



**ARBEITEN
DES DEUTSCHEN FISCHEREI-VERBANDES e.V.**

Sonderausgabe

Heft 90

2012

**Neue Ansätze im marinen
Fischereimanagement**

herausgegeben von

Dr. Helmut Wedekind

**Deutscher Fischerei-Verband e.V.
Venusberg 36 20459 Hamburg**

ARBEITEN
DES DEUTSCHEN FISCHEREI-VERBANDES e.V.

Sonderausgabe

Heft 90

2012

**Neue Ansätze im marinen
Fischereimanagement**

herausgegeben von

Dr. Helmut Wedekind

ISSN 0415-6641

Deutscher Fischerei-Verband e.V.

Venusberg 36 20459 Hamburg

info@deutscher-fischerei-verband.de

www.deutscher-fischerei-verband.de

ÖFFENTLICHE VORTRAGSVERANSTALTUNG

des Wissenschaftlichen Beirates des Deutschen
Fischerei-Verbandes über:

Neue Ansätze im marinen Fischereimanagement.

Papenburg, den 29. August 2012

Gefördert durch das Land Niedersachsen.

INHALTSVERZEICHNIS

		Seite
Dr. H. Wedekind	Vorwort	1
U. Rodust	Zentrale Elemente und Position des Europäischen Parlamentes	5
Dr. C. Zimmermann	Innovationen zur Vermeidung von unerwünschten Beifängen und Discards	21
Dr. G. Kraus	Das Prinzip des maximalen Dauerertrages im Ökosystemkontext	31
Dr. R. Döring	Vor- und Nachteile handelbarer Quoten	47
Prof. Dr. C. Möllmann	GFP-Reform und Ökosystemansatz im Management	67
	Referenten	85

Neue Ansätze im marinen Fischereimanagement

Vorwort

Die Vortragsveranstaltung des wissenschaftlichen Beirats des Deutschen Fischerei-Verbandes (DFV) am 29. August 2012 befasste sich mit „Neuen Ansätzen im marinen Fischereimanagement“. Die europäische Fischerei auf den Meeren befindet sich derzeit in einer Reformphase. Vor dem Hintergrund der bisherigen GFP (Gemeinsame Fischereipolitik) der EU sind Fischer, Fischereiwissenschaft und Verwaltungen in einer intensiven Diskussion zur Fischereipolitik der EU und deren Auswirkungen auf die Fischereipraxis. Die Vortragsveranstaltung griff die wesentlichen Elemente dieses Reformierungsprozesses in seinem Tagungsprogramm auf, das aus einem Vortragsteil (Vormittag) und einer Podiumsdiskussion (Nachmittag) bestand.

Der wissenschaftliche Beirat hat damit eine für den Fischereitag neue Veranstaltungsform gewählt. Neben den reinen Fachvorträgen gab die Podiumsdiskussion sowohl den politischen Entscheidungsträgern, als auch den fischereilichen Interessenvertretern Gelegenheit, die verschiedenen Handlungsoptionen und Meinungsbilder im Lichte der fachwissenschaftlichen Ausführungen - also auf der Grundlage von Daten und Fakten - zu reflektieren.

Dies ist umso wichtiger, weil die öffentliche Diskussion um die fischereiliche Nutzung von Meeresökosystemen oftmals durch interessengeleitete Darstellungen, fachlich fragwürdige Behauptungen und Besorgnisse geprägt ist. Für die betroffenen Fischereibetriebe ist es häufig unverständlich, dass ihr objektiv verhältnismäßig geringer Einfluss auf die Meeresumwelt so heftig problematisiert wird. Dabei ist es unstrittig, dass die Mortalität bewirtschafteter Bestände bestmöglich ermittelt werden sollte. An erster Stelle sehen auch die Praktiker zunächst die Vermeidung und Minimierung unerwünschter Fänge, die leider - nicht zuletzt durch den europaweiten Niedergang der fangtechnischen Forschung - auf der Reform-Agenda nur eine Nebenrolle spielt. Das „highgrading“, also der Rückwurf marktfähiger Größenklassen mit geringerem Marktwert, ist schließlich bereits verboten. Die Diskussion sollte unter dem Primat von Nachhaltigkeit stehen und den technischen Fortschritt mit einbeziehen. In diesem Spannungsfeld sieht es der wissenschaftliche Beirat des Deutschen Fischerei-Verbandes als seine vorrangige Aufgabe an, die aktuellen Kernfragen in den Mittelpunkt der Diskussion zu rücken, die aus fachlicher Sicht für die Meeresnutzung die größte Bedeutung haben.

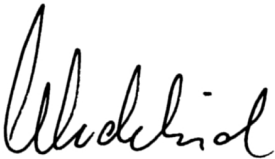
Zentrales Element der Veranstaltung war daher die Thematik einer nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung und das Konzept des Maximal Sustainable Yield (MSY = maximaler nachhaltiger Dauerertrag). Der Ökosystemansatz und die politischen Aspekte der Reform

waren besonderer Inhalt der Veranstaltung. Nach einer Darstellung von Seiten der EU zu den Entscheidungsprozessen und der Rolle des Europäischen Parlamentes, wurde von Experten fischereiliche Themen wie die Vermeidung unerwünschter Beifänge, die Vor- und Nachteile handelbarer Quoten, der Ökosystemansatz im Management sowie die GFP-Reform vorgetragen. In der vorliegenden Broschüre des Deutschen Fischerei-Verbandes sind die gehaltenen Vorträge als Zusammenfassungen zu finden.

Im zweiten Teil der Veranstaltung wurde unter Einbeziehung des Publikums eine Podiumsdiskussion mit den Referenten sowie Vertretern des BMELV und DFV durchgeführt. Ebenso wie die Vortragsfolge, wurde diese hervorragend moderiert von Dr. Gerd Kraus, Leiter des Instituts für Seefischerei im Johann Heinrich von Thünen Institut. Die überaus interessante und konstruktive Veranstaltung führte zum besseren Verständnis der komplizierten Materie und brachte einen intensiven Gedankenaustausch zwischen den verschiedenen Gruppen.

Allen Referenten, Diskussionsteilnehmern sowie insbesondere Herrn Dr. Kraus sei an dieser Stelle ausdrücklich gedankt.

Die gut besuchte Vortragsveranstaltung des Wissenschaftlichen Beirats des DFV im August 2012 war damit ein guter Erfolg und brachte einen Fortschritt in der Diskussion um die Nachhaltigkeitswende in der marinen Fischereipolitik.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Wedekind', written in a cursive style.

Dr. Helmut Wedekind

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats
des Deutschen Fischerei-Verbandes

Zentrale Elemente und Position des Europäischen Parlamentes (Rede)

Ulrike Rodust

Ich freue mich heute mit Ihnen über die Reform der GFP sprechen zu dürfen. Die Veranstalter haben mich gebeten über die Rolle des Europäischen Parlaments bei der Formulierung der neuen Fischereipolitik zu sprechen. Als Europaabgeordnete halte ich dies natürlich für eine sehr gute Idee.

Wer sich mit Fischereipolitik beschäftigt, merkt schnell, dass die zentralen Entscheidungen in Brüssel getroffen werden: Jeder Fischer hat sich schon einmal über die Regeln der Europäische Kommission geärgert und jeder von Ihnen wartet gespannt darauf, welche TACs und Quoten die Fischereiminister im Dezember für die Nordsee beschließen.

Vom Europäischen Parlament war bisher weniger die Rede. Aus gutem Grund: Bis Ende 2010 hatten wir Europaabgeordneten zur Fischereipolitik nichts zu sagen. Doch mit dem neuen EU-Grundlagenvertrag (dem Vertrag von Lissabon) hat sich das schlagartig geändert: Plötzlich geht ohne Parlament (fast) gar nichts mehr!

Wo früher noch der Rat der Fischereiminister allein entschieden hat, können heute ohne unsere Zustimmung keine neuen Verordnungen und Richtlinien erlassen werden.

Ich glaube, das ist ein echter Fortschritt: Einerseits, weil wir als direkt gewählte, öffentlich tagende Volksvertreter genauer hingucken müssen, weil wir direkt Verantwortung übernehmen müssen für unsere Entscheidungen. Andererseits, weil ich hoffe, dass dieses Mal tatsächlich eine wirkliche Reform der Europäischen Fischereipolitik gelingen kann, weil eben nicht der Rat allein das letzte Wort haben wird.

Denn genau daran – an den tatsächlichen und genauso oft an den vermeintlichen nationalen Interessen, die für den einzelnen Fischereiminister im entscheidenden Moment doch immer schwerer wiegen als das „große Ganze“ – sind meiner Ansicht nach bisherige Reformversuche gescheitert. Was uns an einen Punkt bringt, an dem wir feststellen müssen:

Die bisherige GFP ist ein Beispiel für Politikversagen – niemand ist mit ihr glücklich. Wir stehen jetzt vor einer Mammutaufgabe, bei der es darum geht Fischbestände und Fischereibetriebe gleichermaßen zu retten.

Konkret bedeutet das, dass wir in den nächsten Monaten gemeinsam die richtigen Antworten finden müssen!

Wie gesagt: Wir sind neu im Spiel. Viele müssen das EP und seine komplexen Strukturen erst noch richtig kennen lernen. Deshalb ein paar Worte zu unserer Arbeitsweise:

Wichtig ist zu wissen, dass das EP als erstes dran ist, sich zu dem Kommissionsvorschlag zu äußern. Die Grundsatzeinigung über die GFP-Reform, auf die sich die Minister Mitte des Monats in Luxemburg geeinigt haben, war deshalb auch noch keine formelle.

Tatsächlich wird der Ministerrat erst auf unsere Stellungnahme aus erster Lesung offiziell reagieren. Diese erarbeiten wir derzeit im Fischereiausschuss. Vom Parlamentsplenum beschlossen oder auch abgeändert wird sie dann im November.

Unser Ausschuss, der aus 25 Abgeordneten besteht, hat zunächst für jeden Teil des Reformpakets einen Berichtersteller oder eine Berichterstellerin bestellt.

Dies gilt sowohl für die drei gesetzgeberischen Teile des Pakets, als auch für Strategiepapiere wie zum Beispiel zur "Fischereiaußenpolitik" - auch hier wird das EP eine Stellungnahme erarbeiten.

Außerdem wird es einen gesonderten Text zur Klein- und Küstenfischerei geben.

Was macht so ein Berichterstatter? Der Berichterstatter spielt eine ganz zentrale Rolle, da er als erstes Änderungsvorschläge erarbeiten darf und später sowohl parlamentsintern als auch gegenüber Rat und Kommission Kompromissverhandlungen leitet.

Es handelt sich also um wichtige, begehrte Positionen, die traditionell nach einem ausgeklügelten System zwischen den Fraktionen aufgeteilt werden.

Und deshalb ist es auch nicht erstaunlich, dass ich ziemlich hart darum kämpfen musste, als Berichterstatterin für die Grundverordnung, dem Kernstück der neuen Fischereipolitik, benannt zu werden.

Ende Mai habe ich meinen Kolleginnen und Kollegen im Fischereiausschuss einen Berichtsentwurf präsentiert. Ich habe einen Text formuliert, von dem ich hoffe, dass er intensiv gelesen und kritisch, aber konstruktiv, diskutiert wird.

Meinem Bericht liegt die Überzeugung zu Grunde, dass wir mit unseren natürlichen Ressourcen achtsam umgehen müssen, damit wir sie für uns Menschen heute und morgen nutzen können.

Ich will keine gedankenlose Politik, die nicht an morgen denkt, und die Fischbestände so sehr unter Druck setzt, dass für zukünftige Generationen nichts mehr übrig bleibt.

Ich will aber auch keine Politik, die Bedürfnisse der Fischer aus den Augen verliert. Ich will eine Politik der Vernunft.

Was heißt das konkret? Was sollten wir unternehmen, damit unsere Ressourcen vernünftig bewirtschaftet werden?

Die Kommission schlägt als Ziel der Verordnung vor, bis 2015 alle Bestände auf MSY-Niveau zu bringen, um somit die im Jahr 2002 in Johannesburg von der Weltgemeinschaft beschlossenen Ziele umzusetzen.

Ich unterstütze das und meine, wir sollten dies als Grundsatzziel festschreiben, selbst wenn es ein paar Bestände geben wird, wo das MSY-Ziel bis 2015 nicht erreicht werden wird.

Eine grundsätzliche Festlegung des Ziels wird aber nicht ausreichen.

Wir müssen auch wissen, wie wir konkret dort hinkommen. Die Kommission möchte dies in Mehrjahresplänen regeln. Alle, wirklich alle: Regierungen, Parlamentarier, Fischer, Umweltschützer sind

sich einig, dass Mehrjahrespläne das Mittel der Wahl sind. Aber: in den letzten vier Jahren wurde kein einziger neuer Plan beschlossen.

Warum? "Schuld" ist der Lissabon-Vertrag, der dem Europäischen Parlament die Mitentscheidung anvertraut. Viele Mitgliedsstaaten sind hiermit nicht einverstanden und wollen das EP nicht beteiligen. Um das Parlament zu umgehen, müsste sie aber Einstimmigkeit herstellen - was dank einiger wenigen verantwortungsvollen Regierungen auch nicht klappt. Im Ergebnis sind die Verfahren komplett blockiert. Das ist eine Schande!

Ich hoffe, dass wir im Laufe der Kompromissverhandlungen zur GFP auch hierfür eine Lösung finden. Aber als verantwortungsbewusste Politikerin muss ich natürlich auch für den worst case planen: Wenn es keine Langzeitmanagementpläne gibt, machen wir Langzeitmanagement durch die Grundverordnung.

Deswegen steht in meinem Text, dass wir den Rat **rechtsverbindlich** verpflichten, die fischereiliche Sterblichkeit bis 2015 auf ein MSY-kompatibles Niveau (Fmsy) abzusenken und anschließend natürlich auch auf diesem Niveau zu halten.

Einige Kollegen haben von mir gefordert, dass **Bmsy, also die Biomasse**, für die Ratsentscheidungen verbindlich sein soll. Das würde aber - angesichts der natürlichen Schwankungen der Größe

der Bestände - dazu führen, dass auch die TACs von Jahr zu Jahr extrem schwanken. Wenn der Bestand in einem Jahr einmal aus biologischen Gründen kleiner ist, müsste die Fischerei dann eingestellt werden!

Das können und wollen wir unseren Fischern nicht antun!

Ein strenges und konsistentes Management nach Fmsy ist das, was die Vernunft gebietet und was langfristig zu stabilen und größeren Fängen für unsere Fischer führen wird.

Das von der Kommission vorgeschlagene Rückwurfverbot ist aus meiner Sicht ein weiterer wichtiger Punkt zum Schutz der Ressourcen im Interesse der Menschen.

Warum? Wir können es nicht verantworten, dass essbarer Fisch getötet, aber nicht gegessen wird. Wissenschaftler gehen von bis zu 1,8 Millionen Tonnen Rückwürfen in der EU aus, eine unvorstellbare Zahl. Das kann man den Konsumenten nicht erklären.

Ein Rückwurfverbot schafft die richtigen Anreize für verbesserte Selektivität, durch die Entwicklung und Nutzung von modernen Netzen usw.

Aber: So wie die Kommission es vorschlägt, funktioniert das Rückwurfverbot nicht.

Ich habe vor dem Verfassen des Berichts analysiert, welche Probleme bei einem Rückwurfverbot auftauchen könnten und biete in meinem Bericht Lösungen an.

Ich schlage folgende Änderungen vor:

- 1) eine Verpflichtung für Mitgliedsstaaten Pilotprojekte zur Erhöhung der Selektivität durchzuführen, um die Fischer auf das Anlandegebots vorzubereiten und ihnen bei der Beifangreduzierung zu helfen
- 2) eine Ausrichtung der finanziellen Unterstützung auf diejenigen Fischereien, in denen ein Anlandegebots besonders schwierig umzusetzen ist
- 3) ein schrittweises und **fischereibasiertes** (und nicht artenbasiertes) Vorgehen, so dass vor Inkrafttreten des Anlandegebots Detailregeln in Mehrjahresplänen erarbeitet werden können
- 4) Ausnahmen für kleine Mengen Beifangmengen, wenn diese an Land nicht verarbeitet werden können

nen - z. B. weil es keine Fischmehlfabrik in vertretbarer Nähe gibt

und

- 5) Eine grundsätzliche Ausnahme für alle Beifänge, die bei Rückwurf ins Meer eine hohe Überlebenswahrscheinlichkeit aufweisen.

Mit diesen Änderungen wird das Rückwurfverbot aus meiner Sicht umsetzbar.

Neben dem Management der Ressourcen ist eine weitere Frage für mich zentral: Wer darf fischen?

Wer bekommt das Privileg unsere gemeinsamen, von Generation zu Generation vererbten natürlichen Ressourcen zu nutzen?

Derjenige, der immer schon gefischt hat und der aus einer Fischerfamilie kommt? Der Kleinfischer, der mit seiner Fischerei besonders viele Arbeitsplätze schafft?

Oder doch eher der Großbetrieb, der international besonders wettbewerbsfähig ist? Oder der Fischer, der besonders umweltschonend fischt?

Ich habe hierauf keine abschließende Antwort.

Es gibt auch keine einfache Antwort, sondern es müssen vor Ort in den Mitgliedsstaaten faire und politische Lösungen gefunden werden. Nichtsdestotrotz sollte die EU hierzu die richtigen Leitplanken setzen.

Wie sollten diese aussehen:

- 1) Zunächst muss überhaupt eindeutig entschieden werden, wer das Recht hat zu fischen. Aus diesem Grund habe ich aus dem vieldiskutiertem TFC-System ein FC-System gemacht. Dieses würde zu einer klaren Zuordnung der Fangmengen an den einzelnen Fischereibetrieb führen, aber erst einmal ohne Übertragbarkeit, so wie dies z. B. in Deutschland ja auch schon weitgehend geschieht. Als Laufzeit sehe ich 8 (statt 15) Jahre vor.

- 2) Die Mitgliedsstaaten müssen dafür sorgen, dass eine echte politische Debatte über die Vergabe der Fangrechte stattfindet.

und

- 3) Die Mitgliedsstaaten müssen eine vorrangige Vergabe der Fangrechte an Kleinfischer zumindest prüfen! Das gleiche gilt

auch für einen möglichen vorrangigen Zugang für Kleinfischer zur 12-Meilen-Zone.

Auch für unser "Problemkind" - das Mittelmeer - müssen wir Wege finden, wie die Bestände gemanagt werden. Wir müssen außerdem den Mitgliedsstaaten Mittel an die Hand geben, stärker zu regulieren, wer wo fischen darf.

Eines der größten Probleme im Mittelmeer ist die Kontrolle, da es sehr viele verschiedene kleine Häfen und Anlandemöglichkeiten gibt. Ich schlage deshalb vor, im Mittelmeer ein System von raumbasierten Fischereirechten (TURFs) einzuführen. Hierbei wird einer Gruppe von Fischern ein bestimmtes Gebiet zugeteilt, in welchem sie fischen dürfen.

Dieses rechtsbasierte Instrument erhöht das Verantwortungsgefühl der Fischer. Sie ermöglicht Formen der Selbstkontrolle bzw. der gegenseitigen Kontrolle durch die Fischer selbst, denn diese haben ein Interesse daran, dass niemand illegal in ihrem Gebiet fischt.

Darüber hinaus sollte die EU in Meeresbecken, in denen sie Fischbestände mit Nicht-EU Staaten teilt (und hier sind insbesondere das Mittelmeer und das Schwarze Meer zu nennen) anstreben, ein verbessertes gemeinsames Fischereimanagement zu erreichen.

Was die Aquakultur angeht, setze ich mich dafür ein, dass sie ein wichtiger Pfeiler des EU-Fischereisektors wird und gemeinsam mit der Wildfischerei zur Nahrungsmittelsicherheit in der EU beiträgt. Wir sollten uns in diesem Bereich auch qualitative Ziele setzen, so dass, in absehbarer Zeit, die Importabhängigkeit der EU reduziert wird.

Wir müssen dafür sorgen, dass EU-Bürger mit hochwertigen Aquakulturprodukten versorgt werden, bei deren Produktion die Umwelt- und Sozialstandards der EU eingehalten werden.

Und wir müssen den europäischen Produzenten helfen und sie von unnötiger Bürokratie und unnötigen Kosten verschonen.

Nun kennen Sie die wesentlichen Aspekte der 227 Änderungsvorschläge – gegenüber dem Text der Kommission – die ich dem Fischereiausschuss des Europäischen Parlaments vorgeschlagen habe.

Meine Kollegen und Kolleginnen haben nun noch 2322 weitere Änderungsanträge hinzugefügt. Diese gehen naturgemäß in viele verschiedene Richtungen und es ist schwer, diese jetzt in wenigen Sätzen zusammenzufassen. Grundsätzlich kann man aber sagen, dass eine Mehrheit der Abgeordneten die wichtigsten Reformziele -

also eine strenge Orientierung an MSY und ein klar terminiertes Rückwurfverbot - unterstützen.

Jetzt wird es meine Aufgabe sein, einen Kompromiss auszuhandeln, der dann eine Mehrheit im Plenum des Europäischen Parlaments findet. Im Anschluss ist der Rat dran. Und der wird sich noch in erheblichem Maße bewegen müssen!

Was wir da im Juli vom Rat als Vorgeschmack bekommen haben, war viel zu mager: der Text, der nach 18 Stunden Verhandlungen beschlossen wurde, war bis zum Ende schwer umstritten.

Fünf Länder haben gegen den Kompromiss gestimmt, Schweden und die Niederlande, weil er ihnen nicht umweltfreundlich genug war, Malta, Slowenien und Portugal weil er ihnen zu weit geht.

Was beinhaltet der Kompromiss:

Fangen wir mit dem Positiven an:

Ein Rückwurfverbot soll Schritt für Schritt eingeführt werden - in dem Text stehen echte Deadlines. Leider ist der Text aber etwas widersprüchlich geworden; wohl, um alle Länder an Bord zu bekommen.

Es gibt viele Ausnahmen, um den Discard-Ban für die Fischer leichter erträglich zu machen. Auch ich bin in meinem Bericht für gewisse Ausnahmen, aber der Rat geht hier zu weit. So sollen bis zu 10 Prozent der Beifänge auf Fänge der Zielfischart angerechnet werden können, ohne jede Vorbedingung. Bei mir dürfen 5 Prozent angerechnet werden, aber erst wenn im ganzen Land keine Quote mehr für die Beifangart verfügbar ist.

Der Rat hält sich außerdem eine Hintertür zur Umgehung des Rückwurfverbots sperrangelweit offen: In Mehrjahresplänen kann der Discard-Ban für einzelnen Fischereien wieder aufgehoben werden. Und da der Rat Mehrjahrespläne im Moment blockiert, können diese Schlupflöcher auch ohne EU-Verordnung, als nationale Initiative genutzt werden. Das meinen wir nicht, wenn wir als EP von Regionalisierung und Dezentralisierung sprechen!

Zu MSY, also dem Ziel, die Überfischung zu beenden: nun steht im Text "nach Möglichkeit 2015" und "spätestens 2020". Meine Angst ist, dass das in der Praxis heißt, dass bis 2020 gar nichts passiert. So lange können wir nicht warten!!!

Unklar ist auch die rechtliche Verbindlichkeit dieser Vorgaben. Hier muss das Europäische Parlament ein besseres Ergebnis erreichen! Beim Zieljahr lasse ich mit mir reden, aber 2020 ist definitiv zu spät.

Ganz wichtig ist auf jeden Fall, dass der Rat diese Vorgabe bei der jährlichen Festsetzung der Fangmengen auch umsetzen muss!

Hier wird es einen echten interinstitutionellen Kampf "EP gegen Rat" geben, denn der Rat will freie Hand bei der Quotenfestsetzung.

Viele Punkte werden leider vom Rat komplett ignoriert: Es gibt kein Rezept gegen Überkapazitäten und keine Strategie um Kleinfischer zu stärken.

Bei diesen Punkten werden wir als Parlament Lösungen vorschlagen müssen. Ich habe dies in meinem Bericht gemacht, meine Kollegen haben in ihren Änderungsanträgen ebenfalls gezeigt, dass sie hier etwas bewegen wollen. Ich freue mich auf die Aufgabe, hieraus einen Text zu stricken, der für die nächsten 10 Jahre die Grundlage für eine erfolgreiche und nachhaltige Fischereipolitik bildet!

(Es gilt das gesprochene Wort)

Innovationen zur Vermeidung von unerwünschten Beifängen und Discards

Christopher Zimmermann



Die Reform der GFP:
**Unerwünschte Beifänge, Discards
und Anlandeangebot**

Dr. Christopher Zimmermann
Bundesforschungsinstitut für Ländl. Räume, Wald und Fischerei
Institut für Ostseefischerei, Rostock



Lehrstuhl für
vTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

1/19



Grundlagen

Definition unerwünschte Beifänge und Discards
Warum sind Discards **problematisch**?



Photo: J. Witzmann, vTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

2/19

Grundlagen

- Quote begrenzt Entnahme nicht (bei Nichtanrechnung auf die Quote)
- Datenmangel für Vorhersagen
- ethische Überlegungen ("wasteful"?)



Foto: J. Williams, VTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

3/19

Anlandegebot

- **Definition** (alle Wirbeltiere? Ausnahmen bei hohen Überlebensraten?)
- **Ansatz:** schafft die richtigen Anreize (verteuert unerwünschten Beifang, belohnt erwünschtes Verhalten des Fischers)



Foto: JF Schückner



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

4/19

Positive Auswirkungen

- höhere Quoten
- Deregulierung (z.B. Wegfall Aufwandsbeschränkungen und Gerätedefinitionen)
- langfristig weniger Arbeit



Bild: C. Zimmermann, vTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

Probleme Discardverbot

- könnte einzelne Fischereien stark beschränken
- "choke species" werden enorm wertvoll
- Artenverteilung in gem. Fischereien



Bild: C. Zimmermann, vTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

6/19

Lösungsansätze

- **Flexibilisierung** der Quotennutzung
- bessere **Quotenverteilung** national und international, insbes. in **gemischten Fischereien** (Achtung: Prinzip der relativen Stabilität)
- Behandlung von **choke species**: Internationale Beifangquoten, Wertbegrenzung, Anrechnung auf Zielartquote



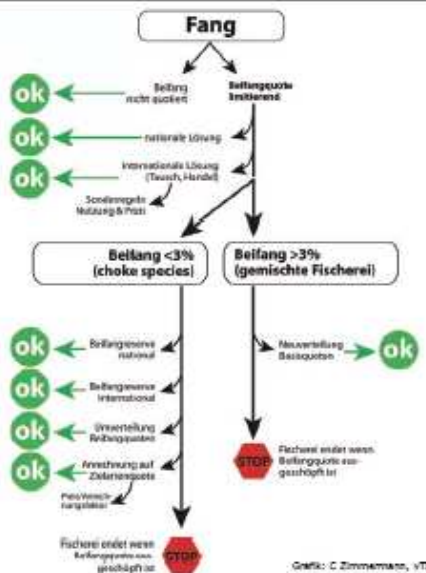
Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

7/19

- *DE Fischerei gut aufgestellt, nur wenig choke species (Eberfisch, Leng, Seehecht, Scholle Ostsee)*

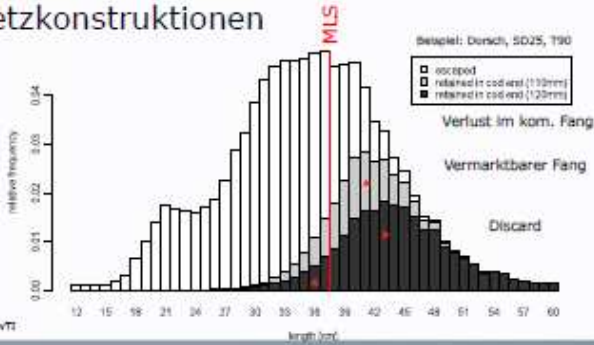


Fischereitag 20



Lösungsansätze: Selektivität

- Verbesserung der Selektivität bestehender Netzkonstruktionen

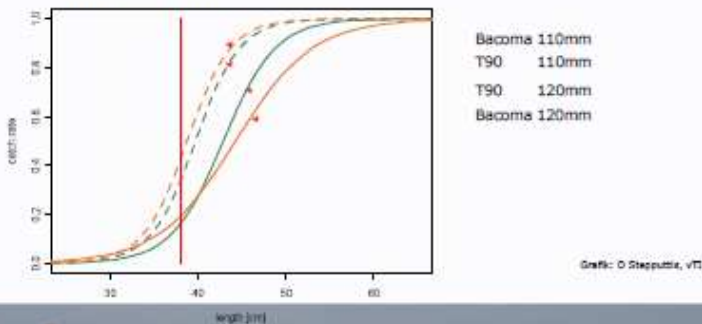


Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

9/19

Lösungsansätze: Selektivität

- Verbesserung der Selektivität bestehender Netzkonstruktionen



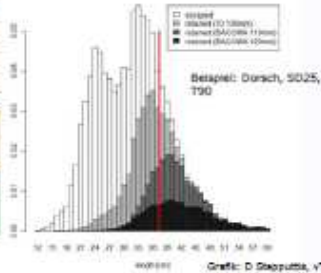
Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

10/19

Lösungsansätze: Selektivität

- offenbar am Ende angekommen!

Steert	SD24	SD26
T0 120mm	60.3%	37.9%
T0 130mm	54.4%	32.3%
Exit window	28.9%	13.5%
Bacoma 110mm	28.5%	13.2%
Bacoma 120mm	30.7%	12.9%
T90 110mm	17.9%	7.4%
T90 120mm	12.8%	4.3%

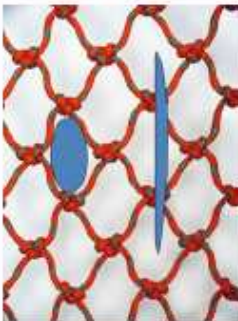


Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

11/19

Lösungsansätze: Selektivität

- Problem Mehrarten-Selektivität



Grafik: D. Stepputtis, VT
Fotos: C. Welkus, VT

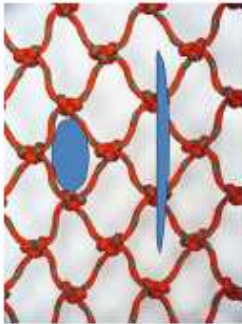


Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

12/19

Lösungsansätze: Selektivität

- Problem Mehrarten-Selektivität



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

13/19

Lösungsansätze: Selektivität

- modifizierte Baumkurren
(Nebenaspekt: Treibstoffersparnis)



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

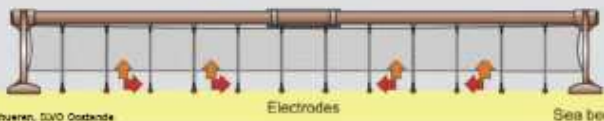
14/19

Lösungsansätze: Selektivität

Traditional shrimp beam trawl



HOVERCRAN



Grafik: Bert Verschuuren, DVO Oostende



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

weitere technische Lösungen

- Seesäuger: alternative Pinger (erhöhen Aufmerksamkeit der Schweinswale, keine Vergrämung)
- Seevögel?



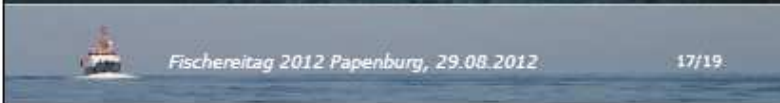
Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

Problem Kontrolle

- **Beobachter**
- Überwachung wie bisher durch **Inspektionen** (keine Ausnahmen möglich) und **Referenzflotten**



Foto: C Zimmermann, VTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

17/19

Problem Kontrolle

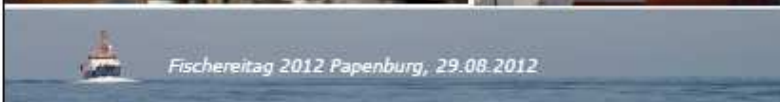
Überwachung durch **Elektronisches Monitoring** (gern freiwillig)



Foto: WWF



Foto: U Böttcher, VTI



Fischereitag 2012 Papenburg, 29.08.2012

Zusammenfassung

- Ein Anlandegebot ist **nützlich** und bringt klare **Vorteile für den Fischer**, aber auch für die Kommunikation mit der Öffentlichkeit
- die meisten **Probleme** sind mit etwas Kreativität und gutem Willen **lösbar**
- die **deutsche Fischerei** ist im EU-Vergleich **sehr gut aufgestellt**



Das Prinzip des maximalen Dauerertrages im Ökosystemkontext

Gerd Kraus



Das Prinzip des maximalen Dauerertrages (MSY) und der Ökosystemansatz

Gerd Kraus

Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012

Hintergrundfoto: C. Zimmermann

Accordingly, I tender the following epitaph:

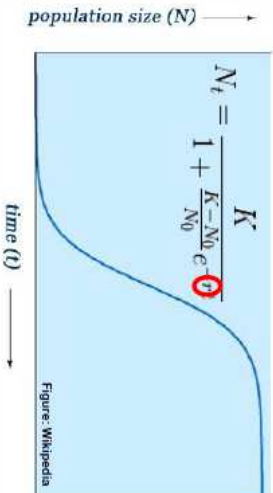
M. S. Y.
1930s–1970s

Here lies the concept, MSY.
It advocated yields too high,
And didn't spell out how to slice the pie.
We bury it with the best of wishes,
Especially on behalf of fishes.
We don't know yet what will take its place,
But hope it's as good for the human race.

R. I. P.



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



Logistisches Populationswachstum

- Keine Strukturparameter (Alter, Größe, Verteilung, etc.)
- Konstante intrinsische Wachstumsrate (r) und Tragfähigkeit des Systems (K)
- ...somit werden Unterschiede in der Produktivität der Bestände ignoriert!

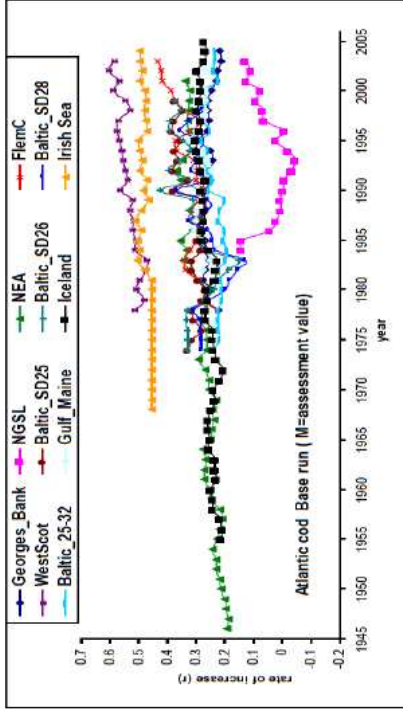
Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



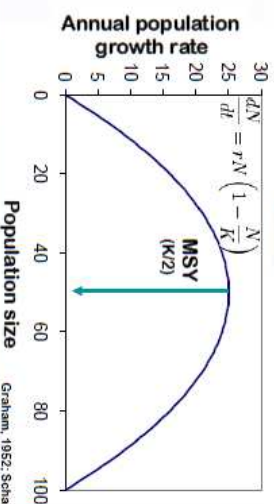
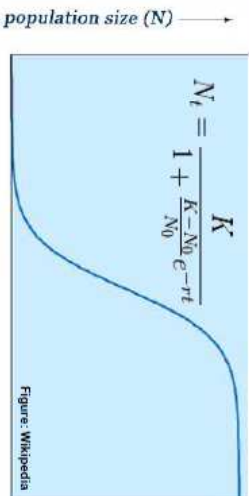
Intrinsische Populationswachstumsrate „r“

- Abgeleitet von Euler-Lotka Gleichung, gelöst mittels Leslie Matrizen
- 12 Kabeljaubestände des Nordatlantiks

→ „r“ ist nicht konstant!



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



Ableitung der Wachstumskurve liefert MSY bei $\frac{1}{2} K$ (Tragfähigkeit)

- Nimmt Gleichgewichtsbedingungen an
- Ignoriert Artinteraktionen

→ Theoretisches Einartenkonzept, das die biologische Realität ignoriert!

Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



Der „neue“ MSY



World Summit on Sustainable Development
4 September 2002



„A quantity that has been shown by biologists not to exist, and by economists to be misleading if it did exist. The key to modern fisheries management.“

(John Gulland)

Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



Einführung des „Neuen MSY“ durch ICES und die EU-Kommission:

- **Substantieller Unterschied im Vergleich zum „Original“!**
- Keine MSY Biomassen Referenzwerte (unbekannt, unstabiles bewegliches Ziel!)
- F_{MSY} Referenzwerte als Limits nicht Ziele!
- F_{MSY} Proxies berücksichtigen Unterschiede in der Populationsbiologie
- F_{MSY} für kurzlebige Arten basiert auf anderen Berechnungsmodi als für lanlebige Arten („biomass escapement“ vs. „yield per recruit“)
- Biomassen Referenzwerte nur als Trigger für Managemententscheidungen



World Summit on Sustainable Development
4 September 2002



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012

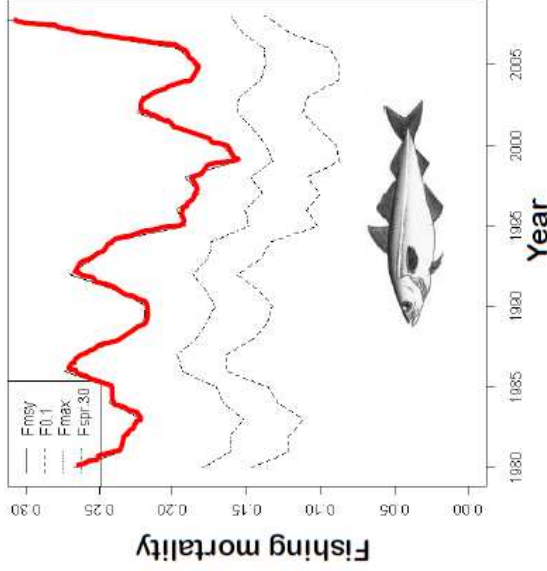
Implementierung des „neuen“ MSY

F_{MSY} variiert von Jahr zu Jahr durch Schwankungen in:

- Rekrutierung
- Wachstum
- Selektion

Erhöht die Unsicherheit der Abschätzungen

- Pufferbereich erweitern!
- Regelmäßige Anpassungen!



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012

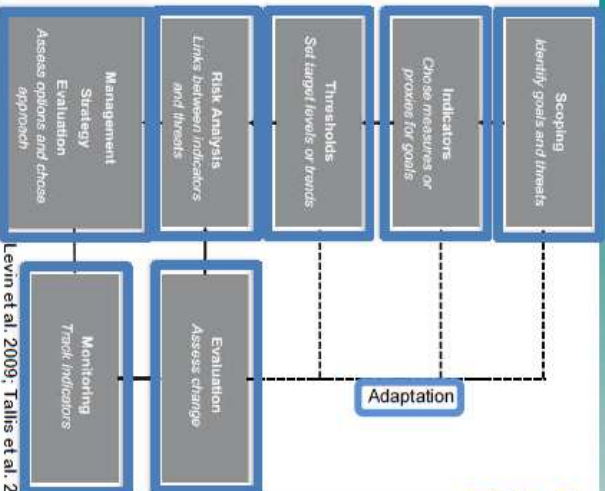
- Das Konzept ist operationell und wird zum Erreichen des MSY Nachhaltigkeitszieles führen, aber...
 - ...es ist ein Einartenansatz, der Ökosystemaspekte ignoriert!
- Erweiterungen sind denkbar:
- MSY für gemischte Fischereien
 - Mehrarten MSY
 - Ökosystem MSY?
-Aber ist das schon ein Ökosystemansatz im Meeresmanagement?**

Poul Degenbol's Idee eines Ökosystemansatzes

- Der Ökosystemansatz kann nicht im Rahmen nur einer Politik implementiert werden (...oder sogar als Element einer Politik)
 - Verschiedene Ressorts müssen alle zu einem sektorübergreifenden Ökosystemansatz im Meeresmanagement beitragen
 - Das Problem ist daher nicht der Ökosystemansatz im Fischereimanagement sondern wie wird der Beitrag der Fischereipolitik zu einem ökosystembasierten Meeresmanagement (EBMM) gestaltet
- **EBMM** ist nicht eine Managementmaßnahme sondern ein Baukasten aus vielen verschiedenen Ansätzen und Maßnahmen zum Erreichen eines übergeordneten gemeinsamen Zieles!
- Die Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL) ist der sektorübergreifende Ökosystemansatz in der EU - Guter Umweltzustand bis 2020!
- **MSY** und Fischereimanagement sind ein kleiner Schritt auf dem Weg dorthin!



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



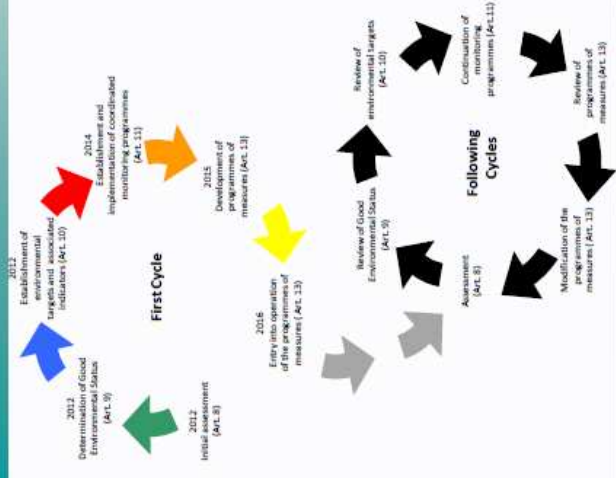
Levin et al. 2009; Tallis et al. 2010

Wie sollte EBMM aus wissenschaftlicher Sicht aussehen und erfüllt MSRL diese Erwartungen?

1. Klare Ziele & operationelle Objektivten
 2. Geeignete Indikatoren
 3. Robuste Schwellenwerte & Risikoabschätzungen
1. Passende Skalen für Monitoring
 2. Evaluierung der Maßnahmeneffektivität
 3. Anpassung von Monitoring & Maßnahmen



„Best Practice“ EBMM und MSRL



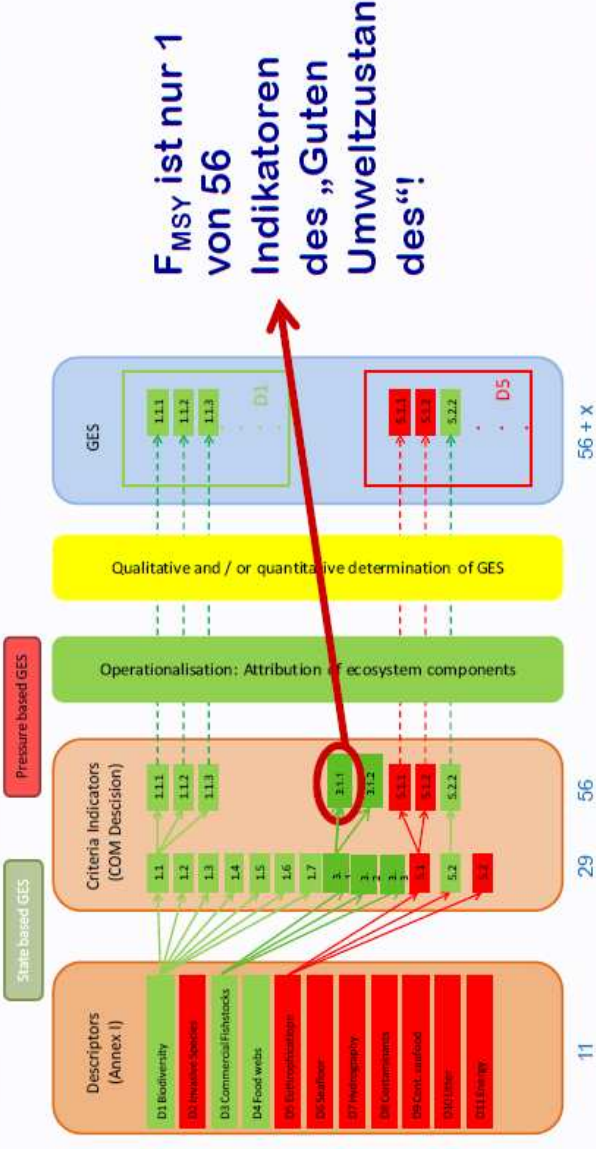
- 1. Klare Ziele & operationelle Objektivten**
→ **GES; 11 Deskriptoren**
- 2. Geeignete Indikatoren**
→ **56 Indikatoren in 29 Kriterien**
- 3. Robuste Schwellenwerte & Risikoabschätzungen**
→ **Fehlen für die meisten Indikatoren**
→ **Keine Strategie für Risk Assessment!**
- 4. Passende Skalen für Monitoring**
→ **wird entwickelt aber Finanzierung unklar**
- 5. Evaluierung der Maßnahmeneffektivität**
→ **Bewertung Gesamt-GES unklar, keine MSE Simulationsmodelle geplant!**
- 6. Anpassung von Monitoring & Maßnahmen**
→ **definiert, Zeitrahmen klar**

Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



- EBMM & MSRL fokussieren auf die Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen auf Ökosystemdienstleistungen bzw. Deskriptoren
- Aber was sind die kumulativen Auswirkungen multipler Aktivitäten und Maßnahmen auf Ökosystemdienstleistungen?
- Ökosystem Dienstleistungen:
 - Biodiversität
 - Kommerzielle- und Freizeittfischerei
 - Erneuerbare Energien (Windkraft, Tidenenergie)
 - Küstenschutz
 - Tauchen& Tourismus
- EBMM benötigt Verständnis der Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ökosystemdienstleistungen und ihren Treibern
- Nur so können Entscheidungen getroffen werden, die die „trade-offs“ zwischen den verschiedenen Zielen berücksichtigen

MSRL und MSY



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012



1. Risk Assessment ist nicht ausreichend adressiert
2. Monitoring unterfinanziert
3. Keine wissenschaftlich begründete Strategie für die Gesamt-GES Bewertung und die Management Effektivität
4. Keine Strategie zu Identifikation und Monitoring von Wissensdefiziten und Forschungsnotwendigkeiten

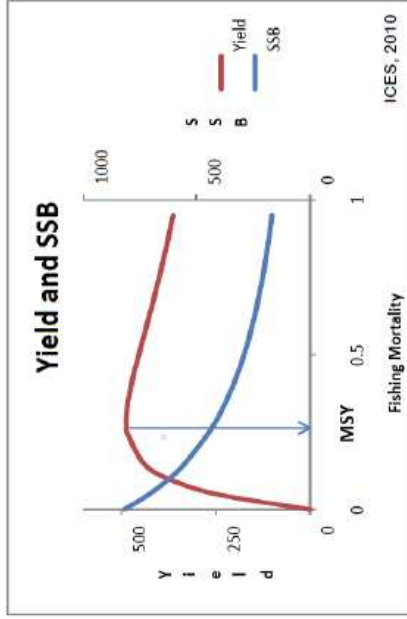


Implementierung des „neuen“ MSY



Johann Heinrich
von Thünen-Institut

- Ertrag pro Rekrut Analyse zur Etablierung von Fmsy Referenzwerten: Vergleich der Ertrags- und F-Kurven (ICES, langlebige Arten)
 - Langzeitsimulationen von Ertrag- und Laicher- biomasse-pro-Rekrut, Bestandsnachwuchs-beziehungen
- Berücksichtigt Rekrutierung
→ Bestandsstruktur
→ Annahmen über S-R Beziehung



Deutscher Fischereitag
Papenburg, 29.08.2012

Vor- und Nachteile handelbarer Fangquoten

Ralf Döring

Zusammenfassung

In Europa werden in mehr und mehr Ländern handelbare Fangquoten (ITQ) eingeführt. Für die Reform der gemeinsamen Fischereipolitik hatte die EU-Kommission nun auch ein verbindliches nationales System handelbarer Fangquoten in ihren Verordnungsvorschlag aufgenommen. In Bezug auf eine mögliche Einführung werden seit längerem Vor- und Nachteile von ITQ diskutiert, da es mittlerweile in vielen Ländern auch Erfahrungen mit der konkreten Umsetzung gibt.

In diesem Artikel werden einige Vor- und Nachteile gegenübergestellt. Als Vorteil wird z. B. die Verringerung von Überkapazitäten und effiziente Nutzung der in der EU den Fischern vom Ministerrat zugestandenen Gesamtfangmenge, als Nachteile z. B. die Konzentration von Fangrechten in wenigen Händen und die Probleme für junge Fischer, in die Fischerei einzutreten, genannt. Einige der öffentlich diskutierten Vor- oder Nachteile sind schwierig wissenschaftlich zu belegen, werden aber aufgegriffen. Es gibt auch einige Auswirkungen, die als Vor- oder Nachteile interpretiert werden kön-

nen. Der Text soll deshalb zu keiner Schlussfolgerung kommen, ob ein solches System in Deutschland eingeführt werden sollte. Ich stelle aber zum Abschluss dar, dass das deutsche Quotenverteilungssystem durch die Möglichkeit des Kaufs von Fahrzeugen mit dazugehöriger Quote faktisch ein ITQ-System ist. Allerdings muss das Fahrzeug in Fahrt gehalten werden und dies verursacht hohe Zusatzkosten für eine zusätzliche Quotennutzung. Darüber hinaus gibt es keine Regelungen, wie Rechtekonzentration oder die Tendenz zum Verkauf von Quoten von kleinen auf größere Fahrzeuge vermieden werden könnte. Daher wäre zu überlegen, ob nicht ein gut gestaltetes ITQ-System die fischereipolitischen Ziele besser erreicht, als das heutige.

Einleitung

Die EU-Fischereipolitik befindet sich derzeit regulär in einem Reformprozess, der durch die Verabschiedung einer neuen Grundverordnung, voraussichtlich im Laufe des Jahres 2013, abgeschlossen sein wird. Im Grünbuch zur Reform (KOM(2009)163) hatte die EU-Kommission Ergebnisse der letzten Grundverordnung analysiert. Als ein wesentlicher Punkt dabei wird dort das Problem anhaltender Überkapazitäten in Teilen der europäischen Flotte genannt. Dies führt u. a. dazu, dass zu viel Kapital in die Flotte investiert wurde, dass es Anreize gibt, mehr zu fangen als erlaubt, und dass die ökonomische Lage vieler Flottensegmente weiter

schlecht ist. In der Vergangenheit hat die EU versucht, über die Festlegung einer Obergrenze an Bruttoreaumzahl (BRZ) und Maschinenleistung (KW) die Flottenkapazitäten zu begrenzen. Dies war offenbar nicht erfolgreich. Diese technischen Größen sagen nichts darüber aus, wie effizient die Fahrzeuge Fisch fangen können. Durch Modernisierungen kann außerdem bei gleicher BRZ oder gleicher KW-Leistung der Fang gesteigert werden.

Die Folgerung aus dieser Analyse ist für die Kommission, handelbare Fangquoten (ITQ) auf nationaler Basis für die EU vorzuschlagen (KOM (2011) 425). Damit müssten alle Länder, die dies noch nicht getan haben, ITQs einführen. Das vorgeschlagene Modell folgt dabei im Wesentlichen dem dänischen ITQ-System mit etlichen Sonderregelungen.

Aufgrund der sehr kontroversen Debatte zu ITQs auch in Deutschland habe ich auf Wunsch der Veranstalter für die Vortragsveranstaltung beim Fischereitag 2012 eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile einer Einführung vorgenommen. Zusätzlich dazu wurde noch das deutsche Quotensystem analysiert, um festzustellen, wieweit es von einem ITQ-System entfernt ist.

Grundsätzliche Anmerkungen

In mehr und mehr Ländern werden handelbare Fangquoten eingeführt. Dies gilt auch für die EU wo u. a. in Dänemark, Estland, den Niederlanden und Schweden (mit Einschränkungen auch noch in anderen Ländern) für einzelne oder alle Flottensegmente/ Fischereien ITQs eingeführt worden sind. Der Vorschlag der EU-Kommission, ITQs national obligatorisch vorzuschreiben, bedeutet also nicht für alle Länder die Notwendigkeit der Änderung ihres Quotenverteilungssystems. Allerdings hat der EU-Ministerrat in seinem vorläufigen Beschluss zur Reform die obligatorische Einführung nicht übernommen, sondern belässt die Entscheidung für ein bestimmtes System bei den Mitgliedsländern. Es bleibt nun abzuwarten, wie die Entscheidung nach der Diskussion mit dem Europäischen Parlament letztlich aussehen wird.

Handelbare Fangquoten sind keine Eigentumsrechte an Fischbeständen, wie sehr oft fälschlicherweise angenommen wird (FAO, o. J.). Den Fischern wird vom Eigentümer (den Nationalstaaten) ein Nutzungsrecht an einem festen Prozentsatz der Fangquote eines Landes übertragen. Dies kann auf unbestimmte oder bestimmte Zeit geschehen. Die EU-Kommission hat eine Mindestlaufzeit von 15 Jahren vorgeschlagen. Es ist also nicht so, dass die Ressource im klassischen Sinne ‚privatisiert‘ wird. Die eingeführten ITQ-Systeme zeigen darüber hinaus große Unterschiede. Dies betrifft häufig

Regelungen zur Vermeidung von Rechtekonzentration in wenigen Händen oder Sonderregelungen für Neueinsteiger. Somit gibt es nicht ‚das ITQ-System‘.

Interessant ist, dass ITQs zunächst vor allem in Ländern eingeführt wurden, die entweder über keine lange Fischereihistorie verfügten (z. B. Neuseeland, da hier die nicht küstennahe Fischereiflotte erst in den 1980er Jahren nach Ausweisung der ausschließlichen Wirtschaftszone aufgebaut wurde) oder der Fischereisektor eine hohe Bedeutung für die Gesamtökonomie des Landes hatte (z. B. Island).

Die im Folgenden dargestellten Vor- und Nachteile von ITQs beziehen sich auf die wissenschaftliche und politische Diskussion. Dabei ist es manchmal von der Sichtweise des Betrachters abhängig, ob eine Entwicklung als Vor- oder Nachteil interpretiert wird¹. Es soll auch deshalb keine reine Faktendarstellung vorgenommen werden, da z. T. noch keine Informationen zu bestimmten Folgen der Einführung vorliegen. Es ist aber wichtig, alle Vor- und Nachteile zu benennen, da manchmal in öffentlichen (wissenschaftlichen) Diskussionen Aussagen getroffen werden, die nicht auf wissenschaftlicher Analyse, sondern z. B. auf Ergebnissen reiner ökonomischer

¹ So wird immer wieder betont, dass hohe Beifänge in ITQ-Systemen reduziert werden, da sie unnötige Kosten verursachen. Aktuelle Zahlen aus Dänemark zeigen jedoch, dass das Highgrading (Austausch kleiner gegen große Individuen) zugenommen hat. Es müssten jetzt also weitergehende Regelungen erlassen werden, um die Reduktion des Beifangs zu erreichen (z.B. ein Discard-Verbot).

Modellrechnungen basieren. Soweit möglich werden aber wissenschaftliche Ergebnisse präsentiert oder Literaturquellen genannt.

Vorteile handelbarer Fangquoten

Der Hauptgrund der EU-Kommission für die Einführung von ITQ ist die prognostizierte Reduzierung von Überkapazitäten. Mit ITQs seien Fischer in der Lage, Quoten zu kaufen oder zu verkaufen. Derjenige Fischer mit den geringsten Kosten wird für die Quote am meisten bieten können. Fischer mit hohen Fangkosten werden deshalb Quoten verkaufen oder verleihen und selbst nicht mehr darauf fischen (im Zweifelsfall das Schiff abwracken). Ein möglicher Vorteil der ITQs ist somit, dass die festgelegte Gesamtfangmenge mit den geringsten Kosten effizient abgefischt werden kann. Zusätzlich wird sich die Flottenkapazität auf das Maß reduzieren, das für die vorhandenen Fangmöglichkeiten optimal ist. Die folgende Abbildung 1 zeigt schematisch die ‚gewünschte‘ Entwicklung in der Fischerei.

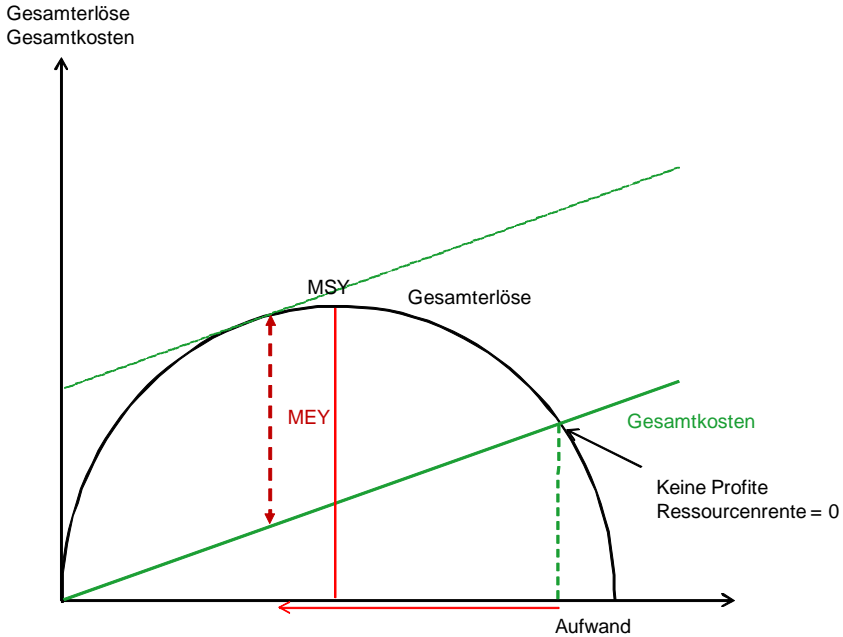


Abb. 1: Maximum Economic Yield als Managementziel

In einer Fischerei ohne Beschränkungen des Fischereiaufwandes werden solange Fahrzeuge in die Fischerei eintreten, bis sich Gesamterlöse und Gesamtkosten ausgleichen (keine Profite, Ressourcenrente = 0). Ein Problem dabei ist, dass der Fischereiaufwand so hoch wird, dass der Bestand überfischt wird (unterhalb der MSY-Bestandsbiomasse liegt). Ziel des Managements und in diesem Fall der Einführung von ITQ ist die Reduktion des Fangaufwandes auf das Niveau des Maximum Economic Yield (MEY).²

² In Australien wurde der Maximum Economic Yield inzwischen als Managementziel verankert (Dichmont et al. 2010).

Ein weiterer diskutierter, sehr wichtiger Vorteil von ITQ ist die langfristige Perspektive für die Fischer. Dies wird auch deutlich durch die vorgeschlagene 15-Jahre-Regelung seitens der EU-Kommission. Die Fischer haben Sicherheit darüber, wie hoch ihr Anteil an der Gesamtfangquote in einem festgelegten Zeitraum sein wird. Zwar kann die Gesamtfangquote erheblich schwanken, jedoch besteht eine stärkere Sicherheit als heute mit einem System individueller einjähriger Quoten. Die individuellen Quoten sind in Deutschland zwar den Fischern kaum zu nehmen, da die Fischer durch die schon sehr lange währende Praxis eine Art Gewohnheitsrecht an den Quoten erworben haben (was auch vor Gericht standhält), jedoch haben sie keine wirklich verbrieften Rechte über mehrere Jahre wie es in einem ITQ-System nach Vorschlag der EU-Kommission der Fall wäre. Die längere Sicherheit beinhaltet zusätzlich einen möglichen Anreiz, die Höhe der Gesamtquote durch Beteiligung an Schonungsmaßnahmen eventuell zu verbessern. Dies könnte als Investition in den Bestand gewertet werden, den die Fischer nun eher unternehmen, da sie individuell Vorteile daraus haben würden.

Gerade in wissenschaftlichen Publikationen werden oft Vorteile durch die Einführung von ITQ in Bezug auf eine Verringerung der sogenannten negativen externen Effekte hervorgehoben. Hiermit sind vor allem negative ökologische Auswirkungen der Fischerei gemeint, u. a. Beifänge an Nichtzielarten oder Beeinträchtigung von

Bodenhabitaten. Grund für die Anreize im ITQ-System zur Reduktion von Beifängen wären die damit induzierten Kosten (u. a. Zeitaufwand zum Sortieren oder im Falle eines Discard-Verbots die Blockierung von Laderaum). Hierzu gibt es Untersuchungen (siehe u. a. Branch 2004), aber da es nur in sehr wenigen Fischereien z. B. ein Discard-Verbot gibt, sind kaum belastbare empirische Nachweise (s. o. zu Informationen aus Dänemark) vorhanden.

Für den Ressourceneigentümer können sich auch Vorteile aus der Effizienzverbesserung ergeben, da Unternehmen, die kosteneffizienter arbeiten und höhere Gewinne erzielen, stärker an den Kosten des Fischereimanagements beteiligt werden können. Dies wird u. a. in Island gemacht (siehe Matthiasson 2008).

Einige empirische Ergebnisse in Ländern mit ITQ:

- Steigende Quotenpreise in Neuseeland deuten auf positive Zukunftserwartungen und steigende Gewinne hin (Kerr et al. 2003).
- In Dänemark haben sich in einigen Flottensegmenten die betriebswirtschaftlichen Ergebnisse verbessert (siehe Beispiele in Tabelle 1).

Tab. 1: Betriebswirtschaftliche Ergebnisse in Dänemark (Anderson 2012)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
18-24 m	Gross income	375	374	408	393	335	395	487	584	593	495
	Operating costs	159	148	154	167	162	179	208	230	275	224
	Earning capability	216	226	255	226	173	216	279	353	318	271
	Labour costs	180	171	188	191	155	180	202	223	217	198
	Gross profit	36	55	66	35	17	36	77	130	101	73
24-40 m	Gross income	818	919	1,023	739	679	799	1,111	1,106	1,200	1,188
	Operating costs	432	425	422	395	392	446	538	553	648	572
	Earning capability	386	494	600	343	288	353	573	553	552	617
	Labour costs	273	317	350	259	244	274	340	325	368	375
	Gross profit	114	177	251	84	43	79	234	228	184	242

- In Dänemark reduzierte sich die Anzahl der Fischereifahrzeuge um 25-30% in den ersten beiden Jahren (2007, 2008 - Zitat Mogens Schou, Dänisches Ministerium) (siehe auch Tabelle 2)

Tab. 2: Entwicklung der Flottenkapazität in Dänemark (Anderson 2012)

		2000	2003	2006	2007	2008	2009	2010
Active vessels ¹⁾	<12m	494	406	434	356	324	260	259
	12-15m	359	270	249	198	191	174	172
	15-18m	238	186	155	116	116	118	118
	18-24m	207	177	131	103	100	93	94
	24-40m	155	137	89	61	54	46	45
	>40m	46	43	39	38	30	29	28
	Total	1,499	1,219	1,097	872	815	720	716
Less active vessels ²⁾		1,265	1,440	1,239	1,215	1,174	1,209	1,121
Inactive vessels		1,377	910	798	870	900	902	985
Total number of vessels		4,141	3,569	3,134	2,957	2,889	2,831	2,822

Nachteile handelbarer Fangquoten

Als eine direkte Folge der Rationalisierung in der Flotte wird ein Verlust an Arbeitsplätzen befürchtet. Dies würde gerade in abgelegenen Regionen zu sozialen Problemen führen, da dort alternative Arbeitsplätze fehlen würden. Der Wegfall von Arbeitsplätzen in Küstenregionen mit wenig Alternativen ist allerdings schon bisher ein Problem, und es werden deshalb über die Fischereiförderung Mittel zur Diversifizierung in den Regionen bereitgestellt. Bei dieser Diskussion muss allerdings bedacht werden, dass es eine generelle Tendenz in der Wirtschaft zur Substitution von Arbeit durch Kapital gibt, und warum sollte die Fischerei eine Ausnahme sein? Es gibt einige empirische Untersuchungen, die zeigen, dass es zu einer Verringerung der Flotte und zum Verlust von Arbeitsplätzen kommt (z. B. Neuseeland und Island). In Kanada wurde aber gleichzeitig beobachtet, dass sich die Zahl der Arbeitsplätze zwar verringerte, die Einkommen der Beschäftigten aber durch Verbesserung der Vermarktungsbedingungen deutlich stiegen (Fisheries and Oceans Canada 2008).

Was eng mit regionalen Veränderungen in der Fischerflotte zusammenhängen kann, ist eine Veränderung bei den Anlandungshäfen. Aus Dänemark wird berichtet, dass sich Anlandungen in weniger Häfen konzentrieren.

Einer der Hauptkritikpunkte an der Fischerei im Allgemeinen ist deren negativer Einfluss auf das Ökosystem. Wie unter den Vorteilen aufgeführt, wird oft ohne wirklichen empirischen Nachweis angenommen, dass diese Einflüsse mit der Einführung von ITQs zurückgehen. Es könnte aber genauso gut sein, dass der Zwang zur Rationalisierung die Fischer dazu bringt, das Fanggerät mit den geringsten direkten Kosten, aber vielleicht den höchsten negativen externen Effekten einzusetzen. Ein anderes Problem könnte sein, dass Kosten zur Vermeidung von Beifang (in dem z. B. der Fangplatz gewechselt wird) nicht in Kauf genommen werden, da eventuell schon hohe Kosten für die Rechte bezahlt worden sind. Einen Automatismus gibt es also nicht, sowohl im positiven wie negativen Sinne.

Für die nachhaltige Nutzung der Bestände, gemeint ist die Festlegung der Gesamtfangmenge, sind immer noch die Eigentümer zuständig. Im EU-Ministerrat müssen weiterhin Entscheidungen über den Total Allowable Catch (TAC) getroffen werden. Es gibt auch hier keinen Automatismus, dass durch die Verteilung nationaler/EU-weiter ITQs keine höheren Fangquoten beschlossen werden als wissenschaftlich empfohlen. Denn auch dann könnte es Situationen geben, dass die Fischer dringend auf Erlöse angewiesen sind und die Politik zu hohe Fangquoten beschließt. So berichtete der Fish Product Board (2007), dass es trotz ITQ in den Niederlanden weiter zur Überfischung gekommen ist. Diskutiert wird auch, dass einige

Fischer für kurzfristige Gewinne (als Art Trittbrettfahrer) überfischen könnten oder dass Fischer, die in Kürze ausscheiden werden, kein Interesse an langfristigen Erlösen haben und damit kurzfristig ‚Kasse‘ machen wollen.

Einer der am häufigsten diskutierten möglichen Nachteile ist die Konzentration von Fangrechten in wenigen Händen. Werden keine Restriktionen erlassen, könnte theoretisch eine Einzelperson oder Firma alle Fangrechte aufkaufen. In Neuseeland wurde eine gewisse Konzentration nach Einführung der ITQ beobachtet (siehe u. a. Sumaila 2010). Insbesondere die kleine Küstenfischerei würde somit verschwinden, da es sehr attraktiv gerade für die Besitzer kleiner Fahrzeuge wäre, ihre Rechte zu verkaufen (die effizienten größeren Fahrzeuge können i. d. R. zu viel geringeren Kosten fangen). In vielen Ländern werden deshalb Vorsichtsregeln erlassen, indem z. B. kleine Küstenfischer ihre Rechte nicht an Eigner großer Fahrzeuge verkaufen dürfen (u. a. in Dänemark und den Niederlanden). Gleichzeitig wird kritisiert, dass Fischer Quoten nur verleihen könnten und als sogenannte ‚Sofafischer‘ zwar Geld für ihre Rechte bekommen, aber nicht mehr fischen gehen. In Dänemark könnte eine Zunahme bei den inaktiven Fahrzeugen darauf hindeuten, dass einige Fischer ihre Quoten verleihen (Andersen 2012).

Dieser Punkt hängt eng mit dem nächsten Kritikpunkt zusammen, dass der Staat Vermögen an Wenige verteilt. Im deutschen wie im dänischen Quotenverteilungssystem zählten historische Anlandungen in einem Referenzzeitraum zur Festlegung des Anteils an der Gesamtquote für eine Fischart. Wer also kein Fischer war, konnte auch keine Quote ‚erfischen‘. Werden Quoten jetzt über einen längeren Zeitraum in Form von ITQ verteilt, haben die Fischer Sicherheit über den Fang und können z.B. ihrer Bank gegenüber mehr Sicherheiten vorweisen und es wird einfacher, einen Kredit zu bekommen. Da die Fangquote verkauft werden kann, hat der Staat Vermögen an die Fischer verteilt, da vorher kein Geld fließen konnte. Allerdings ist die Frage, ob dies als Nachteil von ITQ zu werten ist oder es sich nicht vielmehr um eine Verteilungsfrage handelt, die auch bei anderen Rechteverteilungssystemen, wie dem Emissionshandel, zu beantworten ist.

Ein Problem, das es auf jeden Fall gibt, ist eine hohe Eintrittsschranke für junge Fischer, wenn nicht, wie in Dänemark, mit dem Quotenfonds Vorkehrungen getroffen werden, ihnen Quoten ohne Notwendigkeit des Kaufes zukommen zu lassen. Wenn nach der erfolgten Ausgangsverteilung Quoten nur noch über Kauf oder Leihen umverteilt werden können, müssen Newcomer zunächst viel Geld aufbringen, um überhaupt in die Fischerei eintreten zu können.

Einschätzung von ITQs

Es ist nicht die Intention dieses Textes, eine Position für oder wider ITQs zu begründen. Das Ziel ist, die Vor- und Nachteile gegenüber zu stellen. Trotzdem sollen noch einige Einschätzungen zu den ITQs dargestellt werden, die im Hintergrund der Diskussion eine Rolle spielen (sollten).

Wie zu Anfang erwähnt, wurden ITQs bisher vor allem in Ländern eingeführt, die eine relativ kurze Fischereihistorie oder die eine große gesamtwirtschaftliche Abhängigkeit vom Fischereisektor haben. Für die EU gilt dies, vielleicht mit sehr wenigen Ausnahmen, für kein Land. Von daher sehen viele in der Einführung einen starken Eingriff in gewachsene Strukturen oder ein Brechen von Rechts-traditionen. Dies betrifft vor allem auch die sozialen Aspekte einer Einführung.

Die Darstellung der Vor- und Nachteile sollte zeigen, welche Konsequenzen einer Einführung es abzuwägen gilt. Welche Ziele verfolgt man mit der Fischereipolitik? Sind diese Ziele mit der Einführung von ITQ zu erreichen oder sollten lieber andere Instrumente zum Einsatz kommen? Es sollte jedoch deutlich werden, dass sich einige der negativen Konsequenzen durch eine entsprechende Ausgestaltung des ITQ-Systems vermeiden lassen. So folgte der Vorschlag der EU-Kommission für die GFP (KOM (2011) 425, Art. 27)

weitestgehend dem System in Dänemark mit u. a. der Aufteilung in zwei Gruppen (kleine und große Fahrzeuge).

Wichtig ist auch zu erwähnen, dass ITQ mit anderen Maßnahmen gekoppelt werden können. Vielleicht ist es sinnvoll für einen Teil der Flotte ITQs einzuführen (z. B. für die pelagischen Segmente) und für andere eher ein Pool-System (wie in Deutschland die Verteilung von Quoten an Erzeugerorganisationen). Auch sollte näher analysiert werden, ob nicht doch gebietsbezogene Rechte, auch in Deutschland, möglich wären. Generell gilt auch hier, dass man sich zunächst über die Ziele für die Fischereipolitik verständigen sollte, ehe man ein bestimmtes System einführt.

Deutsches Quotensystem im Vergleich zu ITQs

Abschließend soll noch kurz ein Blick auf das deutsche Quotensystem im Vergleich zu einem ITQ-System geworfen werden. In Deutschland müssen Fischer eine Lizenz vorweisen, die an eine Ausbildung zum Fischwirt gebunden ist. Der Eintritt in die Fischerei ist aus diesem Grund limitiert. Die Quoten sind als individuelle, nicht-handelbare Quoten (IQ) an das Fahrzeug gebunden. Die Erstverteilung beruhte auf historischen Fängen vor der Zeit der Einführung der gemeinsamen Fischereipolitik zum 1.1.1983. Streng genommen wurde den Fischern auch ‚Vermögen‘ zugeteilt, da sie nichts für die Fangquote bezahlt haben. Ein Teil der Fangquoten wird auch an Erzeugerorganisationen en bloc verteilt. Diese organisieren dann die

interne Verteilung unter den Mitgliedern bzw. die EOs können auch untereinander Quoten tauschen. Es ist davon auszugehen, dass dabei versucht wird, die Ausfischung der Gesamtquote möglichst effizient zu erreichen, wie es auch ein ITQ-System erreichen sollte.

Trotzdem kann in Deutschland eine Fangquote gekauft werden, denn bei Kauf eines Fahrzeugs wird die Quote mit erworben. Problem dabei ist, dass die Fangquote anschließend nicht einfach auf ein anderes Fahrzeug übertragen werden kann. Das gekaufte Fahrzeug muss in Fahrt gehalten werden (mit allen Folgekosten) und nur dann kann die Quote umverteilt werden. Dies bedeutet erhöhte Kosten für den Erwerber der Quote. Würde diese Regelung entfallen, hätte Deutschland ein klassisches ITQ-System. So ist es aber faktisch auch eins, nur dass die Kosten höher sind.

Im Jahr 2011 war es in Deutschland für einen kurzen Zeitraum gestattet, Quoten dauerhaft von einem Fahrzeug auf ein anderes zu übertragen, wenn ersteres dauerhaft aus der Fischerei austritt. Hiervon wurde umfassend Gebrauch gemacht, und die Anzahl an Fahrzeugen im mittelgroßen demersalen Segment reduzierte sich nennenswert.

Im deutschen System kann zwar faktisch kein Fischer seine Quote verlieren, praktisch besteht jedoch weiter keine Sicherheit über langfristige Erlöse, da dies nur Gewohnheitsrecht ist. Mit einem

verbrieften Recht auf einen Anteil an der Quote für die nächsten 15 Jahre, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, wäre die Sicherheit aber größer und die Quote könnte auch als Sicherheit gegenüber den Banken genutzt werden.

Ausblick

In allen bisher eingeführten ITQ-Systemen werden unterschiedliche konkrete Regeln bezüglich Ausgangsverteilung, Rechtekonzentration oder Handelsmöglichkeiten zwischen Flottensegmenten erlassen. Die EU-Kommission hatte sich entschieden, in ihren Vorschlägen für die neue Grundverordnung der Gemeinsamen Fischereipolitik ein am dänischen System angelehntes ITQ-System vorzuschlagen. Derzeit zeichnet sich ab, dass dieser Vorschlag aber weder im Fischereirat noch im EU-Parlament mehrheitsfähig ist.

In diesem Text habe ich versucht, die Vor- und Nachteile von ITQs zu diskutieren, ohne eine Wertung für oder wider ITQs vorzunehmen. Die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten zeigen, dass es u. a. von den politischen Zielen für den Fischereisektor abhängt, welches Rechteverteilungssystem eingeführt wird. Wichtig ist aber, dass bei der Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung ein paar Grundprinzipien eine Rolle spielen sollten: längere Sicherheit über Fänge für die Fischer, Vorgaben zur Vermeidung von Rechtekonzentration, Anreize zur Ver-

meidung von negativen externen Effekten und Prinzipien zur Erhaltung der Küstenfischerei (falls dies ein politisches Ziel sein soll).

Für Deutschland ist zu überlegen, ob man nicht statt eines faktischen ITQ-Systems (über die Möglichkeit, ein Fahrzeug zu kaufen) ein reines ITQ-System mit Vorsichtsprinzipien einführt. Denn die hohen Kosten, um z. B. ein Fahrzeug in Fahrt zu halten, um die Quote mit einem anderen Fahrzeug abfischen zu können, führt nur zu unnötigen Kosten. Dazu gibt es faktisch keine Vorsichtsmechanismen, um Rechtekonzentration oder Ausverkauf der Küstenfischerei zu verhindern. Zusätzlich sind die Eintrittshürden für junge Fischer hoch. All dies könnte dann bei Einführung eines neuen Systems geändert bzw. abgemildert werden.

Literaturverzeichnis

Andersen, J. L. 2012. Danish fisheries: Management, fleet structure and economic performance. FOI Working Paper 2012/2.

Branch, T. 2004. The influence of Individual Transferable Quotas on discarding and fishing behavior. Diss. University of Washington, website: http://fish.washington.edu/research/publications/ms_phd/Branch_T_PhD_Au04.pdf, zuletzt angesehen am 07.10.12.

Dichmont, C. M., Pascoe, S., Kompas, T., Punt, A. E. & R. Deng. 2010. On implementing maximum economic yield in commercial fisheries. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. Vol. 107 No. 1: 16-21.

Dutch Fish Product Board. 2007. Consultation on rights-based management tools. Download am 07.10.12 von: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/rbm/contributions/dutch_fish_product_board_en.pdf.

Fisheries and Oceans Canada 2008. Employment impacts of ITQ fisheries in Pacific Canada. Download am 07.10.12 von: <http://www.dfo-mpo.gc.ca/Library/336921.pdf>.

Kerr, S., Newell, R. G., Sanchirico, J. N. 2003. Evaluating the New Zealand Individual Transferable Quota market for fisheries management. Motu Working Paper No. 2003-02, website: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=441061, zuletzt angesehen am 07.10.12.

Food and Agricultural Organization (FAO) o.J. What are property rights? Rome (FAO) website: <http://www.fao.org/docrep/003/X8985E/x8985e04.htm>, zuletzt angesehen am 07.10.12

KOM (2009) 163 endgültig: GRU□NBUCH Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Brüssel.

KOM (2011) 425 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des europäischen Parlamentes und des Rates zur Reform der gemeinsamen Fischereipolitik. Brüssel.

Matthiason, T. 2008. Rent collection, rent distribution, and cost recovery : an analysis of Iceland's ITQ catch fee experiment. Marine Resource Economics Vol. 23: 105-117.

Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on Individual Transferable Quotas. Ecology and Society 15(3): 36. [online].

GFP-Reform und Ökosystemansatz im Management

Christian Möllmann



[GFP-Reform und] Ökosystemansatz im Management

Christian Möllmann – Institut für
Hydrobiologie und Fischereiwissenschaften,
Centrum für Erdsystemforschung und
Nachhaltigkeit (CEN), KlimaCampus,
Universität Hamburg, Grosse Elbstrasse 133,
D-22767 Hamburg, Germany
christian.moellmann@uni-hamburg.de



Was ist ein „Ecosystem Approach“ ?

Convention on Biological Diversity (CBD)

„A strategy for the integrated management of land, water and living resources that promotes *conservation and sustainable use* in an equitable way.“



Was ist ein „Ecosystem Approach“ ?

Consensus statement of > 200 US scientists (<http://compassonline.org>)

Ecosystem-based management is an integrated approach to management that considers the entire ecosystem, including humans. The goal of ecosystem-based management is to maintain an ecosystem in a *healthy, productive and resilient* condition so that it can **provide the services** humans want and need. Ecosystem-based management differs from current approaches that usually focus on a single species, sector activity or concern; it considers the cumulative impacts of different sectors.

Ökosystemdienstleistungen

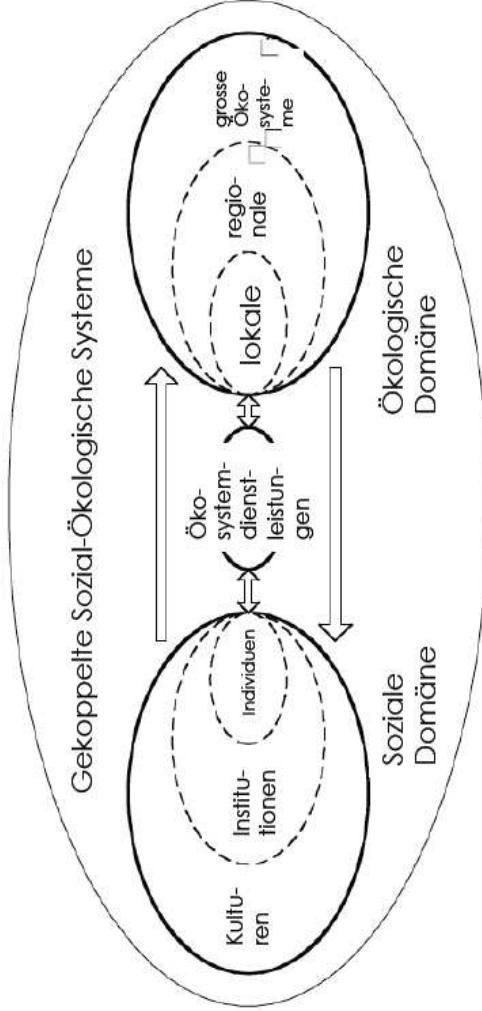


Nach dem Millennium Ecosystem gibt es **4 Kategorien** einteilen:

1. Bereitstellende Dienstleistungen
 - Nahrung, Wasser, Baumaterial (Holz), Fasern, Rohstofflieferant für Arzneimittel
2. Regulierende Dienstleistungen
 - Regulierung von Klima, Überflutungen, Krankheiten, Wasserqualität, Abfallbeseitigung, Bestäubung
3. Kulturelle Dienstleistungen
 - Erholung, Naturtourismus, ästhetisches Vergnügen, spirituelle Erfüllung
4. Unterstützende Dienstleistungen
 - Bodenbildung, Nährstoffkreislauf, Erhaltung der genetischen Vielfalt

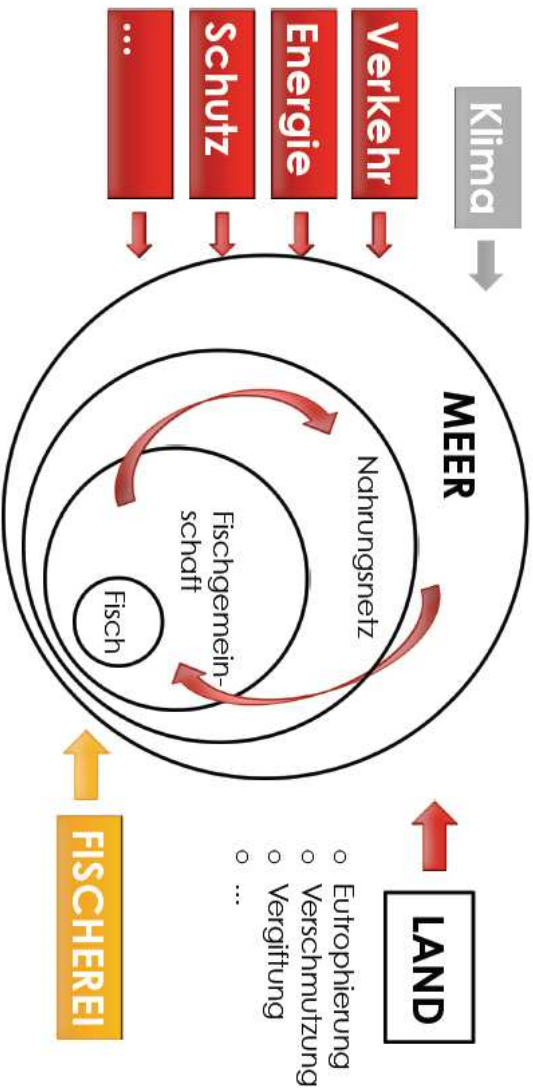


Was ist ein „Ecosystem Approach“ ?



McLeod et al. 2009

Warum „Ecosystem Approach“ ?





Warum für Fischerei ?

1. Viele Ökosysteme sind überfischt und zerstört

- Zerstörung von Habitat
- Beifang
- Einfluss auf Evolution
- **Änderungen in der Ökosystemstruktur**

2. Fischereimanagement ist ineffektiv

- betrachtet einzelne Arten isoliert
- ignoriert Habitate, Räuber, Beute der Zielarten und andere Ökosystemkomponenten und –interaktionen
- führt zu hohen ökonomischen Kosten

Beispiel – Ökosystem-Effekte

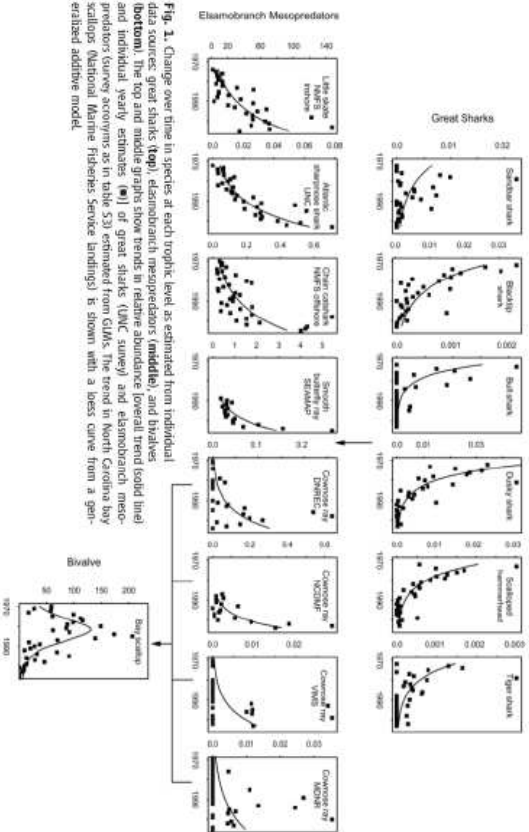
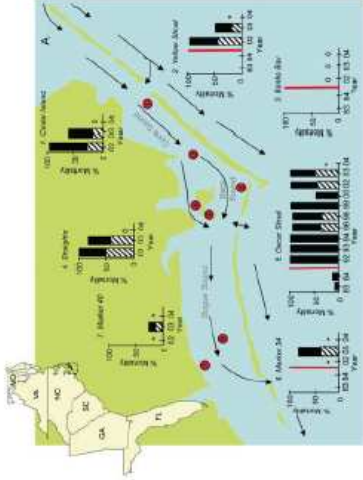


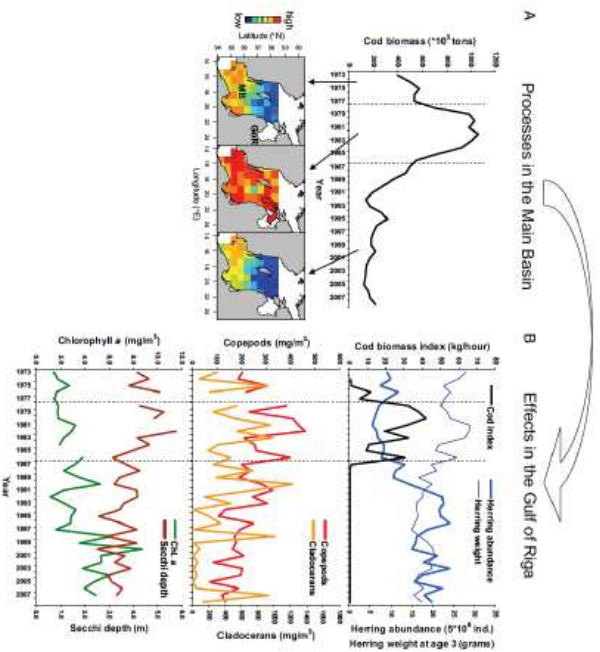
Fig. 1. Change over time in species at each trophic level as estimated from individual data sources: great sharks (**top**), elesmobranch mesopredators (**middle**), and bivalves (**bottom**). The top and middle graphs show trends in relative abundance (overall trend (solid line) and individual yearly estimates (●) of great sharks (UNC survey) and elesmobranch mesopredators (survey acronyms as in table S3) estimated from GLMs. The trend in North Carolina bay scallops (National Marine Fisheries Service landings) is shown with a loess curve from a generalized additive model.

Beispiel – Ökosystem-Effekte

- Grosse Haie überfischt
- Mittलगrosse Haie & Rochen nehmen zu
- „Bay scallops“ – Bestand kollabiert
- Jahrhundertelange, ertragreiche Küstenfischerei zerstört
- Beispiel für „räumlichen Effekt“



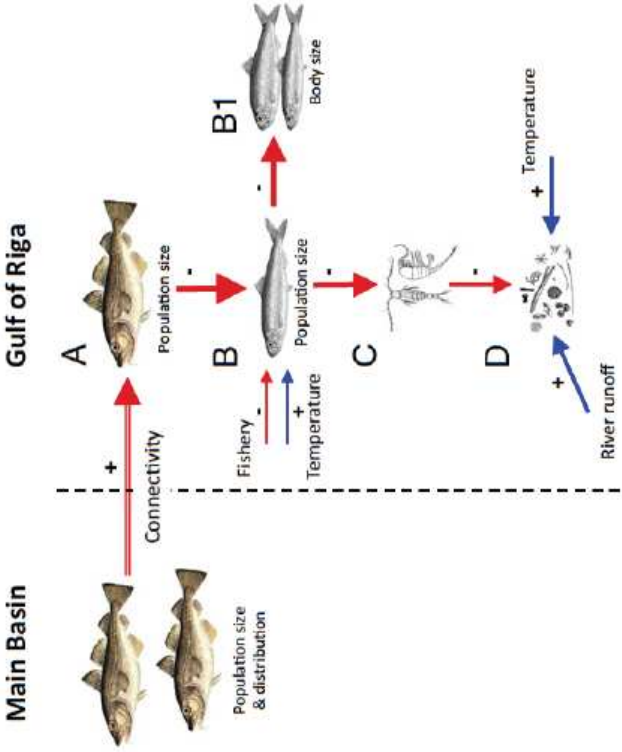
Warum „Ecosystem Approach“ ?



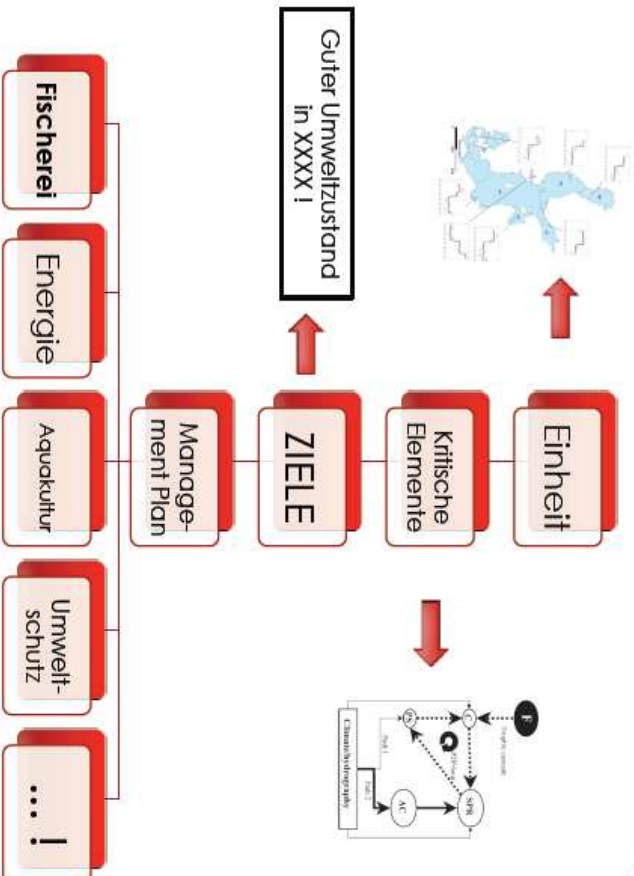
Casini et al. 2012



Warum „Ecosystem Approach“ ?

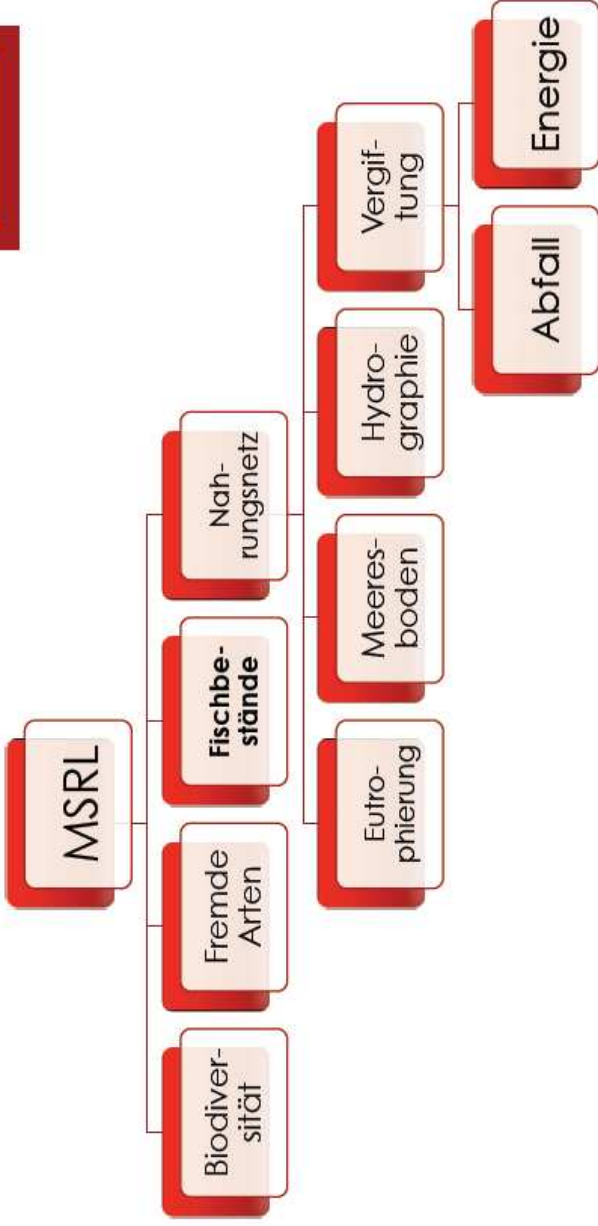


Ecosystem Approach – Und wie jetzt ?





Ecosystem Approach – Und wie jetzt ?



Deskriptoren der „Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie“ (MSRL)

Ecosystem Approach – die Praxis !



Integrated Ecosystem
Assesment
(Levin et al. 2009)

Ecosystem Approach – Unbeliebt ?

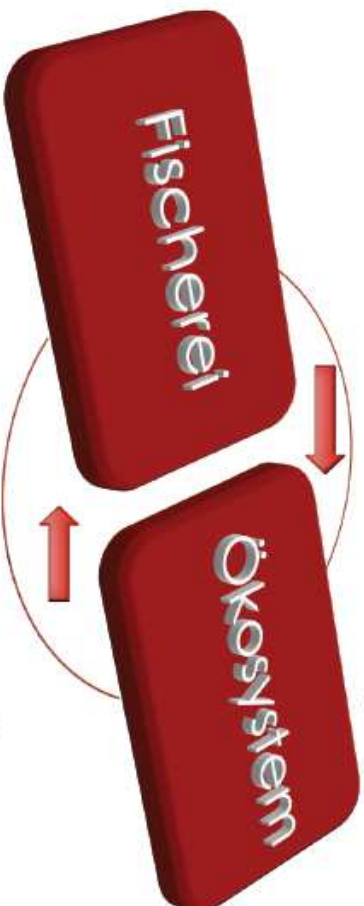
- Keiner weiss wie es geht & es gibt keine Konzepte für einen EA !
- Es gibt keine guten Beispiele für einen EA !
- Es gibt nicht genug Informationen für eine EA !
- Zu kompliziert für multi-nationale Management-Institutionen !
- Es gibt keine Erfolgsindikatoren für viele Ziele des EA !
- Man braucht zu komplexe Modelle für den EA !
- Schutzgebiete = EA !
- **Hat immer nur negative Auswirkungen für die Fischerei !**



Chancen des Ecosystem Approach ?



Effekte der Fischerei auf das Ökosystem



Bedeutung des Ökosystems für die Fischerei

Chancen des Ecosystem Approach ?



- Hilft uns negative Änderungen in der Produktion eines Ökosystems vorherzusagen !
- Hilft uns positive Änderungen in der Produktion eines Ökosystems vorherzusagen !
- Hilft uns den Druck auf das Ökosystem der Produktivität anzupassen !
- Führt zu mehr Stabilität im Ökosystem und für die Fischerei (und andere Nutzer der Meere)

Vielen Dank !

ANSCHRIFTEN DER REFERENTEN

Döring, Dr. Ralf

Thünen Institut
Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Institut für Seefischerei
AG Fischereiökonomie
Palmaille 9
22767 Hamburg
T 040 – 38 905 – 185
F 040 – 38 905 – 263
Ralf.doering@ti.bund.de

Kraus, Dr. Gerd

Thünen Institut
Bundesforschungsinstitut für
Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Institut für Seefischerei
Palmaille 9
22767 Hamburg
T 040 – 38 905 – 177
F 040 – 38 905 – 263
Gerd.kraus@ti.bund.de

Möllmann, Prof. Dr. Christian

Universität Hamburg
Institut für Hydrobiologie und
Fischereiwissenschaft
Centrum für Erdsystemforschung und
Nachhaltigkeit (CEN)
KlimaCampus
Große Elbstr. 133
22767 Hamburg
T 040 – 428 38 – 6621
F 040 – 428 38 - 6618
Christian.moellmann@uni-hamburg.de

Rodust, Ulrike Mitglied des Europäischen Parlamentes
Europäisches Parlament
Rue Wiertz 60
ASP 12 G 310
B-1047 Brüssel
T +33 228 47 52
F +33 228 49 52
Ulrike.rodust@europarl.europa.eu
www.ulrike-rodust.eu

Wedekind, Dr. Helmut Bayerische Landesanstalt für
Landwirtschaft
Institut für Fischerei
Weilheimer Str. 8
82319 Starnberg
T 08151 – 2692 – 100
F 08151 – 2692 – 170
Helmut.wedekind@LfL.bayern.de

Zimmermann, Dr. Christopher Thünen Institut
Bundesforschungsanstalt für Land,
Räume, Wald und Fischerei
Institut für Ostseefischerei
Alter Hafen Süd
18069 Rostock
T 0381 – 81 16 1-15
F 0381 – 81 16 1-99
Christopher.zimmermann@ti.bund.de
czimmermann@clupea.de