sich guten Kommissionsvorschläge teils stark verwässert. Besonders enttäuscht betrachtet Zimmermann die Beschlüsse zur Rückwurfregelung, also für jene Fische, die nicht auf die Quote der Fischer angerechnet werden müssen und einfach wieder über Bord geworfen werden – meist tot. Der Vorschlag des Rückwurfverbots der Kommission sei durch viele fundamentale Ausnahmen des EU-Fischereirates weitgehend wirkungslos gemacht worden.

Schweden ist deshalb inzwischen frustriert aus den Verhandlungen ausgestiegen, was Zimmermann zwar als konsequent, aber dennoch als Fehler betrachtet. Dadurch hätten in den Verhandlungen wichtige Verbündete gegen die "Freunde der Fischerei" gefehlt, vornehmlich die



Hauptfischerei-nationen Portugal, Spanien, Großbritannien und Frankreich, auf die die Hälfte des Fischfangs in der EU entfällt.



Drei von vier gefangenen Schollen gehen als Beifang der Dorschfischer tot über Bord.

Foto: Greenpeace

Dabei sitzen alle im selben Boot und haben damit auch dieselben Probleme. Noch 75 Prozent der europäischen Fischbestände gelten als überfischt. Pro Jahr steigt die Effektivität der Fangflotte um zwei Prozent. „Überfischung heißt nicht, dass die Fischer nichts mehr fangen“, meint Zimmermann. „Die Welt-Fischereierträge sinken nicht, sie stagnieren seit Jahren auf einem niedrigen Niveau“. Was vor allem daran läge, dass man immer neue Fischgründe erschließt und ausbeutet. Aber auch hier sei man nun ziemlich am Ende der Fahnenstange angelangt.

2002 hat sich die EU das verbindliche Ziel gesetzt, bis 2015 die Fischerei auf ein nachhaltiges Maß zu bringen, um die Erträge und Arten zu sichern, und damit auch die wichtigste Eiweißquelle für die Weltbevölkerung. Ganz nebenbei geht es auch um die Erhaltung der Fischereiwirtschaft als solche. Die vorgenommene Zielmarke für Nachhaltigkeit in der Fischerei heißt „Maximaler nachhaltiger Dauerertrag“ (Maximum Sustainable Yield - MSY) - also eine optimale Menge, bis zu der Fischbestände genutzt werden können, ohne dass sie weniger produktiv werden oder sogar Schaden nehmen. Dieser muss für jeden Fischbestand berechnet werden und hat wenig mit totalen Fangverboten zu tun.

„Die höchsten Erträge bekommt man nicht, wenn man die Bestände möglichst groß werden lässt“, meint Christopher Zimmermann. „Denn dann wachsen sie langsamer, z.B. wie sie sich selbst fressen. Die Hauptnahrung von Dorsch hieße dann Dorsch“. Tatsächlich liegt der optimale Wert für die Bestandsgröße bei Dorsch bei 35 Prozent des Vorkommens ohne Befischung. Hier ist der Kannibalismus dicht bei null und nun kann der MSY gefangen werden, also so viel, wie zur Erhaltung dieser Balance möglich ist. Dieser Zustand sollte nun für alle kommerziell genutzten Arten erreicht werden - bis 2015, so der Beschluss auf internationaler Ebene vor elf Jahren.



Fischernetz

Foto: M. Walker / pixelio.de

Doch zuhause konnte man sich nicht durchringen, den Fangdruck auf ein notwendiges Maß zu reduzieren. Noch immer werden gut ein Drittel der Fischbestände im Nordostatlantik nicht nachhaltig befischt, im Mittelmeer sind es sogar 80 Prozent. Die Standardmaschenweite beträgt dort zwei Zentimeter - diesen Netzen entgeht nichts. Doch auch daran konnte oder wollte die EU nichts ändern.

Weshalb nun das Ziel auf 2020 verschoben wurde. Doch auch dies gelänge laut Zimmermann nur, wenn bis 2015 der Fangdruck so reduziert würde, dass die Bestände die Chance hätten, sich zu erholen. Und von diesem kurzzeitigen „Weniger“ würde langfristig vor allem die Fischerei selbst profitieren. „40 000 Tonnen Kabeljau werden derzeit jährlich legal aus der Nordsee geholt, man geht von 20 000 weiteren Tonnen unregistrierter Fänge aus. Würde man dem Bestand etwas Erholung gönnen, sprich für ein paar Jahre nur halb so viel abfischen, könnten danach locker 120 000 Tonnen geerntet werden, schätzen die Forscher.

Seit Jahren beten die Forscher den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft vor, dass eine kurzzeitige Einschränkung der Fischerei nicht zum Zusammenbruch der Fischerei sondern im Gegenteil, zu dauerhaft erhöhten Fischereierträgen führen würden und so zur langfristigen Ertragsicherung, was doch im Sinne der Wirtschaft sein sollte. Doch diese beharrt auf kurzfristige Gewinnmaximierung und verhinderte bisher derartige Beschränkungen.



Dr. Rainer Froese GEOMAR

„Ein Hauptgrund, weshalb die Fischerei nicht-nachhaltig ist, sind die Subventionen“, sagt Dr. Rainer Froese vom Helmholtz-Zentrum für Ozeanforschung GEOMAR in Kiel. Denn vielfach seien die Gewinne aus den Fängen so gering, dass sie die Kosten für die aufwändigen Fangmethoden nicht aufwiegen. Gerade Grundschleppnetzfisherei und Tiefseefischerei sind nur unter enormem Dieseleinsatz möglich. Weshalb die EU den Diesel massiv subventioniert damit die Fischer selbst noch dort fischen können, wo kaum noch Erträge zu erwarten sind. „Würden die Subventionen wegfallen, gäbe es diese Überfischung nicht mehr“, ist Froese sicher.

Froese berät unter anderem EU-Parlamentarier, Fischerei Attachés, NGOs, und nationale Parlamentarier (Holland, Polen). Als größten Fortschritt der jetzigen Reform sehen es sowohl Froese als auch Zimmermann an, dass die Politik endlich den MSY als allgemeine Richtmarke akzeptiert und bis 2020 in allen Gebieten erreicht haben will. Bisher durften die Bestände nur nicht zusammenbrechen. Allerdings gilt dies nicht für alle Arten, was Rainer Froese besonders kritisiert. „Gerade die besonders bedrohten Arten wie Dornhai und Aal können weiter uneingeschränkt gefischt werden“.

Seit Jahren sinkt ihr Bestand, doch nichts passiert. Die Tiere kommen ohnehin nur als Beifang bei Kabeljau- oder Schollenfischern vor, eine gezielte Befischung lohnt sich nicht mehr. Doch Dornhai und Aal dürfen, trotz Gefährdungstatus', von den Fischern angelandet werden, obwohl genau diese Fische sehr robust sind und oft lebendig zurückgeworfen werden könnten. „Wenn die unter Schutz gestellt würden, müsste allerdings die gesamte Kabeljau- und Plattfischerei dichtmachen, zumindest mit den jetzigen Fangmethoden. Das hat die Industrie natürlich verhindert“, meint Froese. Während der Dornhai noch amerikanische Verwandte besitzt, könne der Aal als Art durch diese Missachtung tatsächlich aussterben.



Dass Natur- und Artenschutz grundsätzlich kein Thema in der Fischereipolitik ist, betrachtet der Kieler Meeresbiologe als riesiges Problem. Zwar hat die Bundesregierung im Rahmen von Natura-2000 bereits 40 Prozent ihres Wirtschaftsraumes nominell unter Schutz gestellt habe. Doch gelten hier alle bisherigen Genehmigungen, von der Grundnetzfisherei bis zum Kiesabbaggern, weiter, bemängelt Froese. Eine Erhöhung der biologischen Vielfalt, eines der angestrebten Ziele dieser Schutzgebiete, sei so nicht möglich.

Nur die dritte Säule, die Rückwurfregelung, sei schlicht ungenügend. Schätzungen zufolge werfen Fischer in der EU derzeit fast ein Viertel ihres Fangs wieder ins Meer zurück, da sie nicht in die Norm passen oder nicht die richtige Art sind – zwei Millionen Tonnen Fisch jährlich. Die Tiere sind dann in der Regel bereits tot, denn sie überleben die Tortur im Netz und an Bord nur selten. „Eine riesige Verschwendung an Ressourcen“, sagt Zimmermann. „Und das müssen die sogar, denn es ist schlicht verboten, zu kleine Fische oder Arten, für die der Fischer keine Quote hat, anzulanden.“ Dorsch beispielsweise, der kleiner als 38 Zentimeter lang ist, darf nicht angelandet werden.

Dabei sind bei Testfängen des Thünen-Instituts in der östlichen Ostsee 20 bis 30 Prozent zwischen 35 und 38 Zentimeter lang. Als Filet würde man den Unterschied gar nicht mehr sehen. Dennoch wird dieser wertvolle Teil tot über Bord geworfen. Besonders beim Grundschleppnetzfishen kämen da gern mal sechs, sieben Arten ins Netz, von denen meist nur eine gewollt ist. Scholle ist hier einer der Verliererarten, da sie weniger wertvoll aber häufig ist. Drei von vier Schollen gehen als Abfall der viel lukrativeren Seezungenfisherei über Bord.

Die Rückwurfpraxis wirkt sich zwar nicht auf die Artzusammensetzung der Meeresfauna aus, wohl aber auf die Größe der Populationen. Kommerziell uninteressante Fischarten, die hohe Überlebensraten haben (wie etwa Knurrhahn oder Zwergzunge), werden gefördert, alle anderen geraten unter höheren Druck. Und auch einige Vogelarten werden durch die Rückwürfe quasi gefüttert. So haben die Populationen bestimmter Möwenarten stark zugenommen.

„Das Problem ist, dass wir die Rückwürfe einfach nicht kontrollieren können und somit nur schätzen können, wie viel Fisch als Beifang über Bord und somit dem Ökosystem verloren geht“, sagt Christopher Zimmermann. Denn in der Regel führen die Fischer darüber nicht Buch. Die Kontrolle ist einer der wesentlichen Gründe für die Forscher, ein absolutes Rückwurfverbot vorzuschlagen, bei dem alle Fänge an Land gebracht werden müssen. Denn was an Land kommt, kann leichter gezählt werden. Gleichzeitig soll ihrer Meinung nach der gesamte Beifang auf die Quoten angerechnet werden. Das würde erst einmal den Gewinn schmälern und einen ökonomisch motivierten Druck erzeugen, selektivere Fangmethoden einzusetzen.

Denn technische Möglichkeiten, die unerwünschte Tiere aus den Netzen halten, gibt es bereits zuhauf. Nur kosten sie Geld, was sich die Fischer bei der derzeitigen Rechtslage noch sparen können. Beispielsweise gibt es Netze, die die Flucht nach unten ermöglichen und beispielsweise beim Fang von Kabeljau Grundfische wie Plattfische weitgehend verschonen, oder umgekehrt,



wenn man Plattfische fangen möchte. Sortiergitter vor dem hinteren Teil des Netzes könnten größere Arten einfach nach draußen leiten.

Vorbilder für die diese Politik, Beifänge auf die Quote anrechnen zu müssen, gibt es bereits. Fischer aus Norwegen, und Island, aber auch Neuseeland und Australien, müssen ihren kompletten Beifang mitbringen. Das entlastet die Bestände, und bisher ist auch die dortige Fischereiindustrie zusammengebrochen. „Die Verantwortung für den Zustand der Fischbestände muss bei den Fischern liegen, wo sie hingehört“, meint Christopher Zimmermann. „Wir müssen Anreize schaffen, dass diese Selektion im Wasser geschieht, so dass die aussortierten Fische weiterleben können, und nicht erst auf Deck“.

Tatsächlich sieht die neue Regelung nun ein generelles Anlandegebot von Beifang in der EU vor, allerdings nur für quotierte, also kommerziell wertvolle Arten. Flundern beispielsweise, in der Ostsee die am häufigsten rückgeworfene Art, gingen weiterhin im großen Stile über Bord, da für sie keine Quoten existieren. Mit Genehmigung dürfen außerdem auch weiterhin fünf Prozent der Fänge – gemessen an der Gesamtfangmenge aus einem Bestand – ganz legal über Bord geworfen werden, um die Quote aufzubessern.

Zimmermann betrachtet diese Handhabung als nutzlos, da nicht kontrollierbar. „Durch die Ausnahmeregelungen ist die Rückwurfregelung so löchrig, dass sich in der bisherigen Praxis voraussichtlich nichts ändern wird“. Keinem Fischer sei nachzuweisen, ob er die Rückwurfquote möglicherweise schon erfüllt hat. Deshalb könne auch nie ein Fischer wegen Überschreitung der Grenze verurteilt werden. Auf diese Weise werde man das Ziel des Maximalen Dauerertrages in allen Gebieten der EU bis 2020 garantiert nicht erreichen, prophezeit Zimmermann.

„Um eine Reduzierung des Fangdrucks über einen bestimmten Zeitraum kommen wir nicht herum“. Wie lange, sei aber nicht pauschalisierbar und hinge von der Erholungsgeschwindigkeit der Bestände ab. Während sich die schwerst-überfischten Bestände des Herings in den 1970er Jahren in der Nordsee schon nach vier Jahren Fangverbot wieder soweit erholt hatten, dass wieder gefischt werden durfte, mussten die norwegischen Kollegen fast 20 Jahre warten, um wieder auf frühjahrslaichenden Hering gehen zu dürfen.

Hier sieht Zimmermann einen weiteren Fortschritt in den neuen EU-Regelungen. Inzwischen hat die Politik eingesehen, dass Fischereimanagement nicht nach dem Gießkannenprinzip funktioniert. „Die Bedingungen der verschiedenen Fischgründe sind in der EU so verschieden, da kann man keine pauschalen Managementpläne für alle aufstellen“. Künftig sollen nun regionalspezifische Regelungen nach wissenschaftlichen Kriterien aufgestellt werden.

„In aller Regel gehen wir aber davon aus, dass sich die meisten europäischen Bestände innerhalb von fünf bis zehn Jahren vollständig erholen können und schon nach einer kürzeren Zeit höhere



Erträge liefern, als sie das zurzeit tun", schätzt Zimmermann. Eine komplette Schließung der Fischerei sei dabei in der Regel nicht erforderlich.

Rainer Froese ist da skeptischer. Der Kabeljaubestand in der südlichen Nordsee, wie der Dorsch dort genannt wird, sei durch Überfischung so gut wie ausgerottet. Wurden in den 1980er Jahren bei Forschungsfahrten hier pro Stunde etwa 100 Exemplare gefangen, so sind es heute nur noch zwei. Um den Bestand selbst bei völliger Aussetzung von Fischerei wiederherzustellen, müssten sich die Tiere erst einmal finden, um dann am richtigen Ort und zur richtigen Zeit zu Laichen – bei der verbleibenden Individuendichte fast aussichtslos", meint der Forscher. Und nach den neuen Regelungen darf der zu hohe Fangdruck nun noch bis 2020 aufrechterhalten werden. „Die Entwicklung des Nordseekabeljau ist der Test, ob die Fischereipolitik wirklich effektiv reformiert wurde."

„Mit einem wirkungsvollen Rückwurfverbot hätte man die durchaus positive Entwicklung der letzten Jahre nun stark fördern können", sagt Christopher Zimmermann. Diese Chance sei vertan worden – wenn nicht das Parlament doch noch dagegen stimmt. Dann würden die Verhandlungen aber wahrscheinlich mit dem Ende der irischen Ratspräsidentschaft am 30. Juni unterbrochen, und die Reform geriete insgesamt in Gefahr – auch die positiven Elemente. „So werden wir wahrscheinlich akzeptieren müssen, dass auch diese Fischereireform wieder nicht der ganz große Wurf wird", meint Zimmermann.

Im NeFo-Interview: Dr. Christopher Zimmermann, Thüneninstitut für für Ostseefischerei Rostock: „Guter Ansatz durch Ausnahmeregelungen nutzlos gemacht"

IMPRESSUM

Das Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland (NeFo) ist ein Projekt gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Das Projekt wird maßgeblich durchgeführt vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ Leipzig und dem Museum für Naturkunde Berlin (MfN). Weitere Informationen und Hinweise zum NeFo-Projekt und Team unter www.biodiversity.de.