

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

Reform der EU-Fischereipolitik

Die Europäische Kommission will den Kurs der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) neu justieren. Zu diesem Zweck hat sie am 22. April 2009 ein Grünbuch vorgelegt und einen öffentlichen Konsultationsprozess bis Ende des Jahres eingeleitet. Ins Zentrum der Debatte stellt die Kommission Fragen zur Rentabilität der Fangflotten, zur Überfischung, zu Erzeuger- und Verbraucherinteressen sowie zur Kohärenz der GFP mit anderen Politikbereichen wie der Meerespolitik.

Die GFP wurde im Jahr 1983 als ausschließliche Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft (EG) mit dem Ziel vereinbart, zwischenstaatliche Konflikte aufgrund von Fischfang in fremden Hoheitsgewässern zu vermeiden. Die grundlegende **Reform der GFP im Jahr 2002** rückte das Anliegen in den Vordergrund, die Fischereiresourcen unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen zu nutzen. Zu den vereinbarten Änderungen zählten längerfristige Bewirtschaftungspläne für zahlreiche Fischbestände, eine stärkere Einbeziehung von Interessenvertretern, eine neue Flottenpolitik und eine Anpassung der öffentlichen Finanzhilfen.

In ihrem Grünbuch vom April 2009 zieht die Kommission eine **negative Bilanz** der Reform von 2002. Von den Fischbeständen in den Gewässern der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) würden 88 % über den höchstmöglichen Dauerertrag (= maximale Fangmenge, die im Durchschnitt jährlich gefischt werden kann, ohne das Produktivitätspotenzial eines Bestands zu beeinträchtigen) hinaus befischt. Die Überfischung bei gleichzeitigem Übergewicht des Importanteils, eine unangemessene Größe der Fangflotten, die Abhängigkeit der Fischerei von Beihilfen und eine kurzfristige Entscheidungsfindung halten die GFP nach Ansicht der Kommission in einem Teufelskreis gefangen.

Um ihn zu durchbrechen, will die Kommission **fünf strukturelle Probleme der GFP** angehen. Sie identifiziert die **Überkapazität der Flotten** als zentrale Ursache der geringen Wirtschaftlichkeit der Fischerei und der Überfischung. Ständige Finanzhilfen zur Verschrottung von Schiffen hätten die Flottenstärke nicht verringert, da Entscheidungen über neue Investitionen die Struk-

turmaßnahme einkalkulierten. Stattdessen stellt die Kommission eine einmalige Verschrottungsprämie zur Diskussion. In Betracht zieht sie zudem eine rechtliche Begrenzung der Kapazität der Fangflotten oder marktwirtschaftliche Instrumente wie übertragbare Fangrechte auf mitgliedstaatlicher oder EU-Ebene.

Eine zweite Schwäche der GFP erkennt die Kommission darin, dass **kein Rangverhältnis der Nachhaltigkeitsziele** definiert ist. Während sie wirtschaftliche, ökologische und soziale Anliegen der GFP auf lange Sicht für kompatibel hält, seien kurzfristig Zielkonflikte unvermeidbar. Die Reform müsse sicherstellen, dass wirtschaftlich und sozial motivierte Sofortmaßnahmen nicht die ökologische Nachhaltigkeit vereiteln, ohne die langfristig keine wirtschaftliche und soziale Fischerei möglich sei. Die Kommission sucht daher nach Wegen, wie sich die Nachhaltigkeitsziele ordnen und präzisere Vorgaben für kurz- und langfristige Maßnahmen entwickeln lassen.

Darüber hinaus prägen kurzfristige Erwägungen und eine Detailregulierung die GFP aus Sicht der Kommission. Sie führt dies auf eine **zentralisierte Beschlussfassung der GFP** zurück und regt an, bei der Entscheidungsfindung zwischen Grundsätzen und deren Durchführung zu unterscheiden. Die technischen Einzelfragen sollten der Rat und das Europäische Parlament einer dezentralen Beschlussfassung überlassen. Hieran schließt die Kommission die Fragen an, wie die Verteilung der Aufgaben klarer definiert werden könnte und inwieweit eine Delegation auf das Ausschussverfahren, die Mitgliedstaaten oder die Fischereiwirtschaft sowie eine Konsultation von Interessenvertretern Sinn ergeben.

Eine **mangelnde Einbindung der Fischereiwirtschaft** wird im Grünbuch als viertes Problem

Nr. 08/09 (25. Mai 2009)

der GFP genannt. Diese folge bislang einem „Top-down-Konzept“. Die Kommission bittet um Stellungnahmen zur Frage, wie die Fischerei und die Verarbeitungswirtschaft aber auch die Verbraucher durch mehr Verantwortung und Rechte für die Ziele der GFP gewonnen werden können. Als fünftes Defizit der GFP stellt die Kommission schließlich **Mängel des Überwachungs- und Kontrollsystems** heraus. Diese hatte bereits zuvor der Europäische Rechnungshof kritisiert und wirksame Inspektionen und Sanktionen als Bedingungen einer nachhaltigen Fischerei eingefordert. Zu diesem Zweck hat die Kommission eine Verordnung zur Reform der GFP-Aufsicht vorgeschlagen. Mit dem Grünbuch wirft sie darüber hinaus Fragen nach einer besseren Datenerhebung und effektiven Durchsetzungsinstrumenten auf.

Über diese Maßnahmen zur Behebung der strukturellen Defizite der GFP hinaus unterbreitet die Kommission **weitere Verbesserungsvorschläge**. Für die handwerkliche Fischerei, die Küsten- und die Sportfischerei zieht sie differenzierte Regelungssysteme in Betracht. Darüber hinaus macht die Kommission darauf aufmerksam, dass die gegenwärtige Festsetzung von zulässigen Gesamtfangmengen zu Rückwürfen von unerwünschten Beifängen führe. Um das Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags zu erreichen und Rückwürfe zu vermeiden, möchte die Kommission andere Bewirtschaftungssysteme etwa auf Basis des Fischereiaufwandes erörtern. Mithilfe der Konsultation will die Kommission auch das System der „relativen Stabilität“ überdenken, demzufolge ein fester Verteilungsschlüssel die mitgliedstaatlichen Anteile an jeder Gemeinschaftsfangquote festlegt. Im Hinblick auf niedrige Erstverkaufspreise für Fisch und die Interessen von Fischern, Vertrieb und Verbrauchern möchte die Kommission marktbasierende Instrumente, Transparenzinitiativen und die Handelspolitik prüfen.

Für wünschenswert hält die Kommission die Abstimmung der GFP mit der **integrierten Meerespolitik** der EU. Hier erkennt sie Wechselwirkungen und Synergien bezüglich des Schutzes von Meeresökosystemen, des Klimawandels, der Meeresraumplanung, der Förderung der Küstengemeinden sowie der Überwachung und Wis-

senschaft. Auch zur Koordinierung der Meeresforschung gibt die Kommission mit dem Grünbuch Denkanstöße.

Kohärenter gestalten möchte die Kommission das Verhältnis von GFP und **Finanzhilfen** der EU oder der Mitgliedstaaten. Sie befürwortet eine Debatte über das Ausmaß und die Förderziele indirekter oder direkter Fischereibeihilfen, damit diese die strukturellen Defizite der GFP nicht noch verfestigten.

Die GFP regelt nicht nur die Fischerei innerhalb der EU, sondern erfasst die EU-Flotte auch außerhalb der mitgliedstaatlichen Gewässer. Die Kommission fragt, ob und wie die GFP in den Beziehungen zu Drittstaaten eine nachhaltige Fischerei fördern soll und kann. Sie unterbreitet Reformvorschläge, um die GFP in Einklang mit den Zielen der **Entwicklungs- und Umweltpolitik** der EU zu bringen. Schließlich möchte die Kommission in der Debatte erörtern, inwieweit auch die **Aquakultur** in die reformierte GFP einbeziehen ist.

Mit ihrem Grünbuch fordert die Kommission alle interessierten Kreise (Bürger, Interessenvertretungen, Wissenschaftler, Mitgliedstaaten oder Drittstaaten) zur Teilnahme an einem **Konsultationsverfahren bis zum 31. Dezember 2009** auf. Für Anfang 2010 plant die Kommission, die Ergebnisse zu veröffentlichen. Auf ihrer Basis soll die Reform der GFP zu Beginn des Jahres 2013 in Kraft treten. Eine im Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ am 25. Mai 2009 geführte Orientierungsdebatte ließ einen Konsens über grundsätzlichen Reformbedarf erkennen. Die Vertreter der Mitgliedstaaten befürworteten zudem rasche Maßnahmen gegen Beifang. In anderen Einzelfragen zeigten sich indes widerstreitende Interessen. Über diese Reformbemühungen hinaus besteht die Möglichkeit, zur **Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2010 bis 31. Juli 2009** Stellung zu nehmen.

In unbekannte Gewässer stieße die GFP vor, sollte **Island** mit seinen reichen Fischgründen der EU beitreten. Falls das Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums einen Beitrittsantrag stellt, wird sich die Vergemeinschaftung der Fischerei – wie schon im Fall von Norwegen – als zentrale Kontroverse der Beitrittsverhandlungen erweisen.

Quellen:

- Kommission, Mitteilung Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2010, KOM(2009)224 endgültig.
- Kommission, Grünbuch Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2009)163 endgültig.
- Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat 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 endgültig.
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 7/2007 über die Überwachungs-, Inspektions- und Sanktionssysteme betreffend die Vorschriften zur Erhaltung der gemeinschaftlichen Fischereiresourcen, zusammen mit den Antworten der Kommission, ABl. 2007 C 317 vom 28.12.2007.
- Carsten Schymik, Island auf EU-Kurs. Beitritt als Rettungsanker, SWP-Aktuell 24/Mai 2009.