



HINTERGRUND

D

2013

Die Erholung der EU-Fischbestände und die Reform der EU-Fischereipolitik

Derzeit wird Europas Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) reformiert. Nach 30 Jahren verfehlter Politik ist dies dringend erforderlich, denn die Europäischen Fischbestände und Fischer haben es schwer. Neue Modellrechnungen des Wissenschaftlers Philipp Neubauer et al. 2013 (Science¹) verdeutlichen die Notwendigkeit einer starken Reform.

Ein Großteil der Fischbestände ist in schlechtem oder sogar sehr schlechtem Zustand – zwei von drei europäischen Beständen sind überfischt. Nun bietet sich die Chance, Europas Fischereipolitik zu reformieren und der Überfischung in Europa ein Ende zu setzen. Europa hat sich bereits 2002 im Rahmen der Johannesburg-Erklärung (World Summit on Sustainable Development) dazu verpflichtet, die europäischen Fischbestände spätestens ab 2015 nach dem Nachhaltigkeitsprinzip zu bewirtschaften. Diese Zusage muss die EU einhalten und die Erholung der Fischbestände als klares und zentrales Ziel in die GFP-Grundverordnung einbringen. Es gibt weltweit einige Beispiele, wie gute Fischereigesetze die Überfischung langfristig beenden, zum Wiederaufbau beitragen und einen nachhaltigen Fischereisektor fördern können. In den USA beispielsweise wurde die Fischereipolitik 1996 mit dem Magnuson-Stevens-Akt reformiert. Primäres Ziel der Reform war es, überfischte Fischbestände in kürzester Zeit, spätestens jedoch innerhalb von zehn Jahren, wiederherzustellen. Laut neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen wurde dieses Ziel weitestgehend erreicht. Der Wert der Anlandungen im Jahr 2010 lag bei 585 Millionen US-Dollar und somit 92 Prozent höher (bzw. 54 Prozent nach Inflationsbereinigung) als vor der Erholung der Fischbestände².

Leere Meere - Die Folgen der Überfischung

Unsere Meere sind empfindliche Ökosysteme und die Überfischung ist eine Bedrohung für sie. 90 Prozent der Bestände aller großen Fische wie Thunfisch, Schwertfisch, Hai, Kabeljau oder Heilbutt sind bereits verschwunden. Damit unsere Ökosysteme gut funktionieren können, brauchen wir jedoch gesunde Fischbestände. Auch die wachsende Weltbevölkerung, vor allem in den Entwicklungsländern, ist auf die nachhaltige Nutzung der Meeresressourcen angewiesen. Eine Nutzung der Meere, die die Entwicklungsländer benachteiligt, verschärft globale politische Probleme wie Armut, Hunger, Krieg und Migration.

Bereits mit der letzten GFP-Reform vor rund zehn Jahren sollte die Überfischung in Europa gestoppt werden, doch es wurde nur schlimmer. Das Ergebnis einer 30 Jahre lang verfehlten Fischereipolitik ist, dass heute jeder zweite Bestand aus dem Nordostatlantik und sogar 80 Prozent der Bestände im Mittelmeer als „überfischt“ gelten. Laut wissenschaftlicher Analyse wird von der

¹ Neubauer et al. (2013). Resilience and Recovery of Overexploited Marine Populations. Science 340: 347-349

² Sewell, B. et al. (2013). Bringing Back the Fish: An Evaluation of U.S. Fisheries Rebuilding Under the Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act. Natural Resources Defense Council Report, February 2013.

Europäischen Fischerei somit derzeit nur etwa 60 Prozent der Menge angelandet, die gesunde EU-Fischbestände eigentlich liefern könnten³.

Die finanziellen Folgen der Überfischung belaufen sich zurzeit auf jährliche Verluste für die EU zwischen 2,1 und 3 Milliarden Euro⁴. Da die überfischten Bestände nicht die Erträge liefern, die sie liefern könnten, entstehen gravierende Einkommensverluste. Sollte die Überfischung andauern, werden auch die Kosten in Zukunft weiterhin steigen, da die Fischer mehr Aufwand betreiben müssen, um eine vergleichbare Fangmenge zu erzielen. Je nach Fischbestand und dem Grad der Überfischung liegen die zu erwartenden Mehrausgaben zwischen 13 und über 200 Prozent⁵.

Management nach dem Nachhaltigkeitsprinzip (MSY)

Um gesunde Fischbestände erreichen zu können, muss die Fangmenge bei übernutzten Beständen soweit reduziert werden, dass die Bestände eine Größe erreichen, die über viele Jahre eine nachhaltige Fischerei mit entsprechenden Renditen ermöglicht. Ein Weg, um dieses Ziel zu erreichen, ist ein Fischerei-Management nach dem Nachhaltigkeitsprinzip des Höchstmöglichen Dauerertrages (englisch: Maximum Sustainable Yield - MSY). Es basiert auf einer Balance zwischen der für den höchstmöglichen Dauerertrag notwendigen Bestandsgröße (oder Biomasse: B_{MSY}) und einer hohen, gleichzeitig aber nachhaltigen fischereilichen Sterblichkeit (F_{MSY}). Die fischereiliche Sterblichkeit (F) wird in diesem Papier zum besseren Verständnis vereinfacht als „Fangmenge“ bezeichnet.

Erfahrungen, zum Beispiel aus Neuseeland, zeigen, dass ein Management auf Basis des MSY-Ansatzes größere Fangmengen, höhere Profite und mehr ökonomische Sicherheit für die Beschäftigten im Fischereisektor ermöglicht⁶ - und gleichzeitig gesunde Fischbestände.

Viele europäische Fischbestände werden zurzeit oberhalb des F_{MSY} -Niveaus befischt, obwohl sie zu klein sind (ihre Biomasse unterhalb des B_{MSY} -Niveaus liegt) – es werden zu große Fangmengen entnommen, obwohl die Bestände zu wenige Tiere umfassen. Die Festlegung einer allgemein gültigen Fangmenge auf F_{MSY} -Niveau ist allerdings nicht des Rätsels Lösung, um die Erholung der europäischen Fischbestände zu sichern. Damit übernutzte Bestände auf eine gesunde Biomasse, über B_{MSY} -Niveau, anwachsen können, müsste kurz- bis mittelfristig die Fangmenge unterhalb des F_{MSY} -Niveaus liegen. Die Anpassung der Fangmengen ist jederzeit möglich, da sie im Rahmen des Fischereimanagements geschieht. Dann können diese Bestände über B_{MSY} -Größe anwachsen und es wäre langfristig möglich, mit einer nachhaltigen jährlichen Fangmenge auf F_{MSY} -Niveau den höchstmöglichen Ertrag zu erzielen, ohne dass der Bestand Schaden nimmt.

Die für die Erholung notwendige Anpassung der Fangmenge ist je nach Bestand unterschiedlich. Einige Fischarten erholen sich relativ schnell, etwa weil sie kürzer leben und sehr viele Nachkommen produzieren, wie zum Beispiel Hering. Andere Arten, wie etwa Heilbutt, brauchen deutlich länger, denn sie werden erst spät geschlechtsreif und pflanzen sich nicht vergleichbar erfolgreich fort. Auch der Zustand der einzelnen Fischbestände ist entscheidend. Je weiter ein Fischbestand von einer Bestandsgröße in Höhe von „ B_{MSY} “ entfernt ist, desto länger dauert eine Erholung und umso stärker muss die Fischerei temporär eingeschränkt werden. Dem gegenüber stehen jene Bestände, die sich schnell und mit relativ geringer Absenkung der Fangmenge unter F_{MSY} erholen können (wie zum Beispiel Hering).

Ergebnisse

WWF Deutschland hat neue Modellrechnungen des Wissenschaftlers Philipp Neubauer et al. ausgewertet, die auf Basis seiner Publikation "Resilience and Recovery of Overexploited Marine Populations"⁷ entstanden sind. Die neuen Berechnungen simulieren in einem Modell die Erholung von 30 kommerziell wichtigen und von ICES begutachteten EU-Fischbeständen (siehe Anhang). In der Liste der Bestände finden sich sowohl Arten, die sich schnell, wie auch solche, die sich langsam erholen. Alle hier präsentierten Ergebnisse beziehen sich auf Bestände mit einer Bestandsgröße unterhalb von B_{MSY} – sie sind zu klein, um dauerhaft den höchstmöglichen Dauerertrag zu liefern.

³ Froese, R. et al. (2011). Generic harvest control rules for European Fisheries. *Fish and Fisheries* 12(3): 340-351

⁴ Salz, P. (2012). Socio-Economic Benefits of a bold EU fisheries reform. A discussion paper. Framian BV, Netherlands.

⁵ Quaas, M. et al. (2012). Fishing industry borrows from natural capital at high shadow interest rates. *Ecological Economics* 82: 45-52.

⁶ Froese, R. (2011). Fishery reform slips through the net. *Nature* 475: 7.

⁷ Neubauer et al. (2013). Resilience and Recovery of Overexploited Marine Populations. *Science* 340: 347-349.

In den Modell-Vorhersagen zeichnet sich als Ergebnis der Berechnung ab, dass:

- je länger man damit wartet, die Fangmengen zu reduzieren, desto länger brauchen die Bestände für eine Erholung und desto ungenauer wird die Vorhersage, wann die Erholung erreicht ist.
- wenn die Fangmenge nur auf ein Niveau von F_{MSY} abgesenkt wird, die Unsicherheit für die Vorhersage der Bestandserholung exponentiell zunimmt.

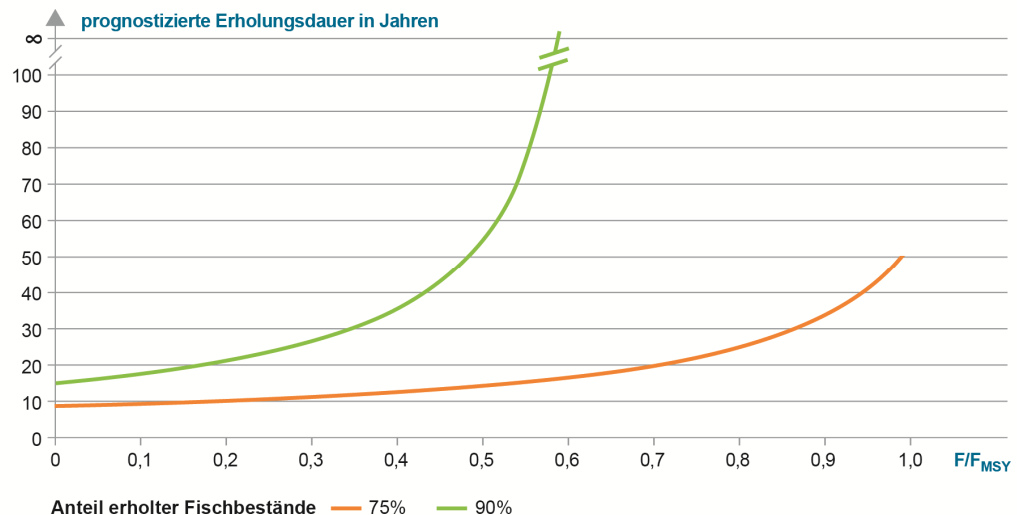


Abb. 1: Die prognostizierte Erholungsdauer (mit 75 Prozent Wahrscheinlichkeit einer Erholung) von 30 EU-Fischbeständen je nach Fangmenge (Faktor F/F_{MSY}) während der Erholungszeit. Je höher die Fangmenge F im Verhältnis zu F_{MSY} im Erholungszeitraum ist, desto näher liegt der Wert des Faktors F/F_{MSY} an 1 und desto länger und schlechter prognostizierbar ist die Erholung.

Die Berechnungen und ihr Bezug zur GFP Reform

Innerhalb der nächsten zehn Jahre gibt es nur jetzt die Chance, die für die Überfischung verantwortliche Politik zu reformieren. In diesen Tagen werden die letzten Verhandlungen geführt, doch die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik droht zu scheitern. Die EU-Institutionen sind sich zwar einig, dass das MSY-Prinzip grundsätzlich in der neuen GFP verankert sein soll, ringen jedoch um eine eindeutige Formulierung dieses Nachhaltigkeitsziels. Dabei stehen sich zwei unterschiedliche Visionen gegenüber, die des EU-Parlaments und die des Ministerrates.

Der Vorschlag der Fischereiminister sieht vor, die Fangmenge (F) bis 2015 wo möglich, spätestens bis 2020 für alle Bestände auf F_{MSY} -Niveau abzusenken. Eine Fangmenge auf dem Niveau von F_{MSY} entspricht einem Faktor von 1 ($F/F_{MSY} = 1$; siehe Abbildung 1). Wenn der Vorschlag des Rates umgesetzt würde, dann dauert es ab dem Zeitpunkt ab dem F auf F_{MSY} absenkt wird wahrscheinlich über ein Jahrhundert bis 90 Prozent der Bestände erholt sind. Je später F auf F_{MSY} -Niveau abgesenkt wird, desto länger dauert die Erholung und desto höher die Unsicherheit, dass eine Erholung erreicht wird. Die Politik scheint nach einer einfachen Lösung zu streben, doch für die Erholung aller Fischbestände gibt es kein Patentrezept im Sinne einer Festsetzung der für die Erholung der Fischbestände allgemein gültigen Fangmenge. Dies würde bereits überfischte Bestände weiterhin einer zu hohen Fangmenge aussetzen und die Erholung der Bestände deutlich beeinträchtigen und zeitlich stark verzögern.

Der Vorschlag des Europäischen Parlaments stellt die Erholung der Fischbestände in den Vordergrund und erklärt sie zur Basis der Entscheidungen im Fischereimanagement. Das Parlament sieht vor, dass die Fangmenge so angepasst werden soll, dass die Bestände bis 2020 über B_{MSY} -Größe anwachsen können. Die Wahl des Faktors F/F_{MSY} ist nicht festgelegt. Faktor Null bedeutet die Schließung einer Fischerei, während Werte nahe eins nur einen minimal unter F_{MSY} -Niveau liegenden Fischereidruck bedeuten. Wie weit die Fangmenge reduziert werden muss, um eine schnellstmögliche Erholung zu ermöglichen, ist, wie oben beschrieben, abhängig vom Grad

der Überfischung. Bei Fischbeständen, deren Bestandsgröße relativ nahe an B_{MSY} liegt, kann bereits durch eine geringe Absenkung des Fischereidrucks unter F_{MSY} eine Erholung bis 2020 erreicht werden.

Würde der Parlamentsvorschlag umgesetzt, wäre eine Erholung von 75 Prozent der Bestände innerhalb der nächsten 10 Jahre möglich.

Fazit

Die hier präsentierten Daten zeigen, dass die erneute Verschleppung einer grundlegenden Reform fatale Folgen für Fischbestände und Fischer haben würde. Viele europäische Fischbestände werden zurzeit oberhalb des F_{MSY} -Niveaus befischt. Die Anpassung der Fangmenge ist mit Festlegung der Quoten bereits zum nächsten Jahr umsetzbar.

Eine Verschleppung der Anpassung der Fangmenge bis 2020 wäre daher eine bewusste Entscheidung der Politik die Überfischung fortzuführen. Im Falle von stark übernutzten Beständen wäre dies sogar fahrlässig, da es bedeuten könnte, dass sich einige Bestände vielleicht nie erholen.

Auf Basis der vorliegenden Daten würde man mehrere Jahrzehnte bis über ein Jahrhundert Zeit verlieren, um 75 – 90 Prozent der Fischbestände auf stabile Größen anwachsen zu lassen und eine wirtschaftlich tragfähige Fischerei in Europa wieder herzustellen. Das könnte das wirtschaftliche Aus für mehrere Fischer-Generation bedeuten.

Der WWF fordert, dass:

- alle Fischbestände sich zunächst bis zu einer Größe erholen können müssen, die den höchstmöglichen Dauerertrag liefern kann, damit langfristig die nachhaltige Fangmenge von F_{MSY} entnommen werden kann; und
- um dieses Ziel zu erreichen, die neue Fischereipolitik zunächst die Erholung der Bestände durch eine entsprechende Anpassung der Fangmenge (F) in einem zeitlich definierten Rahmen vorsieht. Die Fangmenge (F) muss mit in Kraft treten der neuen Fischereipolitik ab dem Jahr 2015 abgesenkt werden.
 - Ohne einen zeitlichen Rahmen bleibt es lediglich bei einer Absichtserklärung die Überfischung zu beenden, der keine Handlungen folgen müssen, um dieses Ende herbeizuführen.
 - Wie viel gefischt werden kann, um eine Bestandsgröße zu erreichen, die den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht und erhält, muss auf Basis des individuellen Bestandszustands und wissenschaftlicher Erkenntnis festgelegt werden. Dies ist keine politische Entscheidung, sondern eine fischereibiologische.

Aus fischereibiologischer Sicht und den hier präsentierten Daten ist unbestreitbar ersichtlich, was die unterschiedlichen MSY -Zielsetzungen für die Erholung der Fischbestände bedeuten und was getan werden müsste, um die Überfischung zu beenden.

Wie oben beschrieben, ist eine Anpassung der Fangmenge (F) mit Festlegung der Quoten bereits zum nächsten Jahr umsetzbar. Die Entscheidung darüber, ob es in der EU künftig gesunde Fischbestände und eine wirtschaftlich tragfähige Fischerei geben wird, ist eine politische.

Die Politik steht vor der Entscheidung:

- entweder die Fortsetzung der Überfischung übernutzter Fischbestände bis 2020 mit unsicherer Aussicht auf Erholung dieser Bestände zum Ziel zu erklären. Dabei würde der Wiederaufbau der Ressource Fisch, von der die Fischerei abhängt, lediglich zum möglichen „Nebeneffekt“;
- oder, die schnellstmögliche Erholung der Fischbestände durch eine dementsprechende Anpassung der Fangmenge (F) ab 2015 zum Ziel zu setzen, um in absehbarer Zukunft höchstmögliche Dauererträge zu erzielen.

In den bereits fortgeschrittenen und schwierigen politischen Verhandlungen wurden kurzfristige sozio-ökonomische Bedenken einiger EU-Mitgliedsstaaten, im Hinblick auf eine notwendige Re-

duzierung der Fangmenge (F), um übernutzten Beständen zu einer Erholung innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens zu verhelfen, sehr deutlich.

Die Erholung der europäischen Fischbestände ist kein kurzfristiges, sondern ein langfristiges Ziel. Kein Gesetz kann eine sofortige Erholung aller EU-Bestände herbeiführen. Das neue europäische Fischereigesetz kann und muss aber den Weg zum Ende der Überfischung hin verbindlich festschreiben. Diese Chance darf die EU sowohl im Hinblick auf die ökologische Krise vieler Fischbestände in ihren Gewässern, die wirtschaftliche Krise in großen Teilen ihres Fischereisektors als auch ihre internationalen Verpflichtungen nicht vergeben.

Die hier präsentierten Aussagen basieren auf Modellrechnungen, die Philipp Neubauer freundlicherweise WWF Deutschland zur Auswertung zur Verfügung gestellt hat.

Ansprechpartner:

Stella Nemecky
Internationales WWF-Zentrum für Meeresschutz
WWF Deutschland
Mönckebergstr. 27
20095 Hamburg
Direkt: +49 (40) 530 200-334
Stella.Nemecky@wwf.de

Anna Holl
Internationales WWF-Zentrum für Meeresschutz
WWF Deutschland
Mönckebergstr. 27
20095 Hamburg
Direkt: +49 (40) 530 200-339
Anna.Holl@wwf.de