

Fischerei am Abgrund: 27 Jahre gemeinsame Fischereipolitik in Europa

Rainer Froese, IFM-GEOMAR, Düsternbrooker Weg 20, 24105 Kiel, rfroese@ifm-geomar.de

05.07. 2011. Hintergrundmaterial zum World View Artikel in *Nature* 475:7 vom 7. Juli 2011

Nachdem ich mich 10 Jahre lang in den Philippinen mit der Fischerei auf tropische Fische befasst hatte, kehrte ich im Januar 2001 nach Deutschland zurück. Zu meinem Erstaunen stellte ich fest, dass es den europäischen Fischen nicht besser ging als ihren Verwandten in Entwicklungsländern. Trotz erheblichem Forschungsaufwand von Hunderten von Fischereiwissenschaftlern gab es für die meisten Fischbestände nur unzureichende Daten. Auch für gut untersuchte Bestände fehlten Angaben über international vereinbarte Richtwerte, wie zum Beispiel der maximale Fang, den ein Bestand dauerhaft liefern kann (*MSY*) und die Bestandsgröße, die er dafür haben muss. Im Winter 2008/2009 setzte ich mich deshalb hin und analysierte die vorhandenen Daten selbst. Das Ergebnis war erschütternd. Mit wenigen Ausnahmen waren die europäischen Fischbestände systematisch heruntergefischt worden, noch mehr als im Rest der Welt. Fischereidruck, der 3-5 mal über den international vereinbarten Richtwerten lag, hatte die Bestände auf 10-20% ihrer natürlichen Größe reduziert. Überfischung hatte den Kabeljau auf die Hälfte seiner natürlichen Länge geschrumpft. Die Fortpflanzungsphase der Fische war von vielen Jahren auf höchstens eine Laichsaison verkürzt worden. Die Überfischung hatte damit dem vielfach laichenden Kabeljau die artfremde Lebensstrategie des einmal laichenden Lachses aufgezwungen.

Es dauerte eine Weile bis ich erkannte, dass der traurige Zustand der europäischen Fischbestände nicht natürliche oder soziale Ursachen hatte, die gutes Management einfach nicht überwinden konnte. Nein, die Tatsache, dass die meisten Bestände am Rande des Zusammenbruchs waren, war das gewollte Ergebnis der Gemeinsamen Fischereipolitik Europas, in Kraft seit 1984. Im September 1996 hatte die Europäische Kommission den Internationale Rat für Meeresforschung (ICES), ihren Hauptberater in Fischereifragen, um Richtwerte zum Fischereimanagement gebeten. Diese Richtwerte sollten Bestandsgrößen mit einer niedrigen Wahrscheinlichkeit des Zusammenbruchs beschreiben. Der ICES lieferte dann Grenzwerte für Bestandsgröße und Fischereidruck und zusätzlich sogenannte vorsorgliche Richtwerte, etwas entfernt von den Grenzwerten. In der Folge benutzte das Fischereimanagement diese biologischen Grenzpfähle als Zielwerte, wobei der vorsorgliche Richtwert im Durchschnitt um 40-50% überzogen wurde. Die Bestände wurden ganz bewusst an den Rand zum Abgrund gedrängt.

Die Fischereiwissenschaftler bemühten sich in ihrer Forschung um möglichst genaue Bestimmung dieser biologischen Grenzwerte. Aber warum gaben sich meine Kollegen mit dieser fragwürdigen Rolle zufrieden, die mich fatal an die Rolle eines Arztes beim „Waterboarding“ erinnert? Warum nutzten sie ihr beachtliches Forschungspotential nicht zur Bestimmung von Fischereiregimen, die den Nutzen für die Gesellschaft maximieren und den Einfluss auf die Bestände und die Umwelt minimieren? Warum waren Ökonomen und Sozialwissenschaftler nicht in die ICES Arbeitsgruppen zur Fischereiberatung eingebunden? Warum wurde die Öffentlichkeit nicht umfassend über die Übernutzung der Bestände informiert? Warum wurden den Fischern keine Zahlen über nachhaltige hohe Fänge und mögliche Gewinne genannt? Warum wurden die international vereinbarten Richtwerte für nachhaltige Fischerei nicht vom ICES bereitgestellt?

Diese Fragen gehen an die Wurzeln des Versagens der europäischen Fischereipolitik. Die Fische in den europäischen Meeren gehören den europäischen Bürgern. Die Bürger haben ihre Regierungen mit der nachhaltigen Bewirtschaftung dieses Allgemeingutes beauftragt. Die Regierungen haben diesen Auftrag typischer Weise an das Landwirtschaftsministerium mit seinen Behörden und Forschungsinstituten weitergegeben. Die Forschungsinstitute sind die Arbeitgeber der meisten Fischereiwissenschaftler. Die vom Minister ernannten Leiter dieser Institute, oder

Regierungsvertreter, sind Mitglieder im ICES Rat, der die Politik des ICES bestimmt. ICES Arbeitsgruppen ermitteln Bestandsgrößen, Grenzwerte und Fischereiempfehlungen, die dann an die Europäische Kommission weitergeleitet werden. Nach ausführlichen Konsultationen gibt die Kommission Empfehlungen zum Fischereimanagement und zu den erlaubten Fängen des nächsten Jahres heraus. In Brüssel treffen sich daraufhin die 27 Landwirtschaftsminister der EU und entscheiden über die vorgeschlagenen Regeln und auch über die erlaubten Fänge. Zurück in ihren Ländern verwalten die Ministerien und ihre Behörden die Beschlüsse, die sie selbst in Brüssel getroffen haben, und die sich auf die Daten ihrer Wissenschaftler beziehen. Sie überwachen auch die Einhaltung der Regeln durch die Fischer. Solche Konzentration von Faktfindung, Gesetzgebung, Verwaltung und Überwachung in nur einem Ministerium entspricht nicht unserem Schulwissen zur Bedeutung von Gewaltenteilung in demokratischen Systemen.

Alles wäre gut, wenn dieses System im Interesse derer arbeiten würde, die es bezahlen. Das ist aber nicht der Fall. Der ICES Rat blockiert die Einbeziehung von Ökonomen und Sozialwissenschaftlern, umfassende Information der Öffentlichkeit, und jede Stellungnahme, die als Kritik an der Gemeinsamen Fischereipolitik verstanden werden könnte. Der Rat begrenzt auch die Empfehlungen des ICES auf nur die Richtwerte, die die Minister in Brüssel sehen wollen. Die Überwachung der Fänge ist oft unzureichend, mit Fällen wo der tatsächliche Fang um 100% über dem erlaubten Fang lag. Fischerei in Europa ist so stark subventioniert, dass diese Zuwendungen oder erlassenen Steuern in einigen Fischereien so hoch sind wie der Wert der angelandeten Fische. Ohne diese Subventionen wären die europäischen Fischereien bankrott, denn die Kosten der Jagd auf die verbliebenen Fische übersteigen die Einnahmen vom Verkauf des Fangs.

Warum handeln die Minister nicht im Interesse der Bürger, die sie gewählt haben und die ihre Gehälter bezahlen? Weil die Minister unter ständigem Druck der Fischerei-Lobby stehen, aber nur selten unter dem Druck der Öffentlichkeit, die in dem Glauben gehalten wird, dass Bürokraten im fernen Brüssel die Fischereiregeln bestimmen.

Die Durchdringung des Systems durch die Fischerei-Lobby ist bemerkenswert. Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Fischerei ist geringer als zum Beispiel die der Nähmaschinenhersteller, aber ihr politischer Einfluß ist gross. Möglicherweise kommt das von romantischen Vorstellungen, die die Bevölkerung mit der Fischerei verbindet, und die Medien bevorzugen eindrucksvolle Bilder, wenn zum Beispiel protestierende Fischer einen Hafen blockieren oder ihren Fang in den Straßen von Brüssel entladen. Die Europäische Kommission hat regionale Beratungsgremien eingerichtet, die unter anderem die Fangempfehlungen des ICES kommentieren. In diesen Gremien hat die Fischerei-Lobby 2/3 der Sitze, den Rest teilen sich alle anderen Interessensgruppen. Herrscht keine Einigkeit, dann reicht für Empfehlungen an die Kommission die einfache Mehrheit, so wie sie der Fischerei-Lobby zur Verfügung steht. Vertreter anderer Interessengruppen können ein Minderheitsvotum abgeben.

Aber der Haupteinfluss der Fischerei-Lobby wird wahrscheinlich durch ihre engen persönlichen Beziehungen zu den Beamten der Fischereiverwaltung ausgeübt. Viele dieser Beamte glauben fest, dass es ihre Aufgabe ist, die Rechte der nationalen Fischerei zu verteidigen, einschließlich des Rechts auf Subventionen und des Rechts zur Überfischung.

Die Taktiken der europäischen Fischerei-Lobby sind überwiegend unerfreulich. Um die erlaubten Fänge zu erhöhen, wird regelmäßig die Kompetenz der Wissenschaftler und ihrer Beratung angezweifelt, der schlechte Zustand der Bestände geleugnet, die Einrichtung von Schutzgebieten bekämpft, zerstörerische Fangmethoden verharmlost, das Recht zum Fang von Babyfischen verteidigt und die Abschaffung von Schongebieten und Schonzeiten gefordert. Damit hat die Lobby das Fundament einer profitablen Fischerei zerstört. Als Ergebnis liegen die Gewinnspannen europäischer Fischer bei 3-6%. In Neuseeland, das seine Fischerei erfolgreich reformiert hat, liegen die

Gewinnspannen bei etwa 40%. Angesichts des beträchtlichen Einflusses der europäischen Fischerei-Lobby auf das System, fragt man sich, warum sie sich nicht für die objektiven Interessen der Fischer einsetzt? Deren Gewinne könnten sich in wenigen Jahren vervielfältigen, wenn man den Beständen erlauben würde, sich zu erholen. Die Antwort auf diese Frage entzieht sich mir.

Fischereimanagement in Europa kulminiert in den Treffen des Ministerrats, die hinter verschlossenen Türen stattfinden. Während die Öffentlichkeit so von der Debatte über ein öffentliches Gut ausgeschlossen wird, ist die Fischerei-Lobby nicht weiter entfernt als ein Handy. Oft ist sie sogar im Gebäude anwesend, denn einige Regierungs-Delegationen versorgen ihre Lobbyisten mit Presseausweisen.

Entscheidungen im Ministerrat werden mit 2/3 Mehrheit getroffen. Wenn die Kommission allerdings glaubt, dass ihr Vorschlagsrecht nicht gebührend berücksichtigt wurde, dann ist Einstimmigkeit erforderlich. Das war kürzlich der Fall bei einem Vorbereitungstreffen bezüglich der Befischung des bedrohten Roten Thuns. Den Mitgliedsstaaten gefiel der Vorschlag der Kommission nicht, obwohl er sich an die wissenschaftlichen Vorgaben hielt. Sie forderten die Vertreter der Kommission auf, den Saal zu verlassen. Dann beschlossen sie, mit wenigen Enthaltungen, überhöhte Fänge.

Auch wenn die Minister alle paar Jahre wechseln, bleiben ihre Berater mit den guten Beziehungen zur Lobby im Amt und widersetzen sich echten Verbesserungen. Als Ergebnis jahrzehntelangen mitternächtlichen Mikromanagements besteht die Gemeinsame Fischereipolitik aus über 600 Einzelverordnungen, die sich häufig widersprechen. Zum Beispiel fangen regulierte Maschenweiten Fische, die kleiner sind als die regulierte Mindestgröße für die Anlandung. Diese Fische werden dann tot über Bord geworfen. Die Festlegung der erlaubten Fänge für das nächste Jahr ist ein politischer Pferdehandel mit unheiligen Allianzen, die sich gegenseitig in dem Bemühen stützen, den größtmöglichen Fang für ihre Fischer zu sichern. Deutschland und Polen unterstützen dann überhöhte französische Fänge im Atlantik, und Frankreich unterstützt im Gegenzug überhöhte Fänge in der Ostsee. Als Ergebnis solcher Koalitionen geht es Kabeljau und Hering in der deutschen Bucht schlechter als dem Kabeljau in der Barent See oder dem Hering vor der norwegischen Küste. Dorsch und Hering in der deutschen Ostsee geht es schlechter als in der restlichen Ostsee.

Da die Protokolle der Sitzungen des Ministerrats geheim bleiben, müssen sich die Minister nicht öffentlich rechtfertigen. Bei der nächsten Veranstaltung zur Rettung der Ozeane können sie wieder ihre blaue Krawatte tragen, denn sie persönlich haben sich ohne Zweifel vehement für gesunde Meere und ökosystem-basierte Fischerei eingesetzt, aber „Brüssel“ hat Erfolge verhindert.

Dieser Situation stand Maria Damanaki gegenüber, als sie im letzten Jahr als Kommissarin die Zuständigkeit für die europäische Fischerei übernahm. Sie konnte sich immerhin auf das ausgezeichnete Grünbuch zur Fischereireform von 2009 stützen, in dem vieles von dem, was ich bisher gesagt habe, dokumentiert wird. Damanaki konfrontierte den Ministerrat mit klaren Forderungen zum Wiederaufbau der europäischen Bestände bis zum Jahr 2015, so wie es internationale Vereinbarungen vorsehen.

Ihr Einsatz zeigt erste Erfolge: Europa verabschiedet sich langsam von der Fischerei am Abgrund und der ICES gibt neuerdings zumindest einen der internationalen Richtwerte für einige Beständen an. Die Anzahl der akut vom Zusammenbruch bedrohten Bestände ist leicht zurückgegangen. Aber sind diese Erfolge ausreichend, um Überfischung in Europa und in der Welt zu beenden? Europa ist immerhin der größte Importeur von Fischprodukten, und europäische Flotten fischen in allen Meeren der Welt.

Der Reformvorschlag der Kommission zur Gemeinsamen Fischereipolitik wird offiziell am 13. Juli dieses Jahres veröffentlicht. Ausgehend von dem gegenwärtigen schlechten Zustand der

europäischen Fischerei sind die Vorschläge große Schritte in die richtige Richtung. International vereinbarte Richtwerte für nachhaltige Fischerei sollen endlich anerkannt werden, so dass die Bestände aus der Gefahrenzone herauswachsen können. Die Vernichtung von Speisefischen aus rein bürokratischen Gründen soll aufhören. Aber der Vorschlag bleibt weit zurück hinter den erfolgreichen Fischereireformen, die in Neuseeland, Australien und den USA durchgeführt wurden. Diese Länder haben vorsorgliche Fischereiziele, die Unsicherheiten in der Bestandsabschätzung durch niedrigere Fänge berücksichtigen. Fischerei wird eingestellt, wenn Bestände vom Zusammenbruch bedroht sind. Im Gegensatz dazu plant Europa keine Vorsorge und reduziert den Fischereidruck nur leicht wenn Bestände vom Zusammenbruch bedroht sind. Eine Schließung von Fischereien ist normalerweise nicht vorgesehen. Während die genannten Länder Subventionen ganz abgeschafft oder stark reduziert haben, plant Europa nur eine Umverteilung der Subventionen. Die Hauptursachen des Versagens der Gemeinsamen Fischereipolitik werden von der Kommission nicht angegangen: die Übermächtigkeit der Landwirtschaftsminister und der zu große Einfluß der Fischerei-Lobby. Diese Zurückhaltung ist nicht überraschend. Die Kommission ist sich bewußt, dass im bestehenden System die Umsetzung ihrer Reformvorschläge und die Gesundung der europäischen Meere von der Zustimmung eben dieser Minister und ihrer Lobby abhängt.

Habe ich einen letzten Wunsch? Ja. Angesichts des systemischen Versagens des Fischereimanagements, so wie es von den Landwirtschaftsministern betrieben wurde, wünsche ich mir, dass Europa ihnen weiterhin die Verwaltung der Aquakultur überläßt. Die nachhaltige Bewirtschaftung der Wildfische sollte aber an die Umweltminister gegeben werden. In ihrer Meeresstrategie Rahmenrichtlinie von 2008 haben sie gezeigt, dass sie verstehen, dass nur gesunde Ökosysteme gesunde Fischbestände hervorbringen, und dass nur solche Bestände gesunde Gewinne in umweltfreundlichen Fischereien ermöglichen.

Quellen

EC (2008) Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:de:PDF>

EC (2009) Green Paper: Reform of the Common Fisheries Policy. EC, Brussels, Com 163. Retrieved from <http://ec.europa.eu/fisheries/reform/> in January 2010.

EC (2010) Communication from the Commission – Consultation on Fishing Opportunities for 2011. EC, Brussels, COM 241. Retrieved from <http://ec.europa.eu/fisheries> in January 2010.

EC (2011) Communication from the Commission concerning a consultation on Fishing Opportunities. COM(2011) 298 final, Brussels, 25.5.2011

Froese, R. and A. Proelß. (2010) Rebuilding stocks until 2015: will Europe meet the deadline? *Fish and Fisheries* 11:194-202

Froese, R., T.A. Branch, A. Proelß, M. Quaas, K. Sainsbury and C. Zimmermann. 2010. Generic harvest control rules for European fisheries. *Fish and Fisheries*: doi:10.1111/j.1467-2979.2010.00387.x

Froese, R. 2011. Fishery reform slips through the net. *Nature* 475:7, doi:10.1038/475007a