



## Grundsätze einer neuen Fischereipolitik des BMVEL

### I. Analyse

1. Die genutzten Fischbestände befinden sich weltweit in einem schlechten Zustand. Jahr für Jahr wird ein größer werdender Anteil der natürlich nachwachsenden Meeresfische gefangen, was immer mehr zum Rückgang der erwachsenen Laicherbestände (Elternbestand) führt. In einigen Fischereien werden jährlich über 50% der am Jahresanfang vorhandenen Fische entnommen. Damit hängen die Fischereien fast nur noch von den Jahrgangsstärken der nachwachsenden Jungfische ab, die dann dezimiert werden, bevor sie auch nur einmal abgelaicht haben. Das durchschnittliche Fangalter eines Nordseekabeljau liegt heute bei unter 3 Jahren – ein Kabeljau kann aber weit über 20 Jahre alt werden!

Einige wichtige Bestände der EU sind so dezimiert, dass aus biologischer Sicht eine fischereiliche Nutzung nicht mehr zu verantworten ist. Der Kabeljaubestand in der Nordsee, der Seehechtbestand in den westbritischen Gewässern, der Dorschbestand in der östlichen Ostsee und der Blaue Wittling-Bestand in der Nordsee sind zusammengebrochen oder stehen kurz vor dem Zusammenbruch.

2. Die Laicherbestände von Dorsch in der Ostsee und Kabeljau in der Nordsee haben von Anfang der 80-er Jahre bis heute von jeweils rd. 700.000 t auf ca. 60.000 t abgenommen, d.h. die Biomasse befindet sich in beiden Fällen weit unterhalb der Nachhaltigkeit. Bei Beibehaltung der derzeitigen Befischungsraten durch die EU-Fischereiflotten muss mit einem weiteren Rückgang auch bei anderen wichtigen Fischbeständen gerechnet werden. Besorgniserregend ist die zunehmende Dynamik des Bestandsabbaues in den letzten Jahren. Die Situation der Fischbestände, die Ursachen ihrer neuen Entwicklung und die zukünftigen fischereipolitischen Maßnahmen beschreibt die Kommission im Grünbuch zur Fischereipolitik. BMVEL teilt die Analyse der Kommission und unterstützt die vorgesehenen Maßnahmen.

3. Die Ursachen der negativen Bestandsentwicklung sind im Wesentlichen

- der zu hohe Fischereidruck aller wesentlichen Fischereinationen;
- die in Teilbereichen noch zu geringe Selektivität der Fischerei, die zur Vernichtung von zu jungem Fisch führt, der als unerwünschter Beifang wieder tot über Bord geworfen wird (Discards); besonders kritisch werden in diesem Zusammenhang die Baumkurren- und Industriefischerei beurteilt;
- die vom Menschen verursachten Umweltbelastungen in den Küstengewässern, die der entscheidende Lebensraum für die überwiegende Anzahl der Fischbestände sind und
- der noch nicht zu quantifizierende Einfluss der natürlichen Umweltveränderungen, z.B. spielt der Salz- und Sauerstoffgehalt in der Ostsee eine entscheidende Rolle bei den Aufwuchsbedingungen für den Dorsch.

4. Die Zahl der Beschäftigten in der deutschen Fischwirtschaft ist mit 4 300 Personen in der Seefischerei zwar verhältnismäßig gering, die Beschäftigtenzahl in den Bereichen Fischindustrie, Fischgroßhandel und Fischeinzelhandel und Fischgastronomie ist jedoch mit rd. 45 000 Personen anzusetzen. Diese Arbeitsplätze konzentrieren sich häufig im Küsten- oder küstennahen Bereich.

Darüber hinaus ist die Fischerei ein traditioneller Bestandteil der Wirtschaft und der Kultur in den Küstenländern in Deutschland. Sie ist auch eine wichtige Attraktion für den Tourismus, und trägt damit zur Wirtschaftskraft in den Küstenregionen bei.

5. Deutschland hat einen jährlichen Bedarf von Fischereierzeugnissen von rd. 1,2 Mio. t; als ein wesentliches Verbraucherland ist es zu rd. 80 % von Importen abhängig. EU-weit beträgt der Importbedarf mit 60 %. Schon aus diesem Grund ist Deutschland und die EU an einer nachhaltigen Bewirtschaftung der weltweiten Fischbestände interessiert.

Der deutschen Fischerei stehen im Jahr 2001 rd. 344 000 t Fisch an Fangquote zur Verfügung. Davon entfallen rd. 212 000 t auf das EU-Meer und 132 000 t auf den externen Bereich. An der deutschen EU-Quote hat die Kutterfischerei einen Anteil von rd. 87 000 t.

## II. Ansatz einer neuen Fischereipolitik der Bundesregierung

### 1. Umweltverträglicher und nachhaltiger Ansatz in der Ressourcenbewirtschaftung

Die Grundsätze für eine Fischereipolitik werden in der Europäischen Union durch den Fischereirat (Vertreter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union) auf Vorschlag der Europäischen Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt. Die vom Fischereirat verabschiedeten Verordnungen haben unmittelbare Gültigkeit in den Mitgliedstaaten. Die nationalen Regierungen führen diese Verordnungen aus.

Die Bundesregierung wird sich deshalb mit ihrem ganzen politischen Einfluss innerhalb der Europäischen Union dafür einsetzen, dass angesichts der weiter zurückgehenden Bestände die Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit und der Schutz der marinen Ökosysteme uneingeschränkt in den Vordergrund der politischen Entscheidungen des Fischereirats gerückt werden.

Dies ist insbesondere durch folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Festsetzung der jährlichen Fangmengen durch den Fischereirat ausschließlich auf der Grundlage wissenschaftlicher Empfehlungen nach dem Vorsorgeprinzip. In der Vergangenheit wich der Fischereirat häufig von den wissenschaftlichen Empfehlungen aus Gründen der politischen Opportunität ab. Dies darf zukünftig nicht mehr geschehen.
- Die Entwicklung mehrjähriger, artenübergreifender und ökosystemorientierter Bewirtschaftungsstrategien ist in den Vordergrund der zukünftigen politischen Entscheidungen zu rücken. Die Fischerei ist häufig polyvalent, d.h. es werden gleichzeitig mehrere Arten befischt. Dies muss bei der Festlegung der Fangmengen berücksichtigt werden. Die hierzu notwendigen zusätzlichen biologischen und ökologischen Daten müssen von der Fischereiforschung vordringlich und dauerhaft erhoben werden.
- Die technischen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die durch den Fischereirat festgelegt werden, sind noch weiter zu verschärfen und zu verbessern:
  - = Verbesserung der Selektivität der Fanggeräte u.a. durch Festlegung höherer Maschenöffnungen und Scheuchvorrichtungen, damit insbesondere die Jungfische und andere Meeresorganismen (Meeressäuger) entkommen können und gleichzeitig
  - = Einbau von sogenannten „Fluchtfenstern“ (im Netz eingeflochtene besondere Netzteile, die eine Flucht von Jungfischen bzw. Nicht-Zielarten besonders erleichtern).

- = Maßnahmen zur Verringerung der teilweise hohen Rückwürfe (Discards) an Jungfisch; im Rahmen der Fischerei werden häufig Jungfische und Nichtzielarten mitgefangen, die nicht angelandet werden dürfen. Es besteht eine EU-rechtliche Verpflichtung, diesen Fisch wieder über Bord zu geben. Dieser Fisch ist jedoch in der Regel tot oder zumindest nicht überlebensfähig. Discards tragen deshalb mit zu dem schlechten Zustand der Fischereiresourcen bei. Durch Selektiergitter, Fluchtfenster etc. sollte bereits der Fang von untermaßigen und jungen Fischen verhindert werden. Gefangene untermaßige Fische sollten zudem angelandet (Verbot der Discards) und gegen die Quote angerechnet werden.
- = Alle Fänge (und nicht wie bisher nur die angelandeten Fische) müssen auf die wissenschaftlich begründeten Fangmengen angerechnet werden, um ein realistisches Bild von der fischereilichen Entnahme zu erhalten.
- = Einrichtung von Schutzzonen und Schonzeiten um die Reproduktion der Fischbestände zu erleichtern. Die Wissenschaftler können je nach Fischart die Meeresbereiche feststellen (z.B. das Wattenmeer als „Kinderstube der Fische“), in denen sich die Fische in den Laichzeiten konzentrieren. Diese Laichzonen sind unter Schutz zu stellen. Generell muss die traditionell „flächendeckende“ Fischerei aufgegeben werden zugunsten einer sinnvollen räumlichen und zeitlichen Aufteilung in Nutzungs- und Schutzräume.
- = Verbot oder kurzfristig zumindest Einschränkung der Industriefischerei  
Von den jährlich aus der Nordsee erzielten Fängen von ca. 2,5 Mio. t Fisch sind mehr als die Hälfte Industriefische, die zu Tierfutter verarbeitet werden. Zur Zeit lassen sich diese Fischarten (Sandaal, Sprotte, Stintdorsch) nicht einfach für den direkten Konsum verarbeiten. Ihr Wegfang belastet jedoch das Ökosystem als Ganzes und es besteht die Gefahr, dass auch Jungfische der Konsumfischarten mit weggefangen werden. Außerdem wird den anderen Arten die Nahrungsgrundlage entzogen.
- EU-weite Reduzierung des Fischereiaufwandes durch
  - = dauerhaften Kapazitätsabbau der EU-Flotten

Prioritär sollten Abwrackungen von Fischereifahrzeugen durchgeführt werden. Die nach EU-Recht parallel dazu bestehende Möglichkeit des Verkaufs von Kapazitäten in Drittländer birgt die Gefahr, dass damit das Problem der Überfischung nur exportiert wird

- = Festsetzung begrenzter See- bzw. Fangtage, um den Fischereidruck auf besonders bedrohte Bestände kurzfristig zu verringern.

Den Fischern werden durch Rechtsakt nur bestimmte Befischungszeiten erlaubt. Mit einer solchen Maßnahme kann kurzfristig der fischereiliche Druck auf bestimmte zu schonende Ressourcen verringert werden. Allerdings müssen solche Maßnahmen intensiv kontrolliert werden, da solche Regelungen verhältnismäßig leicht umgangen werden können. Ein wichtiges Element der Überwachung in diesem Zusammenhang stellt die Satellitenortung dar. Derzeit müssen in der EU alle Fischereifahrzeuge mit einer Länge von mehr als 24m mit einer Satellitenanlage ausgerüstet sein. Deutschland wird sich für eine schrittweise Einbeziehung auch kleinerer Fahrzeuge in dieses System einsetzen.

- Verbesserung und Intensivierung der Kontrolle

- = Intensivierung der Anlandekontrolle

Die wichtigste Kontrollmöglichkeit ist die Kontrolle der Anlandungen („Flaschenhalsfunktion“). Alle anzulandenden Fische müssen durch die zuständigen Beamten kontrolliert werden. In Deutschland ist die Anlandekontrolle im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer. Im Rahmen der Anlandungen sind nicht nur die Fangmengen, sondern auch die Größe (das Alter) der Fische bestimmbar und deshalb kontrollierbar. Die Anlandekontrolle ist damit die effizienteste Kontrolle überhaupt

- = Beibehaltung und Intensivierung der Kontrolltätigkeit auf See (Technische Erhaltungsmaßnahmen)

Notwendig ist auch eine zusätzliche Kontrolle auf See; es muss sichergestellt werden, dass die Fischer die zum Schutz der Ressource anzuwendenden Maßnahmen (Maschenöffnungsweite etc.) einhalten und Schutzzonen oder Verbotszeiten beachten. Daher ist auch an den Einsatz von „Observer“ (Kontrolleuren) an Bord zu denken.

- = Durchsetzung dieser Vorschriften mit fühlbaren Sanktionen EU weit

Das Strafrecht ist innerhalb der Europäischen Union noch nicht harmonisiert. Innerhalb der EU werden deshalb für Verstöße gegen die Fischereivorschriften sehr unterschiedliche Strafen oder Sanktionen ausgesprochen. In vielen Mitgliedstaaten sind diese Sanktionen eher als gering zu bewerten. Es ist deshalb notwendig, dass

auf EU-Ebene einheitliche und fühlbare Sanktionen eingeführt werden, die die Durchsetzung der Vorschriften zum Schutz der Bestände auch spürbar sanktionieren. Grundsätzlich müssen die Fischer in einem konstruktiven Dialog überzeugt werden, dass die vorgeschriebenen technischen Maßnahmen in ihrem eigenen Interesse liegen, und sie nicht durch Manipulationen auf See umgangen werden dürfen;

- Intensivierung der Forschung insbesondere in den Bereichen Datenerhebung, Ökosystemansatz, Selektivität der Fanggeräte und Fischereiökonomie.

## **2. Reduzierung der Überkapazitäten**

Das Kernproblem für die Bewirtschaftung der Fischereiresourcen sind die weiterhin bestehenden Überkapazitäten in den Flotten der Europäischen Mitgliedstaaten.

Die Flottenkapazitäten müssen in Einklang gebracht werden mit den verfügbaren Ressourcen.

- auf der Basis des Vorsorgeprinzips und
- den Grundsätzen einer umweltverträglichen und nachhaltigen Fischerei.

Angesichts der EU-weiten Überkapazitäten lehnt BMVEL eine Förderung der Flotten mit öffentlichen Mitteln solange ab, bis ein Gleichgewicht zwischen Fangmöglichkeiten und Fangkapazitäten wieder hergestellt ist. Gerade die Förderung mit öffentlichen Zuschüssen hat mit zum Anstieg des Fischereiaufwands und damit des Drucks auf die Fischereiresourcen in der Vergangenheit geführt.

Denn der Fischereiaufwand steigert sich von Jahr zu Jahr allein schon auf Grund des technologischen Fortschritts. Verbesserte Schiffs- und Netzkonstruktionen, modernere Fischortungsgeräte, eine verbesserte Telekommunikation etc. steigern den Fischereiaufwand nach Erkenntnis der Europäischen Kommission bis zu 5 % pro Jahr.

BMVEL unterstützt deshalb den im Juni 2001 vorgelegten Vorschlag der Europäischen Kommission zur Verlängerung der mehrjährigen Ausrichtungsprogramme der Fischereifloten der Mitgliedstaaten mit folgenden Elementen:

- Weiterer Abbau der Flottenkapazitäten in all den Flottenteilen, die gefährdete Ressourcen - innerhalb und außerhalb des EU-Meeres - bewirtschaften, und

- Einstellung der Investitionsförderung, solange die vorgegebenen Kapazitätsziele nicht eingehalten sind.

Für die deutsche Flotte heißt dies konkret, dass weitere Abbauschritte in den Kuttersegmenten vorzunehmen sind und die finanzielle Förderung bis zum Erreichen der Kapazitätsziele eingestellt wird.

### **3. Umweltverträgliche Aquakultur und Binnenfischerei**

Der weltweit steigende Bedarf an Fischprodukten ist zunehmend nur durch eine Steigerung der Aquakultur zu decken. Damit kommt diesem Zweig eine zunehmende Bedeutung zu. Nach Schätzungen der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) liegt die Gesamtproduktion aus der Fangfischerei und Aquakultur bei 125 Mio. t pro Jahr. Der dabei zu verzeichnende Anstieg während der letzten Jahre von fast 20 Mio. t ist allein auf die Zunahme der Aquakulturproduktion zurückzuführen.

Nach Schätzung der Europäischen Kommission in ihrem Grünbuch zur Zukunft der gemeinsamen Fischereipolitik beläuft sich die Jahreserzeugung innerhalb der Europäischen Union auf 1,2 Mio. t mit einem Wert von über 2,2 Mrd. EURO. Der Sektor stellt etwa 60.000 Vollerwerbsarbeitsplätze einschließlich der vor- und nachgelagerten Tätigkeiten.

Die deutsche Produktion mit rd. 43 000 t (überwiegend Forelle mit 25 000 t und etwa 11 000 t Karpfen) deckt den Bedarf nicht ab. Auch hier ist die Bundesrepublik Deutschland auf Importe angewiesen.

BMVEL wird jedoch darauf achten, dass die Produktion von Süß- und Seewasserrischen unter strikter Wahrung der Umweltverträglichkeit und bei Beachtung des Vorrangs des Verbraucherschutzes durchgeführt wird.

Politisches Ziel des BMVEL ist es in diesem Zusammenhang, dass die EU-Verordnung über den ökologischen Landbau und die ökologische landwirtschaftliche Erzeugung auch auf Aquakulturprodukte ausgedehnt wird. Parallel dazu sind die Kriterien für ein Ökokennzeichen für Aquakulturprodukte zu entwickeln. Denkbare Ansätze dazu wären:

- Lage des Standorts/Sauberkeitsgrad des verwendeten Wassers
- keine Genmanipulation oder Hormonbehandlung der erzeugten Fische

- keine Verfütterung von Fischmehlprodukten an die zu produzierenden Fische aus nichtquotierten oder überfischten Beständen
- Beschränkung des Medikamenteneinsatzes bei gleichzeitiger strenger Kontrolle
- Dichte der Population.

Neben den Kriterien für ein Ökokennzeichen sollen auch Kriterien für ein konventionelles Zeichen für Aquakulturprodukte entwickelt werden. In Abstimmung mit den für Binnenfischerei zuständigen Bundesländern ist es deshalb notwendig, die „gute fachliche Praxis“ in der Aquakultur und Binnenfischerei näher zu definieren.

#### **4. Verarbeitung und Vermarktung wettbewerbsfähig halten**

Die Verarbeitungsindustrie in Deutschland ist eine der leistungsfähigsten in Europa. Sie ist wettbewerbsfähig und bietet über 10 000 Menschen einen Arbeitsplatz. Diese Arbeitsplätze sind langfristig nur gesichert, wenn die Rohwarenversorgung nachhaltig gewährleistet ist. Ziel der Fischereipolitik muss es sein,

- die weltweiten Fischereiressourcen zu schonen und wieder aufzubauen und
- die Rahmenbedingungen für eine Versorgung mit Fischrohware von hoher Qualität zu angemessenen Preisen ohne Handelshemmnisse zu schaffen bzw. zu erhalten.

Diese Punkte sind bei einer Importabhängigkeit von rd. 60 % in der Gemeinschaft und über 80 % in Deutschland von besonderer Bedeutung.

Die finanzielle Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen ist nicht notwendig und sollte auslaufen. Damit würde auch der Tendenz zum Aufbau EU-weiter Überkapazitäten in diesem Sektor entgegengewirkt.

## **5. Politik zugunsten des Verbrauchers**

Verbraucher schätzen Fisch als wohlschmeckendes und gesundes Lebensmittel. Dies muss auch für die Zukunft gewährleistet werden. Daher unterstützt BMVEL alle Bestrebungen für eine Verbesserung von Hygiene, Schadstoffminimierung und Sicherheit bei Produktion und Handel von Fischereierzeugnissen. Die Einhaltung hoher Standards muss für EU-Produkte wie für Importe gleichermaßen gelten.

Die Verbraucher haben einen Anspruch, darüber informiert zu werden, auf welche Weise der angebotene Fisch gefangen bzw. in der Aquakultur erzeugt wurde. Ziel des BMVEL ist deshalb die Einführung eines Umweltzeichens für Fischereiprodukte. Durch ein Ökolabel soll der Verbraucher sicher sein können, dass von ihm erworbene Produkt unter den Bedingungen einer umweltgerechten Fischerei oder Aquakultur gefangen bzw. erzeugt wurde. Die Absicht der Europäischen Kommission, einen Vorschlag für die Einführung eines Umweltzeichens für Fischereiprodukte vorzulegen, wird nachdrücklich unterstützt. Die bestehenden Zertifizierungsmöglichkeiten durch den Marine Stewardship Council (MSC) sollten hierbei genutzt werden.