

23.04.09

EU - A - Fz - U

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Reform der Gemeinsamen
Fischereipolitik

KOM(2009) 163 endg.; Ratsdok. 8977/09

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 23. April 2009 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 22. April 2009 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 22. April 2009 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 788/05 = AE-Nr. 052888

GRÜNBUCH

Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Eine Vision für die europäische Fischerei bis 2020.....	2
2.	Einführung	3
3.	Die derzeitige Gemeinsame Fischereipolitik und ihre Ergebnisse	5
4.	Die fünf strukturellen Schwächen der Politik beseitigen.....	7
4.1.	Behebung des tief verwurzelten Problems der Flottenüberkapazität.....	7
4.2.	Präzisierung der politischen Ziele.....	8
4.3.	Konzentration der Beschlussfassung auf wesentliche langfristige Grundsätze	9
4.4.	Anreize für die Fischereiwirtschaft, bei der Durchführung der GFP mehr Verantwortung zu übernehmen	11
4.5.	Entwicklung einer Kultur der Rechtstreue.....	13
5.	Weitere Verbesserung des Managements der EU-Fischereien	14
5.1.	Eine andere Fischereiregelung zum Schutz der handwerklichen Küstenfischerei?...	14
5.2.	Optimale Nutzung unserer Fischereien.....	15
5.3.	Relative Stabilität und Zugang zu Küstenfischereien	16
5.4.	Handel und Märkte – vom Schiff zum Verbraucher.....	17
5.5.	Einbindung der Gemeinsamen Fischereipolitik in die allgemeinere Meerespolitik ..	19
5.6.	Die Wissensgrundlage für die Politik	20
5.7.	Strukturpolitik und Unterstützung aus öffentlichen Mitteln	21
5.8.	Die externe Dimension.....	23
5.9.	Aquakultur	25
6.	Die nächsten Schritte.....	26
7.	Nehmen auch Sie Stellung!.....	27
8.	Kurzbezeichnungen.....	28

1. EINE VISION FÜR DIE EUROPÄISCHE FISCHEREI BIS 2020

Unsere wichtigste Quelle für hochwertiges tierisches Eiweiß und gesunde Fettstoffe ist Fisch. Fisch wird heute wieder vermehrt nachgefragt und hat sich inzwischen erneut als fester Bestandteil der Ernährung von mehr als einer halben Milliarde europäischer Verbraucher etabliert. Der kontinuierliche Rückgang der Fangmengen der europäischen Fangflotte kam gegen 2015 zu einem Stillstand. Europa ist zwar weiterhin sehr stark auf Fischeinfuhren angewiesen, eine Trendwende zeichnet sich jedoch ab. Die Verbraucher kennen und schätzen in Europa gefangenen oder produzierten Fisch als hochwertiges Erzeugnis.

Die rücksichtslose Überfischung mit all ihren Folgen für die Wirtschaft der Küstenregionen gehört der Vergangenheit an. Fast alle europäischen Fischbestände haben sich bis zum höchstmöglichen Dauerertrag erholt. Das bedeutet, dass zahlreiche Bestände gegenüber 2010 deutlich gewachsen sind. Die Fischer erwirtschaften höhere Einkommen aus diesen größeren Fischpopulationen, die sich aus reifen, größeren Fischen zusammensetzen. Junge Menschen in den Küstengemeinden betrachten die Fischerei wieder als attraktiven, sicheren Weg, ihren Lebensunterhalt zu verdienen.

Die finanzielle Belastbarkeit der europäischen Fischereiwirtschaft hat sich erheblich verstärkt. Die Industriefischerei arbeitet effizient und unabhängig von öffentlichen Finanzhilfen, sie setzt umweltfreundliche Schiffe ein, und die Flottengröße ist der zulässigen Fangmenge angemessen. Am anderen Ende der Palette erzeugen handwerkliche Fischer weiterhin hochwertigen Frischfisch, der vor Ort wird. Dieser Fisch wird mit Qualitäts- und Ursprungsangaben vermarktet, aufgrund deren die Fischer höhere Einkünfte erzielen. Da sich immer mehr Menschen in den Küstengebieten Europas niederlassen, steigt die Nachfrage nach hochwertigen Nahrungsmitteln aus lokaler Produktion. Außerdem arbeiten die Fischer Hand in Hand mit anderen Wirtschaftssektoren zusammen, die für die Küstengemeinden wichtig sind. Die Produktions- und Absatzkette der Fischereiwirtschaft ist für die Behörden und Verbraucher völlig transparent; die Herkunft der Rohstoffe kann vom Fischer bis zum Verbraucher verfolgt werden. Auch die europäische Aquakulturindustrie ist für die Verbraucher in Europa ein wichtiger Fischlieferant. Sie steht an der Spitze der technologischen Entwicklung und wird auch künftig Know-how und Technologie ins nichteuropäische Ausland exportieren.

Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) der EU wurde verschlankt. Ihre Verwaltung kostet heute deutlich weniger und ist einfacher geworden. Die Art der Beschlussfassung gestattet es, bei bestimmten technischen Entscheidungen die Fischer enger zu beteiligen. Die Fischereiunternehmen erhalten Anreize, verantwortungsvoll zu handeln, sie müssen jedoch auch den Nachweis dafür erbringen, dass sie die Grundsätze der GFP beachten. Die Interessenvertreter werden vollständig in Entscheidungen und Erörterungen über die Durchführung der Politik einbezogen. Die Fischereiaufsicht ist deutlich wirksamer geworden.

Außerhalb Europas arbeitet die EU weiterhin daran, weltweit ein verantwortungsvolles meerespolitisches Handeln und eine verantwortungsbewusste Fischerei zu fördern. In den Abkommen mit Drittländern wird nun vermehrt das Schwergewicht auf einen größeren Beitrag der EU zur Entwicklung der lokalen Fischereien, mehr Investitionen

und ein verantwortungsvolleres meerespolitisches Handeln gelegt. Es wurden neue Regionalprogramme zur Verbesserung der Aufsicht über Fischbestände und zu deren wissenschaftlichen Überwachung aufgelegt, an denen fast alle großen Fischereinationen der Welt beteiligt sind.

2. EINFÜHRUNG

Die vorstehende Zukunftsvision ist Lichtjahre von der heutigen Realität entfernt, die aus Überfischung, Flottenüberkapazität, umfangreichen Finanzhilfen, wirtschaftlicher Anfälligkeit und rückläufigen Fängen der europäischen Fischer besteht. Die derzeitige GFP hat bei der Verhinderung dieser Probleme versagt.

Eine umfassende, tiefgreifende Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik und ein neues Engagement des Fischereisektors können jedoch nach Überzeugung der Kommission die dramatische Wende bewirken, die notwendig ist, um den derzeitigen Trend umzukehren. Allerdings darf es sich dabei nicht erneut nur um Stückwerk und kleine Schritte handeln, vielmehr ist ein großer Wurf gefragt, der die eigentlichen Ursachen für den Teufelskreis anpackt, in dem die europäische Fischerei seit mehreren Jahrzehnten gefangen ist.

Die Fischereiwirtschaft ist unerlässlich, um die Menschen in Europa mit Nahrungsmitteln zu versorgen und den Bewohnern der europäischen Küsten den Lebensunterhalt zu ermöglichen. Die Zukunft der Fischereiwirtschaft zu sichern – auch im heutigen schwierigen und stark veränderlichen Kontext – ist ein wesentliches politisches Ziel der Europäischen Union und muss dies auch bleiben.

Die europäischen Fischbestände werden seit Jahrzehnten überfischt, und die Fangflotten sind noch immer zu groß für die verfügbaren Ressourcen. Beides zusammen heißt, dass zu viele Schiffe Jagd auf zu wenige Fische machen und die europäische Flotte in großen Teilen unrentabel ist. Infolgedessen geben die europäischen Gewässer immer weniger Fisch und Meeresfrüchte her: Über die Hälfte des in Europa verbrauchten Fisches wird heute importiert. Die stark schwankenden Ölpreise und die Finanzkrise haben die wirtschaftliche Belastbarkeit der Fischereiwirtschaft weiter geschwächt.

Der Fischereisektor kann nicht mehr länger isoliert vom breiteren Kontext der Meeresumwelt und von anderen politischen Maßnahmen betrachtet werden, die Tätigkeiten auf und an der See betreffen. Die Fischerei braucht unbedingt Zugang zu Meeresraum und zu gesunden Meeresökosystemen. Der Klimawandel macht sich bereits in den Meeren Europas bemerkbar und bewirkt Veränderungen bei der Größe und der Verteilung der Fischbestände. Außerdem wird zunehmend um Meeresraum konkurriert, da immer größere Teile unserer Meere und Küsten für andere Zwecke genutzt werden. Eine auf Fischerei basierende Wirtschaft wird sehr stark von den allgemeinen Beschäftigungs- und Entwicklungstrends in Küstengemeinden beeinflusst, wozu auch die Entstehung neuer Sektoren gehört, die Chancen für eine berufliche Umorientierung oder Einkommensdiversifizierung bieten. Für eine Neukonzeption der GFP müssen wir daher das Meer, und was damit

zusammenhängt, neu betrachten, wie dies in der integrierten Meerespolitik und ihrem umweltpolitischen Teil, der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹, empfohlen wird.

Das Bewusstsein, wie wichtig unsere Ozeane und Meere sind, wächst; gleichzeitig steigt auch die Notwendigkeit, sie zu schützen und nachhaltig zu bewirtschaften. Dies führte dazu, dass deutlich mehr Gewicht auf die ökologische Nachhaltigkeit der Fischerei weltweit gelegt wird. Im Jahr 2002 gab der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung spezifische Ziele für das Fischereimanagement vor, darunter auch die Wiederauffüllung der Fischbestände bis zum höchstmöglichen Dauerertrag² (Maximum Sustainable Yield - MSY) bis 2015, die alle Fischereimanagementbehörden übernehmen müssen. Die Vereinten Nationen haben ebenfalls wichtige Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Fischerei auf Hoher See zu verringern. Angesichts der zunehmenden Besorgnis über die Sicherheit der Nahrungsmittelversorgung in Europa und weltweit wird es immer wichtiger, natürliche Ressourcen verantwortungsbewusst zu bewirtschaften und zu nutzen, ohne ihre Zukunft zu gefährden. Einige der treibstoffintensivsten Fischereipraktiken sind angesichts der Notwendigkeit, die Treibhausgasemissionen zu reduzieren, immer weniger zu rechtfertigen.

Die Verbraucher, die Verarbeitungsindustrie und der Einzelhandel teilen zunehmend diese Bedenken und fordern eine Garantie dafür, dass der Fisch, den sie verbrauchen bzw. verkaufen, aus sorgsam bewirtschafteten und nachhaltigen Fischereien stammt.

Der europäische Fischfang muss klar erkennbar auf wirtschaftlich sinnvollen Grundsätzen basieren. Die Flotten müssen ihre wirtschaftliche Belastbarkeit verbessern und sich an Veränderungen der Umwelt und der Märkte anpassen. Derzeit werden bereits einige Anpassungsmaßnahmen getroffen, wie die freiwillige Verschrottung von Schiffen und der Wechsel zu weniger treibstoffintensiven Fangmethoden. Zur Steigerung der Rentabilität wurden Initiativen ergriffen, um die Qualität, die Verbraucherinformation und das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage zu verbessern. Dies alles reicht jedoch längst nicht aus, um die notwendige Anpassung an den Wandel zu vollziehen und die wirtschaftliche Lebensfähigkeit des Sektors wiederherzustellen.

Den EG-Verträgen zufolge ist das Fischereimanagement die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft, weil Fische die Grenzen nationaler Hoheitsgebiete überschreiten und Fischer ihnen dabei gefolgt sind, lange bevor ausschließliche Wirtschaftszonen (AWZ) eingeführt und die GFP geschaffen wurde. Wir nutzen gemeinsam das marine Ökosystem, von dem unsere Fischereien abhängen. Deswegen wirkt sich die Tätigkeit der einen Flotte direkt auf die künftigen Fangmöglichkeiten der anderen aus, die dieselben Fischbestände im selben Ökosystem nutzen. Gleiches gilt für den Handel mit Fischereierzeugnissen.

¹ 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), (ABl. L 164 vom 25.6.2008).

² Der höchstmögliche Dauerertrag ist der höchstmögliche Fang pro Jahr, der im Durchschnitt jedes Jahr aus einem Fischbestand entnommen werden kann, ohne der Produktivität des Bestands zu schaden. Ein Fischfang von mehr als dem höchstmöglichen Dauerertrag führt kurzfristig zu geringeren Fangmöglichkeiten, langfristig wird der Bestand leer gefischt.

Für die GFP beginnt nun eine neue Reformrunde. Dieses Grünbuch soll eine Debatte über die Reform anstoßen, in deren Verlauf die Kommission Rückmeldungen und Hinweise für ihre Arbeit erhält.

3. DIE DERZEITIGE GEMEINSAME FISCHEREIPOLITIK UND IHRE ERGEBNISSE

2002 erfolgten unter anderem die folgenden wesentlichen Änderungen der GFP:

- Schaffung eines längerfristig ausgerichteten Fischereimanagements durch Einführung von Wiederauffüllungs- und Bewirtschaftungsplänen;
- stärkere Selbstverpflichtung in Bezug auf die Einbeziehung von Umweltbelangen in das Fischereimanagement;
- stärkere Beteiligung der Interessenvertreter durch Einrichtung der regionalen Beiräte (Regional Advisory Councils - RAC);
- neue Flottenpolitik, Abschaffung der verbindlichen Ziele für den Kapazitätsabbau und stattdessen Einführung nationaler Obergrenzen, in deren Rahmen die Mitgliedstaaten nach eigenem Ermessen flottenpolitische Maßnahmen treffen;
- Einführung des Fischereiaufwands als zentrales Instrument des Fischereimanagements (beispielsweise Beschränkung der Tage, die ein Schiff auf See tätig sein darf), namentlich im Kontext mehrjähriger Wiederauffüllungspläne;
- eine selektivere Verwendung öffentlicher Mittel zur Unterstützung der Entwicklung des Sektors. So gibt es keine weiteren öffentlichen Finanzhilfen für den Bau neuer Schiffe, die Strukturpolitik wurde besser mit den Zielen der GFP abgestimmt, und es wurde mehr Gewicht auf die Diversifizierung der Küstengemeinden gelegt;
- neue bilaterale Fischereiabkommen, mit denen Partnerschaften mit den betreffenden Drittländern aufgebaut werden sollen.

Die 2002 vereinbarten Ziele für nachhaltige Fischereien wurden allerdings insgesamt nicht erreicht.

Die marinen Ökosysteme in den europäischen Gewässern könnten hoch produktive Fischbestände unterhalten. Allerdings wurden die meisten Bestände bereits durch Überfischung reduziert. 88 % der Gemeinschaftsbestände werden über den höchstmöglichen Dauerertrag hinaus befischt. Das heißt, dass sich diese Fischpopulationen vermehren und einen höheren wirtschaftlichen Ertrag hervorbringen könnten, wenn sie nur einige Jahre lang weniger stark befischt würden. 30 % dieser Bestände befinden sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen, was bedeutet, dass sie sich möglicherweise nicht mehr erholen können³. Die europäischen Fischereien hängen heute von jungen, kleinen Fischen ab, die häufig gefangen werden, bevor sie sich

³ Nach den Schätzungen des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) aus dem Jahr 2008. Diese Zahlen beziehen sich auf Bestände, für die genügend Datenmaterial für eine Einschätzung ihres Zustands vorliegt. Nichts spricht dafür, bei Beständen mit schlechter Datenlage von einem besseren Zustand auszugehen.

fortpflanzen können. So wird 93 % des Nordseekabeljaus gefischt, bevor er die Möglichkeit zur Fortpflanzung hatte⁴. Hinter diesem Gesamtbild verbergen sich deutliche Unterschiede zwischen Meeresregionen und Arten. Insgesamt aber untergraben die europäischen Fischereien ihre eigene ökologische und wirtschaftliche Basis.

Während einige wenige EU-Flotten ohne öffentliche Gelder Gewinne machen, arbeiten die meisten Fangflotten Europas mit Verlust oder niedrigen Gewinnen. Die insgesamt geringe Leistungsfähigkeit geht auf die chronische Überkapazität zurück, deren Ursache und Konsequenz Überfischung ist, weil die Flotten viel mehr Fisch fangen können, als den Beständen sicher entnommen werden darf, soll die künftige Produktivität der Bestände nicht gefährdet werden. Der Kapazitätsabbau der letzten Jahre reichte nicht aus, um diesen Teufelskreis zu durchbrechen. Zwar gibt es von einer Meeresregion und Flotte zur anderen deutliche Unterschiede, doch im Durchschnitt wurden die Flotten lediglich um 2 % jährlich verkleinert. Dies wird durch die technischen Fortschritte bei der Fangeffizienz mehr als ausgeglichen (ein Zuwachs um schätzungsweise 2 bis 3 % pro Jahr). Das Missverhältnis zwischen Flottengröße und verfügbaren Fischbeständen wurde nicht behoben. Insgesamt führt dies zu geringeren Anlandemengen und einer stärkeren Abhängigkeit des EU-Marktes von Einfuhren.

Eine weitere wichtige Folge des Teufelskreises aus Überfischung, Überkapazität und geringer wirtschaftlicher Belastbarkeit ist der starke politische Druck, die kurzfristigen Fangmöglichkeiten zulasten der künftigen Nachhaltigkeit der Industrie zu steigern. Aufgrund des anhaltenden politischen und wirtschaftlichen Drucks haben die Industrie und die Mitgliedstaaten unzählige Ausnahmen und Sondermaßnahmen gefordert. In vielen Fällen gelang es der Industrie, den kurzfristigen negativen wirtschaftlichen Folgen dieser Maßnahmen zu begegnen, wodurch noch detailliertere Maßnahmen erforderlich wurden. Durch ein solches Mikromanagement wird es immer komplexer und unüberschaubarer, im riesigen, vielfältigen europäischen Fischereisektor Aufzeichnungen zu führen, Beschlüsse zu fassen und umzusetzen sowie Aufsicht zu führen; außerdem ist es mit steigenden Verwaltungs- und Kontrollkosten verbunden.

Diese Sachlage ergab sich im Zusammenhang mit umfangreichen öffentlichen Finanzhilfen für die Fischereiwirtschaft, was unter anderem bewirkte, dass die Überkapazität künstlich aufrechterhalten wurde. Zusätzlich zu Direktbeihilfen aus dem Europäischen Fischereifonds und vergleichbaren einzelstaatlichen Beihilferegulungen kommt die Fischereiwirtschaft in den Genuss zahlreicher indirekter Subventionen, deren wichtigste die vollständige Befreiung von Kraftstoffsteuern ist. Anders als andere Wirtschaftszweige hat die Fischereiwirtschaft außerdem kostenlos Zugang zu den natürlichen Ressourcen, die sie nutzt, und braucht nicht die Kosten für die öffentliche Verwaltung mitzutragen, die mit ihrer Tätigkeit verbunden sind, wie beispielsweise die Kosten für die Aufsicht und Sicherheit auf See. Schätzungen zufolge dürften in mehreren Mitgliedstaaten die Kosten, die dem öffentlichen Haushalt durch die Fischerei entstehen, den Gesamtwert der Fänge übersteigen. Mit einfachen Worten heißt dies, dass die Europäer ihren Fisch praktisch zweimal bezahlen: einmal im Geschäft und dann noch einmal über ihre Steuern.

⁴ Gestützt auf Daten des ICES.

4. DIE FÜNF STRUKTURELLEN SCHWÄCHEN DER POLITIK BESEITIGEN

Nach Ansicht der Kommission gehen die vorgenannten Ergebnisse auf fünf wesentliche strukturelle Schwächen zurück:

- ein tief verwurzelt Problem der Flottenüberkapazität;
- unpräzise politische Ziele, die unzureichende Leitlinien für Entscheidungen und deren Durchführung zur Folge haben;
- ein Beschlussfassungssystem, das kurzfristiges Denken fördert;
- ein Rahmen, der die Fischereiwirtschaft nicht genügend in die Verantwortung nimmt,
- der mangelnde politische Wille, die Einhaltung von Vorschriften durchzusetzen, und mangelnde Einhaltung seitens der Fischereiwirtschaft.

4.1. Behebung des tief verwurzelten Problems der Flottenüberkapazität

Trotz fortgesetzter Anstrengungen bleibt die Flottenüberkapazität das Kernproblem der GFP. Insgesamt sind die europäischen Fangflotten zu groß für die verfügbaren Ressourcen, und dieses Missverhältnis ist die Wurzel aller Probleme im Zusammenhang mit der geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der geringen Durchsetzung von Rechtsvorschriften und den überfischten Beständen. In die künftige GFP muss ein Mechanismus eingebaut werden, der sicherstellt, dass die Größe der europäischen Fangflotten angemessen und proportional zu den verfügbaren Fischbeständen ist. Nur dann können die übrigen Pfeiler der Politik wirksam sein.

Die Überkapazität der europäischen Fangflotten wurde mit verschiedenen Mitteln angegangen. Die EU hat mehrfach versucht, Strukturmaßnahmen durchzuführen, mit denen die Fangflotte verkleinert werden sollte. Dies schloss auch Finanzhilfen für die Verschrottung von Schiffen ein. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass die ständige Unterstützung der Schiffsverschrottung kein wirksames Mittel für den Kapazitätsabbau ist, weil die Betreiber die Verschrottungsprämie einfach in ihre künftigen Investitionsentscheidungen einbeziehen. Einmalige Verschrottungsmaßnahmen dürften mehr Wirkung erzielen.

Die Überkapazitäten lassen sich möglicherweise effizienter und weniger kostspielig durch marktwirtschaftliche Instrumente wie übertragbare Fangrechte reduzieren. Hierbei muss die Fischereiwirtschaft selbst mehr Verantwortung übernehmen. Mehrere Mitgliedstaaten haben in den letzten Jahren Schritte unternommen, um solche Instrumente einzuführen. Daraufhin wurden generell rationellere Investitionsentscheidungen getroffen und Kapazitäten abgebaut, da die Betreiber ihre Flotte an ihre Fangrechte anpassen, um wirtschaftlich effizient zu arbeiten⁵. Solche Regelungen können durch angemessene Schutzklauseln ergänzt werden, die eine

⁵ “An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU”. Studie der Europäischen Kommission, 2009.

übermäßige Eigentumskonzentration oder negative Auswirkungen auf die eher handwerkliche Fischerei und die Küstengemeinden verhindern sollen.

- Sollte die Fangkapazität durch Rechtsvorschriften begrenzt werden? Wenn ja, wie?
- Könnte ein einmaliger Verschrottungsfonds die Lösung bieten?
- Könnten übertragbare (individuelle oder kollektive) Rechte vermehrt zur Förderung des Kapazitätsabbaus bei Industrieflotten eingesetzt werden, und wenn ja, wie könnte der Übergang gestaltet werden? Welche Schutzklauseln sollten bei der Anwendung einer solchen Regelung eingeführt werden? Könnten andere Maßnahmen dieselbe Wirkung erzielen?
- Sollte die Entscheidung hierüber völlig den Mitgliedstaaten überlassen werden, oder sind auf der Ebene von Meeresregionen oder auf EU-Ebene gemeinsame Normen erforderlich?

4.2. Präzisierung der politischen Ziele

Der geltenden Verordnung über die GFP zufolge gewährleistet „die Gemeinsame Fischereipolitik [...] die Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen“⁶. Diesen Zielen wird keine Priorität zugewiesen, und trotz direkter Verweise auf die Anwendung eines Vorsorgeansatzes und eines ökosystemorientierten Ansatzes wird nicht deutlich, welcher Zusammenhang mit wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen besteht. Die Verordnung enthält keine eindeutigen Indikatoren und Maßstäbe, aus denen sich konkretere Anleitungen ziehen ließen oder die zur Messung politischer Erfolge hilfreich wären.

Wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit ist nur mit produktiven Fischbeständen und gesunden Meeresökosystemen möglich. Die wirtschaftliche und soziale Lebensfähigkeit der Fischereien kann nur ermöglicht werden, indem die Produktivität der Fischbestände wiederhergestellt wird. Deswegen besteht langfristig kein Konflikt zwischen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Zielen. Kurzfristig hingegen können und werden diese Ziele Konflikte auslösen, insbesondere wenn die Fangmöglichkeiten vorübergehend verringert werden müssen, damit sich überfischte Bestände erholen können. Oft wurden soziale Ziele wie die Beschäftigung angeführt, wenn für großzügigere Fangmöglichkeiten plädiert wurde. Im Ergebnis führte dies stets zu einer weiteren Gefährdung der Bestände und der Zukunft der Fischer, die ihr Einkommen daraus ziehen. Jeder Kompromiss, der geschlossen wird, um die unmittelbaren wirtschaftlichen und sozialen Folgen von geringeren Fangmöglichkeiten abzufedern, muss deswegen unbedingt mit der langfristigen ökologischen Nachhaltigkeit vereinbar sein und den Übergang zu einer Fischerei im Rahmen des höchstmöglichen Dauerertrags, zur Beendigung von Rückwürfen und zur Sicherstellung geringer ökologischer Auswirkungen der Fischerei miteinschließen.

⁶ Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik.

Die ökologische Nachhaltigkeit ist daher eine Grundvoraussetzung für die wirtschaftliche und soziale Zukunft der europäischen Fischerei.

- Wie lassen sich die Ziele für die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit klar und nach Prioritäten geordnet so festlegen, dass sie kurzfristig eine Richtschnur vorgeben und langfristig die Nachhaltigkeit und Lebensfähigkeit der Fischereien gewährleisten?
- Sollte die künftige GFP darauf abzielen, Arbeitsplätze in der Fischereiwirtschaft zu erhalten, oder sollte das Ziel darin bestehen, im Rahmen der integrierten Meerespolitik und anderer politischer Strategien der EU alternative Arbeitsplätze in den Küstengemeinden zu schaffen?
- Wie lassen sich Indikatoren und Durchführungsziele festlegen, die angemessene Leitlinien für die Beschlussfassung und Verantwortlichkeit bieten? Wie sollte der zeitliche Rahmen für die Verwirklichung von Zielen bestimmt werden?

4.3. Konzentration der Beschlussfassung auf wesentliche langfristige Grundsätze

Der derzeitige Rahmen für die Beschlussfassung in der GFP unterscheidet nicht zwischen Grundsätzen und Durchführung, denn sämtliche Entscheidungen werden im Rat auf der höchsten politischen Ebene getroffen. Dies führte dazu, dass zulasten der längerfristigen ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit der europäischen Fischereien kurzfristige Überlegungen in den Mittelpunkt gestellt wurden. Eine weitere Folge ist, dass die GFP in äußerst detaillierten Ratsverordnungen geregelt ist, die bei der Durchführung kaum Spielraum lassen. Dieser wenig zufriedenstellende Zustand ist zweifelsohne der Hauptgrund, warum die Interessenvertreter die GFP kritisieren. „Brüssel“ – tatsächlich der Rat der Fischereiminister – gilt als der Ort, an dem die Durchführung der Politik bis ins kleinste Detail geregelt wird.

Der Vertrag von Lissabon sieht vor, dass sämtliche fischereipolitischen Beschlüsse (außer der Festlegung der jährlichen Fangmöglichkeiten) im Mitentscheidungsverfahren getroffen werden sollen, bei dem der Rat und das Europäische Parlament gemeinsam beschließen. Deswegen ist es umso wichtiger, den derzeitigen Ansatz (Mikromanagement auf höchster politischer Ebene) neu zu bewerten und die Beschlussfassung im Rahmen der GFP entsprechend den übrigen Politikbereichen der EU anzupassen, also eine klare Hierarchie zu schaffen zwischen Grundprinzipien und der technischen Durchführung.

Eine Möglichkeit bestünde darin, das derzeitige detaillierte Management über das so genannte Ausschussverfahren vermehrt der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament zu übertragen. Nach diesem Verfahren entwirft die Kommission Vorschläge in enger Absprache mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.

Eine andere sorgfältig zu prüfende Möglichkeit wäre es, sooft möglich auf spezielle regionale Managementlösungen zu setzen, die die Mitgliedstaaten nach den Vorschriften und unter der Kontrolle der Gemeinschaft verwirklichen. Dem Vertrag zufolge fällt die GFP in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft; nichts spricht jedoch dagegen, Durchführungsbeschlüsse an die Mitgliedstaaten zu

delegieren, sofern diese durch Grundsatzentscheidungen auf Gemeinschaftsebene gebunden sind. So könnten beispielsweise Beschlüsse über bestimmte Grundsätze und Vorschriften (z. B. Fischerei innerhalb des höchstmöglichen Dauerertrags, Anpassung der Flottenkapazität an die verfügbaren Ressourcen oder Beendigung von Rückwürfen) weiterhin auf Gemeinschaftsebene getroffen werden, es wäre dann aber Sache der Mitgliedstaaten, ihre Fischereien innerhalb dieses gemeinschaftlichen Rechtsrahmens selbst zu regulieren. In den meisten Fällen müsste diese Delegation auf Ebene der Meeresregionen organisiert werden, da sich gemeinsam genutzte Fischbestände und Ökosysteme über weite geografische Gebiete erstrecken und nicht von einem einzelnen, allein handelnden Mitgliedstaat verwaltet werden können. Die Mitgliedstaaten müssten daher zusammenarbeiten, um den nötigen Rahmen zu schaffen. Dieser Rahmen setzt wirksame Kontrollen und Gegenkontrollen durch die Gemeinschaft voraus, die sicherstellen, dass die gemeinsamen Vorschriften bei der Durchführung der Politik beachtet werden.

Indem Politik an der richtigen Stelle gemacht wird und der Rat und das Parlament sich auf Grundsätze konzentrieren und Durchführungsbeschlüsse an die Mitgliedstaaten oder die Kommission delegieren oder dem eigenverantwortlichen Management der Industrie überlassen können, würde die Politik einfacher und weniger kostspielig. Bei der Durchführung könnten besondere lokale Gegebenheiten besser berücksichtigt werden, und die Fischereiwirtschaft trüge mehr Verantwortung für ihre eigene Zukunft. Regierungen und die Fischereiwirtschaft könnten die Durchführung der Politik an ihren Bedarf anpassen und die besten technischen und wirtschaftlichen Lösungen finden.

Außerdem muss geprüft werden, welche Rolle beratende Strukturen wie der Beratende Ausschuss für Fischerei und Aquakultur (BAFA) oder die regionalen Beiräte in dem neuen Rahmen haben. Politische Beschlüsse blieben auf jeden Fall Aufgabe der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten. Der Übergang zu regionalen Rahmen dürfte die beratende Rolle der regionalen Beiräte noch verstärken.

- Wie können wir die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen Beschlussfassung und Durchführung klarer definieren, um eine langfristige Zielsetzung und eine wirksamere Verwirklichung von Zielen zu fördern? Welche Aufgaben sollten an die Kommission (in Absprache mit den Mitgliedstaaten), die Mitgliedstaaten und die Fischereiwirtschaft delegiert werden?
- Wäre es sinnvoll, für technische Fragen eine dezentrale Beschlussfassung vorzusehen? Was wäre die beste Option für die dezentrale Annahme von technischen Beschlüssen und von Durchführungsbeschlüssen? Wäre es möglich, im Rahmen grundsätzlicher EU-Rechtsvorschriften Durchführungsbeschlüsse an nationale oder regionale Behörden zu delegieren? Welche Risiken birgt dies für die Kontrolle und Durchsetzung der Politik und wie könnten diese beseitigt werden?
- Wie könnte die beratende Rolle von Interessenvertretern im Zusammenhang mit der Beschlussfassung gestärkt werden? Wie würden sich der Beratende Ausschuss für Fischerei und Aquakultur und die regionalen Beiräte an ein regionales Konzept anpassen?

4.4. Anreize für die Fischereiwirtschaft, bei der Durchführung der GFP mehr Verantwortung zu übernehmen

Die bevorstehende Reform kann kaum Ergebnisse erzielen, wenn es nicht gelingt, den Fangsektor, die Verarbeitungsindustrie aber auch die Verbraucher zu motivieren, die Ziele der Politik zu unterstützen und Verantwortung für ihre wirksame Verwirklichung zu übernehmen. Nur wenn die Fischereiwirtschaft versteht, dass eine Reform unumgänglich ist, sie diese unterstützt und ihren eigenen Beitrag für ihren Erfolg leistet, kann die Reform gelingen. Das bisher im Rahmen der GFP verfolgte Top-down-Konzept bot der Fischereiwirtschaft kaum einen Anreiz dafür, als verantwortungsbewusster Akteur aufzutreten, der für die nachhaltige Nutzung einer öffentlichen Ressource verantwortlich ist. Um dem abzuhelpfen, könnten Regelungen für ein gemeinsames Management aufgestellt werden.

Die engere Einbindung der Fischereiwirtschaft hat zwei eng aneinander gekoppelte Aspekte, nämlich Verantwortung und Rechte.

Der Fischereiwirtschaft kann durch eigenverantwortliches Management mehr *Verantwortung* übertragen werden. Ergebnisbasiertes Management könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein: Statt vorzuschreiben, wie Fisch zu fangen ist, konzentrieren sich die Regeln auf das Ergebnis. Die Durchführungsbeschlüsse mit den Einzelheiten würden der Fischereiwirtschaft überlassen. Die öffentlichen Behörden würden die Grenzen festlegen, innerhalb deren die Fischereiwirtschaft tätig sein muss, wie höchstzulässige Fangmengen oder höchstzulässiger Beifang von Jungfischen. Die Fischereiwirtschaft würde anschließend die Befugnis erhalten, die wirtschaftlich und technisch besten Lösungen zu erarbeiten.

Durch ergebnisbasiertes Management würden sowohl die Fischereiwirtschaft als auch die politischen Entscheidungsträger von einem Teil der Belastung durch das detaillierte Management technischer Fragen entbunden. Dies müsste an eine umgekehrte Beweislast gekoppelt sein: Es wäre Sache der Fischereiwirtschaft nachzuweisen, dass sie als Gegenleistung für die Möglichkeit zu fischen verantwortungsvoll handelt. Dies würde zu einem besseren Management beitragen, indem die Politik deutlich vereinfacht würde und die derzeitigen Anreize, falsche oder unvollständige Angaben zu machen, wegfielen. Bei einem ergebnisbasierten Management wäre auf Verhältnismäßigkeit und die Auswirkungen auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit zu achten.

Es gibt bereits viele Beispiele für ein solches eigenverantwortliches Management über Bottom-up-Initiativen im europäischen Fangsektor. Einige Erzeugerorganisationen verwalten die Quotenausschöpfung ihrer Mitglieder und verhängen private Strafen gegen diejenigen, die ihre individuellen Quoten zulasten anderer überschreiten. Es gibt Beispiele für Gruppen von Schiffen, die die Beweislast auf sich genommen haben, indem sie ihre Fänge vollständig dokumentieren. Oft geschieht dies auf Druck der Verarbeiter oder Einzelhändler, die die Rückverfolgbarkeit verbessern wollen. Solche Initiativen könnten verallgemeinert werden, indem die Erzeugerorganisationen zu Stellen umfunktioniert werden, über die die Fischereiwirtschaft die Verantwortung für die Dokumentation und die Quoten- bzw. Aufwandsverwaltung übernimmt.

Wenn der Fischereiwirtschaft mehr Verantwortung übertragen werden soll, sind Schutzmechanismen erforderlich, die von der Gemeinschaft eingeführt und angewandt werden.

Es gibt Fälle, in denen der Fangsektor mehr Verantwortung für die Anpassung der Flottengröße und der Kosten ihrer Verwaltung trägt. In einigen Fällen wurde dies erreicht, indem der Fischereiwirtschaft mehr *Rechte* überlassen wurden, was diese dazu motivierte, effizienter zu investieren und Überschusskapazitäten abzubauen (siehe Ziffer 4.1).

Im Zusammenhang mit einer GFP, die dem Fangsektor mehr Rechte gibt und die Fischereiwirtschaft von der Last des Mikromanagements befreit, muss die Frage nach der Verteilung der Kosten des Fischereimanagements gestellt werden. Bislang hatte die Fischereiwirtschaft freien Zugang zu einer öffentlichen Ressource, und die Managementkosten wurden weitgehend vom Steuerzahler getragen.

Rechte, Verantwortung und Rechenschaftspflicht sollten selbstverständlich Hand in Hand gehen: Nur wer Verantwortung angemessen und wirksam ausübt, sollte Zugang zu den Fischbeständen haben.

- Wie kann der Fischereiwirtschaft mehr Verantwortung übertragen werden, so dass sie flexibler handeln kann und gleichzeitig weiterhin zu den Zielen der GFP beiträgt?
- Wie lässt sich der Fangsektor mit Blick auf ein eigenverantwortliches Management am besten strukturieren? Sollten Erzeugerorganisationen zu Stellen umfunktioniert werden, über die die Fischereiwirtschaft Managementaufgaben wahrnimmt? Wie ließe sich die Repräsentativität der Erzeugerorganisationen gewährleisten?
- Welche Schutz- und Überwachungsmechanismen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass das eigenverantwortliche Management des Fangsektors nicht versagt und dass es die Grundsätze und Ziele der GFP erfolgreich umsetzt?
- Sollte der Fangsektor mehr finanzielle Verantwortung übernehmen, indem er für Rechte bezahlt oder die Managementkosten (z. B. Kontrollkosten) mitträgt? Sollte dies lediglich für die Industriefischerei gelten?
- Wie können die Grundsätze der besseren Bewirtschaftung und der Verhältnismäßigkeit angewandt und gleichzeitig ein Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit der Fischereiwirtschaft geleistet werden, wenn diese mehr Verantwortung übernimmt?
- Gibt es Beispiele für bewährte Verfahren in bestimmten Fischereien, die weiter verbreitet werden sollten? Sollten Anreize für die Anwendung bewährter Verfahren gegeben werden? Wenn ja, welche?

4.5. Entwicklung einer Kultur der Rechtstreue

In einem Bericht vom November 2007⁷ beschrieb der Europäische Rechnungshof ausführlich die Mängel der Fischereiaufsicht in der Europäischen Union. Die Fischereiaufsicht war generell mangelhaft, Sanktionen sind nicht abschreckend und Inspektionen nicht häufig genug, um für Rechtstreue zu sorgen. Darüber hinaus sind in das System keine Kontrollen eingebaut, die sicherstellen, dass beispielsweise die Mitgliedstaaten nur dann Gemeinschaftsmittel erhalten, wenn sie ihren grundlegenden Überwachungs- und Erhaltungsaufgaben nachkommen. Dies führt nicht nur zu starker Überfischung, sondern auch zu einem starken Widerstand gegen die Durchführung der Politik, und es entsteht der Eindruck, dass die Durchsetzung nicht überall einheitlich gehandhabt wird. Die Datenerhebungssysteme zur Erfassung von Fängen für die kurzfristige Quotenüberwachung und für mittelfristige strukturelle Bewertungen sind nicht zufriedenstellend und ihre Kohärenz muss verbessert werden.

Die Kommission stimmte der Analyse des Rechnungshofs zu und meinte, dass es unabhängig von den künftig zu wählenden Politikoptionen dringend erforderlich sei, sofort eine tiefgreifende Reform des Überwachungs- und Kontrollsystems vorzunehmen. Sie legte daher im November 2008 einen ehrgeizigen Vorschlag vor, der derzeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament erörtert wird⁸.

- Wie können Datenerhebungssysteme kurz- und mittelfristig so verbessert werden, dass für Durchsetzungszwecke kohärente Daten vorliegen?
- Mit welchen Durchsetzungsinstrumenten ließe sich am ehesten ein hohes Maß an Rechtstreue erzielen? Zentralisierte (z. B. direkte Kommissionsmaßnahmen, nationale oder grenzübergreifende Kontrollen) oder dezentralisierte Instrumente?
- Würden Sie es gutheißen, wenn der Zugang zu Gemeinschaftsmitteln an die tatsächliche Wahrnehmung von Kontrollaufgaben gekoppelt würde?
- Kann ein stärker eigenverantwortliches Management durch die Fischereiwirtschaft zu diesem Ziel beitragen? Kann ein Management auf der Ebene geografischer Regionen zu demselben Ziel beitragen? Mit welchen Instrumenten kann ein hohes Maß an Rechtstreue erreicht werden?

⁷ Sonderbericht Nr. 7/2007 über die Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssysteme betreffend die Vorschriften zur Erhaltung der gemeinschaftlichen Fischereiresourcen, zusammen mit den Antworten der Kommission.

⁸ Mitteilung der Kommission zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Durchführung einer Gemeinschaftsregelung zur Überwachung der Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2008) 718.

5. WEITERE VERBESSERUNG DES MANAGEMENTS DER EU-FISCHEREIEN

5.1. Eine andere Fischereiregelung zum Schutz der handwerklichen Küstenfischerei?

Die Fischereiwirtschaft mit ihrem hohen Anteil an kleinen und mittleren Unternehmen spielt für das soziale Gefüge und die kulturelle Identität vieler europäischer Küstenregionen eine wichtige Rolle. Viele Küstengemeinden beziehen ihr Einkommen im Wesentlichen aus der Fischerei, und einige von ihnen haben nur sehr wenige Möglichkeiten, sich wirtschaftlich zu diversifizieren. Deswegen muss die Zukunft der Fischer in der Küstenfischerei, handwerklichen Fischerei oder Sportfischerei unter Berücksichtigung der besonderen Lage von kleinen und mittleren Unternehmen gesichert werden.

Wenn die Kapazität der Fangflotten dauerhaft an die Fangmöglichkeiten angepasst wird, wird zwangsläufig die Beschäftigung im Fangsektor insgesamt zurückgehen. Es ist ein legitimes soziales Ziel, die schwächsten Küstengemeinden vor dieser Entwicklung schützen zu wollen. Auf diese sozialen Belange muss in einer Weise eingegangen werden, die den notwendigen Anpassungen der größeren Flotten nicht im Weg steht.

Eine Möglichkeit hierfür wären differenzierte Managementregelungen, d.h. eine Regelung für Industrieflotten, bei der die Kapazitätsanpassung und wirtschaftliche Effizienz Kernaspekte sind, und eine weitere Regelung für handwerkliche Flotten in Küstengemeinden, bei der soziale Ziele im Mittelpunkt stehen. Die Regelung für das Industrie-segment könnte dann wirtschaftliche Anreize für die Flottenanpassung enthalten, wie markt-basierte Zuteilungsmechanismen, während handwerkliche Küstenfischereien über die direkte Zuteilung von Quoten oder Aufwand oder aber im Rahmen von Kollektivregelungen verwaltet würden. Die Frage öffentlicher Finanzhilfen könnte für die beiden Segmente unterschiedlich gelöst werden: Von der Industrieflotte würde wirtschaftliche Autonomie erwartet, während dem handwerklichen Segment mit öffentlichen Finanzhilfen bei der Anpassung an die neuen Gegebenheiten geholfen werden könnte, die sich im Zuge der GFP-Reform ergeben. Dadurch wird die Rentabilität dieses Sektors gestärkt, so dass er weiterhin ein Teil des Lebens der Küstengemeinden ist.

Viele Schiffe werden handwerklich betrieben und haben nur geringe Umweltwirkungen. Aber auch die handwerkliche Fischerei kann empfindliche Küstenlebensräume schädigen; ihre Gesamtwirkung kann beträchtlich sein und die Lage der Bestände tatsächlich beeinträchtigen. Manchmal befischen handwerkliche und industrielle Flotten dieselben Fischbestände. Eine differenzierte Regelung müsste mit großer Sorgfalt konzipiert werden, damit die ökologische Nachhaltigkeit der Bestände, von denen diese Fischergemeinschaften letztendlich abhängen, gesichert ist. Während die allgemeinen Grundsätze und Vorschriften EU-weit Geltung haben müssten, sollten spezielle Beschlüsse für handwerkliche Flotten auf einer Ebene getroffen werden, die der Küstengemeinde möglichst nahe ist.

- Wie kann die Gesamtflottenkapazität angepasst und gleichzeitig unter Berücksichtigung der besonderen Lage kleiner und mittlerer Fischereiunternehmen auf die sozialen Belange der Küstengemeinden

eingegangen werden?

- Wie könnte eine differenzierte Regelung in der Praxis funktionieren?
- Wie sollten handwerkliche Fischereien in Bezug auf ihre Verbindung zu den Küstengemeinden definiert werden?
- In welchem Maße muss die EU Anleitungen geben und gleiche Rahmenbedingungen schaffen?

5.2. Optimale Nutzung unserer Fischereien

Bei dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im Jahr 2002 haben alle Mitgliedstaaten den höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) als ein Ziel akzeptiert, das bis 2015 erreicht werden muss. Dieses Ziel war auch Teil des UN-Übereinkommens von 1995 über Fischbestände. Diese internationale Selbstverpflichtung sollte nun als Grundsatz für die Bestandsbewirtschaftung in der künftigen GFP verankert werden.

Das Management der meisten Fischereien der EU (außer im Mittelmeer) erfolgt über die Festsetzung von zulässigen Gesamtfangmengen (TAC), aus denen jedem Mitgliedstaat eine nationale Quote zugewiesen wird. Dieses Managementsystem über Anlandequoten scheint einfach, hat sich jedoch in mehrfacher Hinsicht als nicht optimal erwiesen. In gemischten Fischereien, in denen auf mehrere Fischarten gefischt wird, fallen unerwünschte Beifänge an, wenn die Quote einer Art erschöpft ist, die Quoten anderer Arten hingegen noch nicht. Die Fischer haben dann keine Wahl: Sie müssen den Fisch zurückwerfen, den sie nicht mehr anlanden dürfen. Dies ist nicht nur eine Verschwendung wertvoller Ressourcen, solche Rückwürfe haben auch bewirkt, dass sich mehrere Bestände trotz niedriger Quoten nicht erholen. Die künftige GFP sollte dafür sorgen, dass es keine Rückwürfe mehr gibt.

Ein Management auf der Grundlage des Fischereiaufwands (z. B. in Form der Begrenzung der Tage auf See eines Fischereifahrzeugs) würde dieses Problem beseitigen, könnte jedoch nicht ausreichen, um die Ziele der GFP zu verwirklichen.

- Wie lassen sich im Rahmen der künftigen GFP langfristige Bewirtschaftungspläne für alle europäischen Fischereien aufstellen? Sollte die künftige GFP von Bewirtschaftungsplänen für Bestände zu Bewirtschaftungsplänen für Fischereien übergehen?
- Sollten wir eine zweistufige Reform der GFP vorsehen, bei der vor 2015 besondere Maßnahmen für den Übergang zum höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) und danach Maßnahmen zur Erhaltung des höchstmöglichen Dauerertrags als obere Nutzungsgrenze getroffen werden?
- Wie kann die MSY-Verpflichtung in gemischten Fischereien bei gleichzeitiger Vermeidung von Rückwürfen umgesetzt werden?
- Wie sollte das Hauptbewirtschaftungssystem für die Gemeinschaftsfischereien aussehen und für welche Fischereien sollte es gelten? Fangbeschränkungen? Bewirtschaftung auf der Basis des Fischereiaufwands? Eine Kombination aus beidem? Gibt es andere Optionen?

- Welche Maßnahmen sollten getroffen werden, um in EU-Fischereien weitere Rückwürfe zu unterbinden? Könnte ein Management anhand von übertragbaren Quoten in dieser Hinsicht sinnvoll sein?

5.3. Relative Stabilität und Zugang zu Küstenfischereien

Die relative Stabilität wurde als Grundsatz in der ersten GFP von 1983 verankert. Sie bedeutet, dass der Anteil jedes Mitgliedstaats an jeder Gemeinschaftsquote im Laufe der Zeit konstant bleiben sollte.

Vorteil der relativen Stabilität ist, dass ein Mechanismus entstanden ist, nach dem die Fangmöglichkeiten auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden. Dieses Konzept hat allerdings auch zu sehr komplexen Verfahren geführt, wie dem Quotentausch zwischen Mitgliedstaaten oder dem Ausflaggen von Fischereiunternehmen. Als Bewirtschaftungsziele für den Fischereiaufwand hinzukamen, wurde das Bild weiter verzerrt. Nach mehr als 25 Jahren dieser Politik und nach Veränderungen bei den Fischereistrukturen besteht eine beträchtliche Diskrepanz zwischen der Quotenzuteilung an die Mitgliedstaaten einerseits und dem tatsächlichen Bedarf der Flotten und der tatsächlichen Ausschöpfung der Quoten durch die Flotten andererseits. Kurz, es kann zu Recht gesagt werden, dass die relative Stabilität keine Garantie mehr dafür bietet, dass die Fischergemeinden über die Fangrechte verfügen, die ihnen eigentlich zustehen würden.

Der Grundsatz beeinträchtigt auch die Flexibilität beim Management der GFP auf mindestens drei verschiedene Arten:

- Er schränkt die Flexibilität des Fangsektors ein, seine Ressourcen effizient zu nutzen und verschiedene Fangtätigkeiten, -techniken und -strukturen zu wählen;
- er ist einer der Hauptgründe, weswegen die einzelstaatlichen Verwaltungen sich auf die Anhebung der TAC und damit der auf sie entfallenden Fischmenge konzentrieren und andere langfristige Erwägungen vernachlässigen. In vielen Fällen bedeutet dies, dass die TAC inflationär in die Höhe getrieben werden, da ein Mitgliedstaat, der eine höhere Quote möchte, dies nur über eine Anhebung der Gesamt-TAC der Gemeinschaft erreichen kann;
- er trägt zu Rückwürfen bei, da er zahlreiche nationale Quoten schafft, die alle ihre eigenen Rückwurfzwänge hervorbringen: Während eine nationale Flotte ihre Quote für eine bestimmte Art möglicherweise noch nicht ausgeschöpft hat, muss die Flotte eines anderen Mitgliedstaats, die ihre Quote ausgeschöpft oder gar keine Quote hat, Fänge zurückwerfen.

Aus den vorgenannten Gründen muss die Aufrechterhaltung der relativen Stabilität in ihrer heutigen Form geprüft werden. Eine Möglichkeit bestünde darin, die relative Stabilität durch ein flexibleres System zu ersetzen, beispielsweise durch die Zuteilung von Fangrechten. Eine weitere Möglichkeit wäre es, an dem Grundsatz festzuhalten, aber flexible Regelungen zur Behebung der genannten Schwächen einzuführen und die nationalen Quoten an den tatsächlichen Bedarf einzelstaatlicher Flotten anzupassen.

Eine weitere historische Einschränkung der Fangmöglichkeiten ist die Zwölf-Seemeilen-Regelung, mit der die Küstengewässer eines Mitgliedstaates seiner eigenen Flotte vorbehalten werden (außer bei speziellen Zugangsrechten für andere Flotten aufgrund der historischen Verteilung der Fischerei). Dies hat sich generell bewährt und könnte sogar ausgebaut werden, wenn eine besondere Regelung für die handwerklichen Küstenflotten erarbeitet wird.

- Wie könnte die relative Stabilität so gestaltet werden, dass sie mehr zu den Zielen der GFP beiträgt? Sollte sie abgeschafft werden, und wenn nicht, sollte sie flexibler werden, und wenn ja, wie? Wie ließen sich solche Alternativen einführen?
- Sollte der Zugang zur Zwölf-Seemeilen-Zone handwerklichen Fischereifahrzeugen vorbehalten werden?

5.4. Handel und Märkte – vom Schiff zum Verbraucher

In der Regel geht nur ein kleiner Teil des Preises, den die Verbraucher für Fisch beim Händler bezahlen, an die europäische Fischereiwirtschaft (Fischfang oder Aquakultur). Die Erstverkaufspreise für Fisch stagnieren selbst in Zeiten außergewöhnlich schwankender Kraftstoffpreise wie 2008.

Dies hatte drei wichtige Folgen:

- (1) Anhaltend niedrige Preise treiben die Fischer dazu, größere Mengen zu fischen;
- (2) da steigende Produktionskosten nicht auf den Verbraucher abgewälzt werden können, werden chronisch niedrige Gewinne erzielt, was wiederum erneut ein Anreiz zur Überfischung ist;
- (3) dies steigert die Abhängigkeit der Fischer von öffentlichen Mitteln, was dazu führt, dass diese ein integraler, permanenter Bestandteil der Geschäftspläne der Fischereiwirtschaft werden.

Diese Situation hat verschiedene Gründe.

Erstens ist in Europa der Sektor der Produktion von Fisch und Meeresfrüchten stark fragmentiert und die Erzeuger haben sich nicht zu Organisationen zusammengeschlossen, um ihre Erzeugnisse zu vermarkten und sicherzustellen, dass der größere Teil des Wertes an sie zurückfließt. Dies steht in scharfem Kontrast zu dem stark konzentrierten Vertriebssektor, über den 90 % der Produktion auf den Markt gelangt.

Zweitens kaufen die Verbraucher zunehmend verarbeitete oder Tiefkühlprodukte und weniger Frischfisch. Für diese Produkte fallen nur geringe Energie- und Transportkosten an, und es wurde bereits darauf verwiesen, dass dies nur deshalb der Fall ist, weil ihre Preise die Kosten ihres Kohlenstoff-Fußabdrucks nicht berücksichtigen. Außerdem unterliegen sie bei externen Krisen (z. B. Rohölpreise) nicht denselben unmittelbaren Zwängen wie die Fischer. Dadurch steigen die

relativen Kosten anderer Zutaten, der Verarbeitung und der Vermarktung, der relative Anteil von Fisch am Endverbraucherpreis hingegen nimmt ab.

Drittens wird der Preis bestimmter Fischereierzeugnisse auch durch den sehr hohen Anteil von Importprodukten beeinflusst. In dieser Hinsicht müssen Handelsregelungen eine wichtige Aufgabe übernehmen: Sie sollten dafür sorgen, dass der Markt zu den günstigsten Preisen beliefert wird, gleichzeitig aber eine nachhaltige Entwicklung unterstützen. Die EU sollte bestrebt sein, Fischereierzeugnisse aus nachhaltig bewirtschafteten Fischereien zu fördern, um auf dem EU-Markt gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Beim derzeitigen Marktinterventionssystem im Rahmen der gemeinsamen Marktorganisation (GMO) wird die öffentliche Hand direkt tätig, wenn die Fischpreise für eine Reihe von Arten unter die festgesetzten Zielpreise fallen. Dieses System spiegelt das veränderliche Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage nicht wider, und seine Verwaltung hat sich als zunehmend komplex entpuppt. Durch die schlechte Bestandslage und die starke Abhängigkeit des EU-Marktes von Einfuhren hat seine Bedeutung langsam abgenommen⁹.

Es gäbe noch Raum für eine GMO, die eine direkte Preisstützung aufgäbe, doch dann müsste unbedingt die Form, in der die Erzeuger organisiert sind, verbessert werden. Über die etwaige Übertragung von mehr Befugnissen im Bereich des Fischereimanagements hinaus könnten die Erzeugerorganisation auch eine größere Rolle bei der Vermarktung ihrer Produkte spielen. Dies würde die branchenübergreifenden Beziehungen stärken, wodurch die Erzeuger die Nachfrage in Bezug auf Zeitpunkt, Menge, Qualität und Aufmachung besser antizipieren könnten. Außerdem könnten sie darauf reagieren, dass die Verbraucher und damit auch die Einzelhändler zunehmend Garantien für den nachhaltigen Ursprung von Fischereierzeugnissen in Form von Bescheinigungen sowie eine bessere Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse verlangen. Diese Strategie, absatzorientiert zu fischen, und das Streben nach Qualität könnten letztendlich bewirken, dass die Erzeuger mehr für ihre Fänge bekommen.

⁹ Die derzeitige GMO-Regelung soll 2009 überprüft werden. Die Anhörung der Öffentlichkeit läuft bereits. Bewertung der finanziellen und nicht-finanziellen Instrumente der GMO.

- Wie könnten Marktmechanismen eingesetzt werden, um die Entwicklung von markteffizienten und zugleich nachhaltig genutzten Fischereien zu fördern?
- Wie kann die künftige GFP Zertifizierungs- und Gütezeicheninitiativen optimal fördern?
- Wie lassen sich Rückverfolgbarkeit und Transparenz in der Produktionskette am besten unterstützen?
- Wie könnte die EU Fischereierzeugnisse aus nachhaltig bewirtschafteten Fischereien fördern und damit gleiche Rahmenbedingungen für alle schaffen?
- Wie können die Erzeugerorganisationen besser die Erzeugung auf den Marktbedarf abstimmen? Welche neuen marktbasieren Politikinstrumente könnten durch Erzeugerorganisationen durchgeführt werden? Wie können Fischer ihre Position gegenüber der Verarbeitung und Vermarktung stärken?
- Welche Rolle spielt die Handelspolitik beim Ausgleich der Interessen von Erzeugern, Verbrauchern und unserer Beziehungen zu Ausfuhrländern?

5.5. Einbindung der Gemeinsamen Fischereipolitik in die allgemeinere Meerespolitik

Zwischen dem Fischereisektor und anderen meeresgestützten Sektoren bestehen enge Wechselbeziehungen. Die integrierte Meerespolitik (IMP)¹⁰ befasst sich mit den Wechselbeziehungen zwischen allen Politikbereichen der EU und den maritimen Angelegenheiten. Die künftige GFP muss mit einem integrierten Ansatz noch einen Schritt weiter gehen:

- Ein ökosystemorientierter Ansatz für die Bewirtschaftung von Meeresgebieten, der alle Sektoren einbezieht, wird über die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie umgesetzt, den umweltpolitischen Teil der IMP, mit der die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, bis 2020 einen guten ökologischen Zustand zu erreichen. Die künftige GFP muss die richtigen Instrumente zur Unterstützung dieses ökosystemorientierten Ansatzes bereitstellen¹¹. Dies ist auch im Interesse des Fischereisektors, denn dieser Ansatz bezieht die Wirkungen anderer Sektoren auf die Fischereiresourcen angemessen und kohärent ein.
- Der Klimawandel wird die Meeresumwelt sehr negativ beeinflussen. Die Meeresökosysteme und Artenvielfalt leiden bereits unter der Umweltverschmutzung und der Überfischung. Sie werden durch wärmere Temperaturen und Versauerung weiter beeinträchtigt, was mit Veränderungen bei der Fortpflanzung und Häufigkeit von Arten, der Verteilung von Meeresorganismen und der Zusammensetzung von Planktongemeinschaften einhergehen wird. Die neue Gemeinsame Fischereipolitik muss dazu beitragen, die Anpassung an den Klimawandel in Bezug auf Auswirkungen auf die

¹⁰ Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union KOM(2007) 575.

¹¹ Die Rolle der GFP bei der Umsetzung eines ökosystemorientierten Ansatzes zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete. Mitteilung der Kommission - KOM(2008) 187.

Meeresumwelt zu erleichtern. Der Klimawandel erhöht den Druck auf Meeresökosysteme, weshalb es umso wichtiger ist, die Befischung auf ein nachhaltiges Maß zurückzuführen. Daher muss nachhaltiger Fischfang an die Stelle der Überfischung treten, die dazu geführt hat, dass die Meeresökosysteme anfälliger für den Klimawandel und weniger anpassungsfähig sind.

- Der Fischfang und die Aquakultur konkurrieren zunehmend mit anderen meeresgestützten Sektoren um Meeresraum. Die Meeresraumplanung ist ein wichtiger Bestandteil der IMP, der mit der künftigen GFP eng verbunden werden muss.
- Die starke Fokussierung der IMP auf die nachhaltige Entwicklung in Küstengebieten (z. B. in Form von nachhaltigem Fremdenverkehr) könnte wesentlich dazu beitragen, die sozioökonomischen Wirkungen des Kapazitätsabbaus beim Fischfang abzufedern. Die Entwicklung der Küstengemeinden kann nicht allein von der GFP getragen werden, sondern muss als allgemeineres Ziel im Zusammenhang mit der IMP und der EU-Kohäsionspolitik gesehen werden.
- Zwischen den verschiedenen meeresgestützten Sektoren, einschließlich Fischerei, gibt es starke Synergien in den Bereichen Überwachung, Daten, Wissen und Forschung.

Wesentliche Herausforderungen wie Klimawandel, Emissionspolitik und Energieeffizienz müssen in die Konzeption der künftigen GFP und ihrer Rolle bei der Gestaltung der Zukunft der Sektoren Fischfang und Aquakultur miteinbezogen werden. Über den EFF oder andere Finanzierungsinstrumente ist dafür zu sorgen, dass für die allgemeinen Ziele der IMP hinreichend Mittel bereitgestellt werden.

- In welchen Bereichen bestehen enge Wechselbeziehungen zwischen der Fischereiwirtschaft und anderen Sektoren? Welche Themen müssen speziell in die IMP integriert werden?
- Wie kann die künftige GFP dazu beitragen, den Zugang von Fischereien (Fangflotte und Aquakultur) zu Meeresräumen innerhalb eines integrierten Raumplanungsrahmens zu sichern?
- Wie kann die künftige GFP am besten die Kohärenz mit der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und deren Umsetzung gewährleisten?
- Wie kann die künftige GFP Anpassungen an den Klimawandel unterstützen und gewährleisten, dass die Fischerei nicht die Widerstandsfähigkeit von Meeresökosystemen schwächt?

5.6. Die Wissensgrundlage für die Politik

Wissenschaftliche Erkenntnisse und Daten sind für die GFP wesentlich, da sich politische Beschlüsse auf solides und fundiertes Wissen über den Umfang, in dem Bestände sicher befischt werden können, über die Auswirkungen der Fischerei auf Meeresökosysteme und über die Auswirkungen von Veränderungen wie dem Klimawandel stützen müssen. Die personellen und institutionellen Mittel, die für

diese Erkenntnisfindung zur Verfügung stehen, werden zunehmend knapp, und die zu lösenden Fragen wurden immer mehr und immer komplexer.

Künftige langfristige GFP-orientierte Forschungsprogramme müssen auf neue Probleme eingehen, wie die Notwendigkeit, Synergien auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene zu fördern, die Fischereipolitik und andere meeresbezogene Themen (ökosystemorientierter Ansatz und Klimawandel) zu integrieren sowie Politikinstrumente und Regierungshandeln weiterzuentwickeln. Die Mitteilung über eine europäische Strategie für die Meeresforschung und die maritime Forschung¹², die die Kommission vor kurzem veröffentlicht hat, ist ein erster Schritt auf dem Weg zu dieser Integration.

Vorrangig sollte eine bessere Kommunikation zwischen Wissenschaftlern, politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern, namentlich dem Beratenden Ausschuss für Fischerei und Aquakultur und regionalen Beiräten, und deren volles Engagement angestrebt werden.

- Wie können Bedingungen geschaffen werden, die eine Spitzenforschung in Bezug auf die Zukunft der Fischereien auch in den Regionen begünstigen, in denen dies derzeit fehlt? Wie kann am besten eine enge Koordinierung von Forschungsprogrammen innerhalb der EU erreicht werden? Wie können wir dafür sorgen, dass die Mittel verfügbar sind und dass der Forschernachwuchs einschlägig geschult wird?
- Wie können verfügbare Ressourcen am besten gesichert und verwendet werden, um sachgemäß und rechtzeitig Gutachten zu erhalten?
- Wie können wir besser dafür sorgen, dass Interessenvertreter an Forschungsprojekten mitwirken und ihr Wissen in forschungsbasierte Gutachten einbringen?

5.7. Strukturpolitik und Unterstützung aus öffentlichen Mitteln

Die öffentlichen Finanzhilfen für die Fischerei sind beträchtlich, unabhängig davon, ob sie aus dem Europäischen Fischereifonds fließen oder ob es sich um Beihilfe- und Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten einschließlich Steuerbefreiungen handelt. Solche Finanzhilfen stehen oft im Widerspruch zu den Zielen der GFP, insbesondere dem notwendigen Kapazitätsabbau, und manchmal entsteht der Eindruck, dass sie Strukturprobleme eher zementieren als zu ihrer Beseitigung beitragen.

Die GFP-Reform im Jahr 2002 brachte wichtige Fortschritte in die richtige Richtung, indem einige der Finanzhilfen gestrichen wurden, die unmittelbar zu Überkapazitäten und Überinvestitionen beigetragen haben. Es mangelt jedoch an Synergien, und nur wenige Bedingungen sind daran geknüpft, wie die Mitgliedstaaten die für die Fischerei bereitgestellten Finanzmittel verwenden. Zudem ist das derzeitige System nicht geeignet, auf neue Herausforderungen oder sich rasch wandelnde Gegebenheiten zu reagieren. Es muss beispielsweise an die Einführung der IMP, die

¹²

Eine Europäische Strategie für die Meeresforschung und die maritime Forschung – KOM(2008) 534.

Durchführung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie und die Anpassung von Küstengebieten an den Klimawandel angepasst werden können. Die derzeitige Verteilung der Mittel aus dem EFF beruht auf dem Kriterium der regionalen Konvergenz und nicht auf der Zusammensetzung der europäischen Flotte und ihren Strukturschwächen.

Dies zeigt deutlich, dass zwischen den öffentlichen Mitteln (namentlich aus dem Europäischen Fischereifonds) und politischen Zielen sowie den neuen Problemen, mit denen meeresgestützte Tätigkeiten konfrontiert werden, eine engere Verbindung hergestellt werden muss. Die nächste Reform muss dafür sorgen, dass die Strukturschwächen der Fischereiwirtschaft beseitigt werden, und gleichzeitig einen Schutz gegen unerwünschte Nebenwirkungen bieten. Sie sollte die Umstrukturierung und Modernisierung der europäischen Fischereiwirtschaft fördern und erleichtern, dazu beitragen, ihre langfristige wirtschaftliche Rentabilität zu verbessern, und künstlich aufrechterhaltene Überkapazitäten vermeiden.

- Was sollten die wichtigsten Prioritäten für künftige öffentliche Finanzhilfen sein und warum? Welche Veränderungen kann der Sektor nicht allein bewerkstelligen, so dass öffentliche Finanzmittel erforderlich sind?
- Wie lassen sich die Finanzmittel der EU gezielter für die Förderung von Innovation und Anpassung an neue Strategien und Gegebenheiten einsetzen? Muss ein neuer Politikbereich finanziell unterstützt werden? Sollten öffentliche Finanzhilfen auf besondere Übergangsmaßnahmen konzentriert werden, wie die Beendigung von Rückwürfen in der Fischereiwirtschaft?
- Wie lassen sich Synergien und Kohärenz zwischen etwaigen Mitteln im Rahmen der GFP und anderen Instrumenten der EU und der Mitgliedstaaten erzielen?
- Wie kann eine Synergie zwischen den Säulen der künftigen GFP erreicht werden? Sollten öffentliche Finanzhilfen mit der Bedingung verknüpft werden, dass die Mitgliedstaaten politische Ziele verwirklichen?
- Wie können die Finanzmittel der EU eingesetzt werden, um die Flexibilität zu gewährleisten, die für eine rasche Reaktion im Krisenfall erforderlich ist?
- Sollten öffentliche Finanzmittel in gleicher Form für alle Wirtschaftssegmente (handwerkliche und Industriefischerei) gewährt werden? Sollte der Europäische Fischereifonds auch künftig zwischen Konvergenzregionen und Regionen, die nicht unter das Konvergenzziel fallen, unterscheiden?
- Sollte auch künftig indirekte Unterstützung wie Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Fischereimanagement (Zugang, Forschung, Aufsicht) allen Segmenten der Fischereiwirtschaft kostenlos gewährt werden?
- Sollten ständige Fischereisubventionen allmählich abgeschafft werden, wobei vorübergehend nur die Subventionen weiterhin gewährt würden, die die sozialen Folgen der Umstrukturierung des Sektors abfedern sollen?

5.8. Die externe Dimension

Laut dem EG-Vertrag erstreckt sich die ausschließliche Zuständigkeit der Union bei der Erhaltung der biologischen Meeresschätze auch auf das Management von Fangtätigkeiten der EU-Flotten in Drittlandsgewässern.

Hauptziel der Tätigkeiten im Rahmen der externen Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik sollte es sein, die Grundsätze der Nachhaltigkeit und verantwortungsbewussten Fischerei international zu verbreiten. Dieses Ziel muss sich vollständig in die Ziele der IMP in Bezug auf ein verantwortungsvolles meerespolitisches Handeln und die nachhaltige Entwicklung der Küstengebiete einreihen. Andere Ziele, die derzeit die externe Dimension der GFP bestimmen, wie die Aufrechterhaltung der Präsenz einer EU-Flotte auf den Weltmeeren und die Gewährleistung, dass diese Flotte den EU-Markt versorgt, sind heute möglicherweise weniger wichtig.

Die Vorstellung, dass die weltweite Präsenz von EU-Schiffen die Legitimität und den Einfluss der EU in regionalen Fischereiorganisationen verstärkt, ist heute offenbar weniger einleuchtend, denn viele internationale Partner, die selbst keine Fischereiinteressen verfolgen, haben gezeigt, dass sie das globale fischereipolitische Handeln beeinflussen und in internationalen Foren aktiv sein können. Außerdem verleiht allein das Gewicht der EU auf dem Weltmarkt für Fischereierzeugnisse unserer Mitwirkung in regionalen und anderen multilateralen Foren hinreichend Legitimität. Nebenbei bemerkt verliert auch das Argument, dass die EU-Außenflotte den EU-Markt versorgt, angesichts der starken und zunehmenden Abhängigkeit von Importen an Bedeutung.

Sämtliche Aspekte der GFP müssen mit den übrigen politischen Strategien der EU kohärent sein. Im Falle der externen Komponente fällt den Politikbereichen Entwicklung und Umwelt eine besondere Rolle zu.

Deswegen ist es sehr wichtig, dass die Ziele der externen Dimension überprüft und neu festgelegt werden, damit sie dem Bedarf des 21. Jahrhunderts entsprechen.

Als Teil der Gesamtverantwortung der EU und der Bemühungen um ein besseres meerespolitisches Handeln sollte die künftige GFP weiterhin nachhaltige Fischereien in internationalen Foren wie der UN-Generalversammlung und der FAO fördern. Wir müssen weiter an Themen wie dem Seerecht und dem Schutz gefährdeter Meeresökosysteme vor zerstörerischen Fangverfahren arbeiten und an Verhandlungen über ein internationales Übereinkommen über marine Genressourcen außerhalb einzelstaatlicher Gerichtshoheit teilnehmen.

Regionale Fischereiorganisationen galten bislang als das beste Instrument für fischereipolitisches Handeln, insbesondere in Bezug auf gebietsübergreifende und weit wandernde Fischbestände in den ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) und auf Hoher See. Deren Leistungen sind jedoch nicht konstant, und es gelang ihnen nicht immer, wirksam strikte Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen zu treffen, die Einhaltung dieser Maßnahmen sicherzustellen oder wirksame Kontrollmittel zu schaffen. Deswegen muss ihr Engagement diesbezüglich ebenso gestärkt werden wie ihre allgemeine Leistungsfähigkeit. Hierfür ist auch künftig die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern sehr wichtig.

Die GFP-Reform von 2002 bewirkte einen Übergang von herkömmlichen Fischereiabkommen, die überwiegend auf dem Grundsatz „Bezahlen, Fischen und Wegfahren“ beruhten, zu dem umfassenderen, kooperativen Ansatz der derzeitigen partnerschaftlichen Fischereiabkommen (PFA). Die derzeitigen PFA verschaffen den EU-Schiffen Zugang zu Beständen und sind zugleich darauf ausgerichtet, die Fähigkeit der Partnerländer zu stärken, in ihren eigenen Gewässern für nachhaltige Fischereien zu sorgen.

Der überwiegende Teil des finanziellen Beitrags im Rahmen dieser Abkommen hilft den Partnerländern, ihre Fischereipolitik auszubauen, insbesondere die wissenschaftliche Forschung sowie die Aufsicht und Überwachung der Fangtätigkeiten in ihren Gewässern. Allerdings machen diese Abkommen ständigen Einsatz erforderlich, und ihre Durchführung hat sich in vielen Ländern wegen politischer Unruhen oder schleppender – manchmal auch fehlender – Inanspruchnahme der Unterstützung für die Fischereipolitik als schwierig erwiesen. Auf der anderen Seite zeigen Teile der EU-Fischereiwirtschaft und besonders der Thunfischsektor starkes Interesse daran, die Abkommensnetzwerke auszubauen, um den von ihnen befischten wandernden Fischarten besser in benachbarte AWZ folgen zu können. Außerdem wollen die EU-Fischer besonders in AWZ tätig werden, in denen EU-Abkommen ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Transparenz bieten.

Der größte Vorteil der PFA besteht darin, dass sie dazu beitragen, das fischereipolitische Handeln in Gewässern von Entwicklungsländern zu verbessern. Trotzdem sollte die Kapazität für wissenschaftliche Untersuchungen und Forschungsarbeiten gestärkt werden, um den Erhaltungszustand der Bestände besser einschätzen und nachhaltige Fangmengen festlegen zu können.

Die Unterstützung für den Fischereisektor, insbesondere im Rahmen der PFA, hat zur Entwicklung dieses Wirtschaftszweigs beigetragen. Dies hat sich jedoch nicht wesentlich auf die Armutsbekämpfung und die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele ausgewirkt. Die externen Fischereistrategien sollten die Strategien von Drittländern zur Sicherung der Nahrungsmittelversorgung besser berücksichtigen.

Die derzeitige Architektur unserer Abkommen sollte daher überprüft werden, um alternative Formen von Vereinbarungen mit Drittländern zu untersuchen, die dem Bedarf unserer Fischereiwirtschaft und unserer Partnerländer eher entsprechen. Die Einführung von regionalen Formen der Zusammenarbeit könnte gerade jetzt, da die regionale Integration als Entwicklungsinstrument gefördert wird, in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Untersuchung wert sein.

- Das Kernziel der GFP ist es, verantwortungsbewusste und nachhaltige Fischereien zu fördern. Gibt es Gründe, warum die externe Dimension der GFP andere Ziele verfolgen sollte?
- Wie kann die EU ihre Rolle auf der internationalen Bühne stärken, um weltweit ein besseres meerespolitisches und vor allem fischereipolitisches Handeln zu fördern?
- Wie kann die EU mit ihren Partnern zusammenarbeiten, um regionale

Fischereiorganisationen wirksamer zu machen?

- Sollten entgegen dem derzeitigen Grundsatz des freien Zugangs in internationalen Gewässern Fischer in Hochseegebieten, die den Regeln regionaler Fischereiorganisationen unterliegen, für das Recht zu fischen bezahlen müssen?
- Wie lassen sich Ziele wie Investitionsförderung (Gründung von Joint-Ventures, Transfer von Know-how und Technologie, Investitions- und Kapazitätsmanagement für die Fischereiwirtschaft usw.), Schaffung von Arbeitsplätzen (auf Schiffen, in Häfen, in der Verarbeitungsindustrie) oder Förderung verantwortungsvollen meerespolitischen Handelns im Rahmen künftiger internationaler Fischereiabkommen verfolgen?
- Sind die partnerschaftlichen Fischereiabkommen das beste Instrument, um außerhalb der EU-Gewässer Nachhaltigkeit zu erreichen, oder sollten sie durch andere Formen der Zusammenarbeit ersetzt werden? Sollte die regionale Perspektive untersucht werden und eine einfachere bilaterale Perspektive ersetzen oder ergänzen?
- Wie können wir die wissenschaftliche Forschung zur Einschätzung der Nachhaltigkeit von Fischbeständen und die Aufsicht über die Fangtätigkeit transparenter und effizienter gestalten?
- Wie können wir in Entwicklungsländern eine bessere Zusammenarbeit und die Beachtung neuer Rechtsvorschriften erwirken?
- Sollten EU-Fischer alle Kosten ihrer Fangtätigkeit in Drittlandgewässern tragen oder sollte ein Teil dieser Kosten weiterhin vom Gemeinschaftshaushalt getragen werden?
- Wie können wir dazu beitragen, die Fähigkeiten von Entwicklungsländern in Bezug auf das Fischereimanagement zu stärken (z. B. durch gezielte Hilfe)?
- Sollte die Integration der europäischen Fangflotten und der Interessen von Drittländern aktiv als Ziel der externen Dimension der GFP verfolgt werden, um insbesondere die Entwicklung der betreffenden Partnerländer zu unterstützen?
- Wie können wir die Synergien zwischen den verschiedenen Formen von Unterstützung und den verschiedenen Partnern im Fischereisektor einerseits und den Entwicklungsstrategien von Küstenstaaten andererseits verstärken?
- Sollte die Aquakultur in künftige partnerschaftliche Abkommen einbezogen werden?
- Wie könnte in Drittländern das Potenzial der handwerklichen Fischerei für Nachhaltigkeit, Ökologie und soziale Vorteile gestärkt werden?

5.9. Aquakultur

Die Aquakultur trägt weltweit zunehmend zur Produktion von aus dem Wasser stammenden Nahrungsmitteln bei. In der EU ist die Aquakulturproduktion in vielen

Küsten- und Binnenregionen eine wichtige Wirtschaftstätigkeit, die in den letzten Jahren allerdings nicht weiter gewachsen ist. Die Kommission hat sich mit den speziellen kurz- und mittelfristigen Problemen der Aquakultur in einer eigenen Mitteilung befasst¹³, doch muss die Rolle der Aquakultur in einer reformierten GFP erörtert werden.

- Welche Rolle sollte die Aquakultur in der künftigen GFP spielen: Sollte sie als tragendes Element mit spezifischen Zielen und Instrumenten in die GFP integriert werden oder sollte es den Mitgliedstaaten überlassen werden, sie auf nationaler Basis auszubauen? Welche Instrumente sind notwendig, um die Aquakultur in die GFP zu integrieren?

6. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Die Arbeit an der Reform bedeutet nicht das Ende der Bestrebungen, die GFP innerhalb des bestehenden Rahmens wirksamer zu machen. In der Zeit bis zur Durchführung der Reform kann und wird viel getan werden, unter anderem:

- Reform der Kontrollstrategie, um sicherzustellen, dass Beschlüsse korrekt angewendet werden und dass in allen Mitgliedstaaten gleiche Rahmenbedingungen herrschen;
- fortgesetzte Bemühungen zur Bekämpfung der illegalen, unregulierten und ungemeldeten Fischerei, um diese Fischerei in europäischen Gewässern und die Einfuhr der Erzeugnisse aus dieser Fischerei zu unterbinden;
- neue Initiativen, um Rückwürfe zu beenden und empfindliche Arten und Lebensräume zu schützen;
- weitere Integration der GFP in die IMP, einschließlich Unterstützung bei der Durchführung der Meeresstrategie, um den Schutz von Meeresökosystemen sicherzustellen;
- neue Aquakulturstrategie, die sich mit den Engpässen befasst, die eine Expansion dieses Sektors behindern;
- Aufstellung und Durchführung weiterer langfristiger Bewirtschaftungspläne, um den fischereilichen Druck auf überfischte Bestände zu verringern und diese bis zum MSY aufzufüllen;
- größere Transparenz für Verbraucher und weitere Verbesserung der Rückverfolgbarkeit der Produktion entlang der Vermarktungskette.

Die Initiativen sollen dringende kurz- und mittelfristige Probleme beheben, während die längerfristige Überarbeitung des politischen Rahmens erörtert wird. Soweit

¹³

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Zukunft der Aquakultur – Neuer Schwung für die Strategie für die nachhaltige Entwicklung der europäischen Aquakultur“ – KOM(2009) 162.

möglich werden sie sich an den Leitlinien orientieren, die sich für diese Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik herauskristallisieren.

Zusammen mit den Beiträgen von Interessenvertreterorganisationen, aus Forscherkreisen, von Regierungen der Mitgliedstaaten, aus der Zivilgesellschaft und von Drittländern soll dieses Grünbuch die Grundlage für eine öffentliche Debatte über die künftige GFP bilden. Die Kommission hofft, dass sich an dieser Debatte politische Entscheidungsträger und Bürgern aus einem breiten Spektrum beteiligen, von Personen direkt aus dem Fischereisektor über solche aus anderen Politikbereichen bis zu europäischen Bürgern im Allgemeinen in ihrer Funktion als Verbraucher, Bürger und Steuerzahler. Die Vertreter von Entwicklungsländern und deren Interessenvertreter werden aufgefordert, ebenfalls aus ihrer Sicht zu dieser Debatte beizutragen.

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Haushaltsüberprüfung wird die Kommission die Debatte im ersten Halbjahr 2010 zusammenfassen und Schlussfolgerungen über die Ausrichtung der GFP-Reform vorlegen, ohne der künftigen Debatte über den nächsten Finanzrahmen vorzugreifen. Danach wird eine Folgenabschätzung durchgeführt. Nach einer weiteren Anhörung der Interessenvertreter entwirft die Kommission dann einen Vorschlag für eine neue Grundverordnung, die sie dem Rat und dem Europäischen Parlament zusammen mit allen anderen Vorschlägen für Basisrechtsakte im Kontext des neuen Finanzrahmens nach 2013 vorlegen wird.

7. NEHMEN AUCH SIE STELLUNG!

Dieses Grünbuch soll die öffentliche Debatte anstoßen und fördern und Meinungen zur künftigen GFP einholen. Die Kommission fordert alle interessierten Kreise¹⁴ auf, sich zu den Fragen in diesem Grünbuch zu äußern. Die Antworten sind gegebenenfalls mit zusätzlichen Kommentaren bis 31. Dezember 2009 an folgende Anschrift zu richten:

Europäische Kommission – Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei

„GFP-Reform“

B-1049 Brüssel

Belgien

oder per E-Mail an mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

¹⁴

Branchenverbände werden gebeten, sich im „Register der Interessenvertreter“ der Kommission zu registrieren (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Dieses Register wurde im Rahmen der europäischen Transparenzinitiative eingerichtet, um der Kommission und der Öffentlichkeit Informationen über die Ziele, Finanzierung und Strukturen von Interessenvertretern zu liefern.

Die Beiträge werden im Internet veröffentlicht. Bitte lesen Sie die für diese Konsultation geltende Datenschutzerklärung, um zu erfahren, wie mit Ihren personenbezogenen Daten und mit Ihrem Beitrag verfahren wird.

Papiere zu diesem Thema und weitere Auskünfte über die Konsultation finden Sie auf folgender Website: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. KURZBEZEICHNUNGEN

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BAFA	Beratender Ausschuss für Fischerei und Aquakultur
EFF	Europäischer Fischereifonds
EO	Erzeugerorganisationen
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
GMO	Gemeinsame Marktorganisation
ICES	Internationaler Rat für Meeresforschung
IMP	Integrierte Meerespolitik
MSY	Höchstmöglicher Dauerertrag
PFA	Partnerschaftliche Fischereiabkommen
RAC	Regionaler Beirat
RFO	Regionale Fischereiorganisationen
TAC	Zulässige Gesamtfangmenge