

Das Ruder herumreißen

Für ein Ende der Überfischung in Nordwesteuropa

Pew Charitable Trusts

Joshua S. Reichert, Executive Vice President, Umweltprogramm

Tom Wathen, Vice President, Umweltprogramm

Pew Charitable Trusts ist eine im Jahr 1948 gegründete, unabhängige, gemeinnützige Nichtregierungsorganisation, die sich für die Interessen der Allgemeinheit einsetzt. Pews Ziele sind dabei die Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen, die Information der Öffentlichkeit und die Stärkung der Zivilgesellschaft. Die Arbeit innerhalb der Europäischen Union konzentriert sich auf die Verbesserung des Fischereimanagements sowie die Erhaltung und den Schutz der Ozeane.

Der vorliegende Überblick ist eine Zusammenfassung des Berichts *Turning the Tide*, der die Rolle der Fischerei in den nordwestlichen Gewässern Europas sowie die im Zuge der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) geschaffenen neuen Rahmenbedingungen für die Erholung der Fischbestände dieser Region erläutert.

Autor

Turning the Tide wurde von Kieran Mulvaney verfasst. Er ist Autor und freier Journalist.

Externe Gutachter

Folgende Experten trugen zum Bericht bei: Lisa Borges, (FishFix), Stefanie Schmidt (Fellow des Ecologic Instituts), und Callum Roberts (Meeresbiologe und Professor für Meeresschutz an der University of York). Die Experten wurden in entscheidenden Projektphasen zu Rate gezogen. Weder diese Personen noch ihre Organisationen unterstützen notwendigerweise die Ergebnisse oder Schlussfolgerungen des Berichts.

Danksagungen

Wir danken folgenden Kollegen und Beratern von Pew für ihren Beitrag zu diesem Bericht: Kat Allarde, Uta Bellion, Appolonia Benoist, Stéphan Beaucher, Dan Benderly, Gonçalo Carvalho, Ned Drummond, Daniel Ehreiser, Bailey Farnsworth, Andrew Fisher, Sara Flood, Justin Kenney, Markus Knigge, Katie Martens, Katie Matthews, Megan McVey, Justyna Niewolewska, Bernard Ohanian, Miquel Ortega, Michael Remez, Jerry Tyson, Mike Walker und Eric Wrona.

Kontakt: Mike Walker, Communications Manager

Email: mwalker@pewtrusts.org

Projekt-Website: pewtrusts.org/endeuoverfishing

Twitter: @Pew_EU

The Pew Charitable Trusts setzt auf die Macht des Wissens, um die komplexen Probleme der Gegenwart zu lösen. Pew verfolgt dabei einen streng analytischen Ansatz. Ziele sind die Verbesserung der politischen Rahmenbedingungen, die Information der Öffentlichkeit und die Stärkung der Zivilgesellschaft.

Überblick

Die Meere Nordwesteuropas—die Nordsee, die Irische See und die Keltische See sowie die Gewässer westlich von Schottland und Irland—bergen einen enormen Reichtum und eine große Vielfalt an Ökosystemen, Tier- und Pflanzenwelten, die die Kulturen entlang der Küsten entscheidend geprägt haben. Seit Jahrtausenden begünstigen die natürlichen Ressourcen der Meere die Entwicklung von Küstengemeinden.

In den vergangenen Jahrzehnten nahm die Ausweitung der Fischerei jedoch dramatische Ausmaße an. Viel zu lange ignorierte die Politik die Aufrufe von Wissenschaftlern und Umweltschützern, den Fangdruck zu reduzieren. Stattdessen stellte sie kurzfristige wirtschaftliche und politische Interessen vor die Entwicklung einer langfristig tragbaren und nachhaltigen Form der Fischerei. Infolgedessen brachen viele Fischbestände in der Region regelrecht zusammen, was die vom Fischfang lebenden Gemeinden in ihrer Existenz bedrohte. Als Reaktion auf diese Fehlentwicklung verabschiedete die Europäische Union (EU) eine Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) und vollzog damit einen ersten wichtigen Schritt zur Wiederherstellung der Gesundheit der Fischbestände und Meeresökosysteme.

Der Bericht wirft einen detaillierten Blick auf die Gewässer Nordwesteuropas und die Rolle, die der Fischfang bei den Aufschwüngen und Abstürzen der Wirtschaftskraft der Küstengemeinden spielte. Eine genaue Kenntnis dieser Regionen—und der zentralen Bedeutung der hier vorkommenden Fischbestände—verdeutlicht, wie wichtig eine effektive Umsetzung der reformierten GFP ist, um der Überfischung in ganz Europa Einhalt zu gebieten - und zwar dort wo es möglich ist mit dem Zieldatum 2015, jedoch spätestens bis 2020. Jetzt ist es an der Zeit, die formulierten politischen Ziele in die Praxis umzusetzen.

Eine Region mit reicher Meeresfauna und ebenso reicher Geschichte

An der Nordseeküste leben ca. 60 Millionen Menschen, d.h. 13 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung.¹ Dabei wechseln sich dicht besiedelte Gebiete, wie die Niederlande mit einer durchschnittlichen Bevölkerungsdichte von 500 Menschen pro Quadratkilometer, mit größtenteils ländlichen Gebieten ab, wie die Shetlandinseln vor Schottland, wo gerade einmal 16 der 100 Inseln bewohnt sind.²

Weiter westlich, an der Küstenlinie der Irischen See, befindet sich einer der am stärksten industrialisierten Teile der Region—das englische *Metropolitan County* Merseyside mit Liverpool—und ein Küstenabschnitt, an dem sich nahezu ein Viertel der Flussmündungen Großbritanniens befindet. Sowohl die Nordsee als auch die Irische See sind relativ flach und in weiten Teilen von Land umgeben. Ihre Wellen treffen auf zahlreiche Ufer - die norwegischen Fjorde, die Strömungsrinnen des Wattenmeers und die außergewöhnlichen Basaltformationen im Nordwesten Irlands, die sogenannten *Giant's Causeways*.

Im Gegensatz dazu besitzt die Keltische See eine relativ kurze Küstenlinie: Sie umspült die irische Südküste und berührt die Spitzen von Cornwall, Wales und der Bretagne, ist aber ansonsten nur durch die in Seekarten gezeichneten Linien begrenzt. Die Gewässer westlich von Schottland und Irland decken den größten Bereich der Region ab und bieten gleichzeitig die größte Vielfalt - von den dünn besiedelten Äußeren Hebriden über den Meeresarm Firth of Clyde (wo bereits seit dem 15. Jahrhundert Heringsfischerei betrieben wird) und weiter westlich die kalten und tiefen Gewässer mit Tiefwasserkorallen und Fischarten, die mehr als 100 Jahre alt werden können.

Bei allen Gegensätzen blieb eine Konstante: Trotz Urbanisierung, Industrialisierung und Überfischung bargen die Gewässer und Küstenzonen Nordwesteuropas über lange Zeit und teils auch heute noch eine reiche Meeres- und Küstenfauna. Die Keltische See beheimatet etwa 300 000 Brutpaare 15 verschiedener Seevogelarten.³ Die zu den Äußeren Hebriden gehörenden *Monach Islands* haben weltweit den zweitgrößten Kegelrobbenbestand.⁴ Gewaltige Tiefseekorallenriffe an der *Porcupine Bank*, 320 km westlich von Irland, bergen lebende Korallenwälder, die vier Mal so hoch sind wie vergleichbare Kaltwasserkorallen andernorts.⁵ Das Wattenmeer in der südöstlichen Nordsee ist das weltweit größte intakte System von intertidalen Sand- und Schlickwatten, während die Salzmarschen eine Flora und Fauna mit ca. 2 300 Arten beherbergen.⁶

Die Gewässer Nordwesteuropas



© 2015 The Pew Charitable Trusts

Die vielfältigen Meeresökosysteme spielten über lange Zeit hinweg eine wichtige Rolle für die Kultur und die Wirtschaft Nordwesteuropas. Knochenüberreste von Kabeljau an der Nordostküste Irlands weisen darauf hin, dass in der Irischen See bereits vor über 9 000 Jahren Fischfang betrieben wurde.⁷ Etwa 1 000 Jahre vor Anfang unserer Zeitrechnung wagten sich baskische Fischer bis weit in den Norden nach Norwegen, Island und bis hin zu den Färöer-Inseln vor. Sie fingen dort Kabeljau und machten ihn mit Salz haltbar.⁸ Im 17. und 18. Jahrhundert absorbierte die holländische Fischerei mehr Kapital und beschäftigte ebenso viele Menschen wie



Kabeljau ist seit Jahrhunderten eine der symbolträchtigsten Arten der Region.

die Handelsflotte des Landes, die seinerzeit die wohlhabendste Europas war.⁹

Geschichte der Überfischung

1813 war der Fischreichtum in der Region so groß, dass der britische Politikkommentator Henry Schultes schrieb: „Das Meer, das uns umgibt, bietet eine unerschöpfliche Quelle des Wohlstands“.¹⁰ Beinahe 100 Jahre später jubelte Walter Wood: „Trotz des schnellen Wachstums der Fischereiindustrie erhöhen sich die Fischbestände Jahr für Jahr“.¹¹ Zum Zeitpunkt der zweiten Aussage kündigten sich jedoch bereits erste Warnsignale an: Im Jahr 1900 beispielsweise stellte Walter Garstang von der britischen *Marine Biological Association* bezüglich der Nordsee fest, dass die intensive Befischung zu einem stetigen Rückgang der Fangmengen bei gleichzeitig immer höherem Arbeitsaufwand führte.¹²

Die beiden Weltkriege verlangsamten die Expansion der Fischereiindustrie in der Region und damit die Überfischung, doch es handelte sich lediglich um eine kurze Verschnaufpause. Heute schwankt die Situation von Meer zu Meer: Nordsee-Fischereien beispielsweise wurden und werden – mit wechselnden dominanten Akteuren – auch weiterhin von zahlreichen Staaten betrieben. In der Irischen See hingegen geht ein Großteil der Anlandungen auf irische und britische Schiffe zurück, während die Fanggebiete

westlich von Schottland und Irland eine besondere Herausforderung darstellen, da die EU-Fischereien die Fangquoten in internationalen Gewässern mit den Amtskollegen aus Island, Norwegen, den Färöer-Inseln, Grönland und Russland aushandeln müssen. Aber das grobe Muster—mit einem rapiden Anstieg der angelandeten Fischmengen, gefolgt von einer massiven Abnahme aufgrund der unter dem hohen Fangdruck zusammenbrechenden Fischbestände—wiederholte sich immer wieder.

Die Beispiele und ihre gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Konsequenzen sind besorgniserregend:

- Im Jahr 1955 gab es den ersten Zusammenbruch des Heringsbestandes der Nordsee. Weitere Zusammenbrüche folgten in den späten 1960er Jahren, woraufhin der Heringfang in der Nordsee 1977 für vier Jahre ausgesetzt werden musste.¹³ Die Kabeljaufangmengen in diesen Gewässern erreichten in den frühen 1970er Jahren mit 300 000 Tonnen einen Höchststand, gingen in den 1980er und 1990er Jahren allmählich zurück und nahmen von da an rapide ab, bis der Internationale Rat für Meeresforschung (ICES) ein Ende der Kabeljaufischerei forderte. Auch wenn die Fischerei heute den Vorgaben eines Bewirtschaftungsplans unterliegt, ist der Bestand nach wie vor überfischt und seine Biomasse bedenklich niedrig.
- In der Irischen See ist von den einst umfangreichen Heringfischereien nur noch ein Bruchteil übrig, so dass ein Großteil des Fangs von nur drei Trawlern erledigt wird. Der ICES empfahl bereits seit 2004 eine Null-Quote für Kabeljau, doch erst 2012 setzten die EU-Fischereiminister die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) an den Küstengewässern des westlichen Schottlands auf Null herab.
- In der Keltischen See hat sich die Intensität der Fischerei auf die relative Menge verschiedener Fischarten unterschiedlicher Größen ausgewirkt, was die Zusammensetzung des Ökosystems grundlegend veränderte.¹⁴ So gab es in diesen Gewässern eine signifikante Abnahme großer Arten, wie z. B. Kabeljau und Seeteufel, bei gleichzeitiger Zunahme kleinerer Arten, wie z. B. Blauer Wittling, Flügelbutt und Wittling.
- Westlich von Schottland und Irland war die Fischerei auf Blauen Wittling im Jahr 2003 die umfangreichste im gesamten Nordostatlantikraum. 2011 war der Zusammenbruch des Bestands derart massiv, dass Wissenschaftler eine Null-Quote für das Jahr empfahlen.¹⁵ Im Jahr 2000 wurde eine durch Subventionen unterstützte Fischerei auf Granatbarsch aufgenommen. Sie erreichte 2002 ihren Höhepunkt und wurde 2009 wieder eingestellt.

Überfischung und die frühe Gemeinsame Fischereipolitik

Seit dem Jahr 1983 regelt die Gemeinsame Fischereipolitik den Fischfang der EU-Mitgliedsländer und die Fischerei in EU-Gewässern. Die GFP kann nicht für die Fehler, die vor ihrem Inkrafttreten begangen wurden, verantwortlich gemacht werden, aber bislang hat sie sich noch nicht als wirksames Instrument für die Wiederherstellung eines nachhaltigen Niveaus der Fischbestände erwiesen. Stattdessen trugen einige Aspekte der GFP sogar zu einem Fehlmanagement des Fischbestands in der Region bei. Beispiele:

- Wissenschaftliche Empfehlungen wurden bei Entscheidungen unzureichend berücksichtigt. Es ist der EU-Ministerrat, der das letzte Wort bei der Festlegung der Fangquoten im Rahmen der GFP hat und dabei regelmäßig kurzfristige politische Überlegungen vor langfristige ökologische und ökonomische Ziele stellt.
- Die Verantwortlichen sind auf die Informationen seitens der Fischereifahrzeuge angewiesen, die nicht immer verfügbar oder zuverlässig sind. Der ICES beispielsweise schätzte, dass „nicht berichtete Entnahmen“ — d.h. nicht gemeldeter Fang und unerlaubte Anlandungen, sogenannte „schwarze“ Anlandungen— bisweilen bis zu 40 Prozent der Kabeljaufänge in der Nordsee ausmachten.¹⁶
- Selbst wenn restriktive Maßnahmen für den Wiederaufbau der Bestände ergriffen werden, übt die Fischereiindustrie oftmals Druck aus, um die Beschränkungen aufzuheben, so dass die Maßnahmen nicht

Die Fischerei um oder unterhalb des Maximalertrages maximiert langfristig den Durchschnittsertrag.

voll greifen können. Beispiel: Die Beschränkung der Kabeljaufischerei in der Keltischen See nach 2005 in Verbindung mit einer außergewöhnlich hohen Anzahl von Jungfischen 2010 führte zu einem rapiden Anstieg der Bestandsgröße. Doch die Fangquoten wurden kurz darauf wieder erhöht, so dass der Bestand erneut zurückging. Die Chance auf eine Erholung verstrich ungenutzt.

- Ein übergeordnetes Problem besteht jedoch darin, dass weder die ursprüngliche GFP noch die vorhergehenden Richtlinien zur Regulierung der Fischerei auf den nachhaltigen Schutz des Ökosystems ausgerichtet waren.

Die ersten Fischereiverordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) wurden 1970 erlassen. Die Regeln entstanden nicht nur in dem Glauben, dass die Ozeane weitgehend unerschöpflich sind, sondern auch aus der Überzeugung, dass es Ziel der Fischereiwirtschaft sei, Fangmengen und damit einhergehende Profite zu maximieren. Die Verfasser konzentrierten sich dabei primär auf Struktur- und Marktmaßnahmen zur Steigerung von Produktivität und Wachstum.

Nachdem die GFP im Jahr 1983 auf den Weg gebracht worden war wuchsen die Fangflotten unaufhaltsam weiter—während die Fischbestände schrumpften. Selbst als die Fischereipolitik einer Reihe von Reformen unterzogen wurden, um den Grad ihrer Nachhaltigkeit zu erhöhen, wurden viele der ehrgeizigen Maßnahmen, die möglicherweise eine Erholung des Fischbestands ermöglicht hätten, durch die Verlagerung des Schwerpunktes zugunsten politischer und wirtschaftlicher Erwägungen, vereitelt. Als Konsequenz mussten 2007 94 % der ausgewerteten Bestände in der EU als überfischt eingestuft werden.¹⁷

Die Reform der Fischereipolitik: Ein Schritt nach vorne

2008 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Fischereipolitik, die sowohl die Struktur als auch die Umsetzung der bisherigen Fischereipolitik in Frage stellte. Der hierdurch in Gang gesetzte Prozess führte zu einer grundlegenden Reform der GFP, die im Januar 2014 in Kraft trat. Die Fischereipolitik enthält nun unter anderem einen klaren Zeitrahmen für die Beendigung der Überfischung und die Verpflichtung, unerwünschte Beifänge anzulanden. Bei einer korrekten Umsetzung könnten diese Maßnahmen die kommerzielle Fischerei in der Region grundlegend verändern, überfischte Bestände könnten sich erholen und die Meere Nordwesteuropas mit Leben füllen.

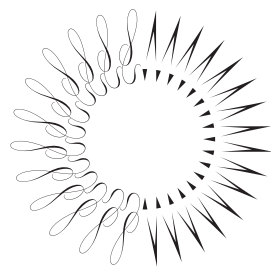
Ob dies gelingt, hängt jedoch von der korrekten Umsetzung ab. Obwohl vereinbart wurde, die Überfischung wo möglich bis 2015, jedoch spätestens bis 2020 zu beenden, haben die Minister den Grad der Überfischung in den Jahren 2012 und 2013 durch ihre Beschlüsse erhöht. Und es steht zu befürchten, dass einige EU-Mitgliedsstaaten sich bei der Umsetzung der neuen Standards um Aufschübe, Ausnahmenregelungen oder Quotenanpassungen bemühen werden, die die Gefahr weiterer Überfischung bergen.

Jahrelange, gemeinsame Bemühungen durch die Europäische Kommission, das Parlament und den Rat - bei gleichzeitig hohem öffentlichem Druck - mündeten in eine grundlegende Reform der GFP. Doch die Politik kann nur dann Erfolg haben, wenn diejenigen, die die Reform umsetzen, ihr Ziel fest im Auge behalten und wenn die Öffentlichkeit die Entscheidungsträger auch weiterhin dazu drängt, das Gesetz wie geplant zu implementieren. Denn nur so können sich die Fischbestände erholen und nur so kann es eine stabile und nachhaltige Fischerei in der Region geben.

Endnoten

- 1 North Sea Region Programme, "North Sea Region Programme 2014-2020: Guidance for Stakeholders", http://www.northsearegion.eu/files/user/File/Public_Consultation/Guidance_for_stakeholders.pdf
- 2 Trading Economics, "Bevölkerungsdichte (Menschen pro Quadratkilometer)", Zugriff am 3. November 2014, <http://www.tradingeconomics.com/netherlands/population-density-people-per-sq-km-wb-data.html>
- 3 V. Lauria et al., "Influence of Climate Change and Trophic Coupling across Four Trophic Levels in the Celtic Sea", *PLoS ONE* 7(10): e47408 (2012). doi:10.1371/journal.pone.0047408
- 4 Scottish Natural Heritage, "Seals in Scotland: Where Are They?" <http://www.snh.org.uk/publications/on-line/naturallyscottish/seals/sealsinscotland.asp>
- 5 "New Coral Reef Found Off West Coast," *BreakingNews.ie* (26 May 2009), <http://www.breakingnews.ie/ireland/new-coral-reef-found-off-west-coast-412371.html>
- 6 UNESCO, "Wadden Sea", Zugriff am 3. November 2014, <http://whc.unesco.org/en/list/1314>
- 7 Wessex Archaeology, "Strategic Environmental Assessment Sea 6: The Irish Sea Maritime Archaeology" (Handelsministerium Großbritannien, 2005), 18.
- 8 M. Kurlansky, *Cod: A Biography of the Fish that Changed the World* (New York: Walker & Company, 1997), 19.
- 9 B. Poulsen, *The Dutch Herring Industry: An Environmental History* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008), 21.
- 10 H. Schultes, "A dissertation on the public fisheries of Great Britain, explaining the rise, progress, and art of the Dutch fishery, &c.", *Quarterly Review* IX(XVIII) (1813), 265-304.
- 11 C. Roberts, *The Unnatural History of the Sea* (Washington D.C.: Island Press, 2007), 165.
- 12 W. Garstang, "The impoverishment of the sea", *Journal of the Marine Biological Association of the United Kingdom* (1900), 3.
- 13 Roberts, *Unnatural History of the Sea*, 184-198.
- 14 S. Shephard et al., "Size-selective fishing drives species composition in the Celtic Sea", *ICES Journal of Marine Science* 69(2) (2012), 223-234.
- 15 T. Bjørndahl and N-A. Ekerhovd, "Management of Pelagic Fisheries in the North-East Atlantic: Norwegian Spring Spawning Herring, Mackerel and Blue Whiting", *Marine Resource Economics* 29:1 (2013), 69-83.
- 16 ICES, "Cod in Subarea IV (North Sea) and Divisions VIIId (Eastern Channel) and IIIa West (Skagerrak): Advice for 2012", <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2012/2012/cod-347.pdf>
- 17 Europäische Kommission, "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Concerning a consultation on Fishing Opportunities for 2015 under the Common Fisheries Policy" (2014), http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/fishing-opportunities-2015/doc/com-2014-388_en.pdf

pewtrusts.org/endeuoverfishing



THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS
