

Der Vorsorgeansatz im Fischereimanagement

Hans-Peter Cornus, Institut für Seefischerei, Hamburg

Seit 1988 wurde in verschiedenen Gremien, hauptsächlich der UNO, das Vorsorgeprinzip für menschliche Aktivitäten in der Umwelt entwickelt. Auf mehreren Konferenzen der UNO konnten detaillierte Regeln auch für die Fischerei verfaßt werden. Meilensteine waren die UNCED Konferenz in Rio de Janeiro 1992 (UN Conference on Environ and Development) und die Serie von UN Konferenzen über „wandernde und grenzüberschreitende Fischbestände“ von 1992 - 1995 (UN Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks). Die letztgenannte Konferenzserie mündete in einem „Abkommen für die Erhaltung und Bewirtschaftung von wandernden und grenzüberschreitenden Fischarten“ (UN Agreement on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks). Während dieses Abkommen die Unterzeichnerstaaten an die Vereinbarungen bindet, können die parallel in der FAO entwickelten „Verhaltensregeln für eine verantwortungsbeußte Fischerei“ (Code of Conduct for Responsible Fisheries) freiwillig angewendet werden.

Der Internationale Rat für Meeresforschung (ICES) in Kopenhagen wurde von Fischereimanagem aufgefordert, den Vorsorgeansatz in die Beratung für die Bewirtschaftung von Fischbeständen einzubinden. Eine Arbeitsgruppe wurde im Februar 1997 einberufen, um dies umzusetzen. Basierend auf den oben angegebenen Vereinbarungen, insbesondere dem Annex II der UN Vereinbarung über die Erhaltung und Bewirtschaftung von wandernden und grenzüberschreitenden Fischarten, erarbeitete die Arbeitsgruppe ein Konzept bestehend aus

- bestandsspezifischen Referenzpunkten,
- Maßnahmen im Falle einer Gefährdung eines Fischbestandes
- Aufbauprogramme im Falle einer Überfischung.

Drei Arten von Referenzpunkten bilden die Basis des Konzeptes. Als erstes werden biologische Grenzüberschreitungspunkte definiert, deren Überschreitung mit großer Wahrscheinlichkeit einen Bestandskollaps herbeiführt. Diese sollten somit grundsätzlich nicht überschritten werden. Um dies zu vermeiden werden zweitens Vorsorgereferenzpunkte definiert, eine Art Alarmzeichen, deren Erreichen das Management daraufhinweisen soll, daß ein Bestand in die Nähe der Grenzüberschreitungspunkte gerät. Bei Überschreiten der Vorsorgereferenzpunkte treten automatisch vorher vereinbarte Maßnahmen in Kraft, die eine weitere Gefährdung des Bestandes verhindern bzw. rückgängig machen sollen. Diese Maßnahmen können sowohl in der Reduzierung der fischereilichen Sterblichkeit in Form von geringeren erlaubten Fangmengen (TAC, Total Allowable Catch) als auch in der Einschränkung der Fangtätigkeit (Aufwandbeschränkung) etc. bestehen. Die nötigen Maßnahmen müssen vor Beginn der Fischerei vereinbart worden sein, um schnell auf Veränderung der Bestandssituation reagieren zu können, ohne vorher langwierige Verhandlungen über entspre-

chende Maßnahmen führen zu müssen. Als drittes werden, je nach Managementstrategie, Zielreferenzpunkte für die Bewirtschaftung festgelegt. Für diese sind die Vorsorgereferenzpunkte eine obere Grenze. Sollte trotz aller Vorsorgemaßnahmen ein Bestand dennoch überfischt worden sein, werden die ebenfalls vorher vereinbarten Aufbauprogramme durchgeführt, die den Zeitraum beinhalten, in dem der Bestand regeneriert sein muß.

Geeignete Parameter für bestandsspezifische Referenzpunkte zur Begutachtung des Bestandszustandes sind sowohl die Biomasse des Laicherbestandes als auch das Maß für die fischereiliche Nutzung, die fischereiliche Sterblichkeit. Somit können pro Bestand Grenz- und Vorsorgereferenzpunkte bezüglich fischereilicher Sterb-

Precautionary Approach in Fisheries Management

Since 1988 the 'Precautionary Principle' for human activities in the global environment has rapidly gained recognition in UN conferences (especially UNCED, Rio de Janeiro, 1992). For fisheries the UN Agreement on the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks was a milestone for the implementation of the Precautionary Approach to fisheries management. The International Council for the Exploration of the Seas (ICES) and the Scientific Council of NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organisation) were requested to implement the Precautionary Approach in the advice for fisheries management. The ICES concept for implementation consists of stock specific biological and management reference points, harvest control rules and recovery plans in case of overfished stocks. The NAFO concept is similar.

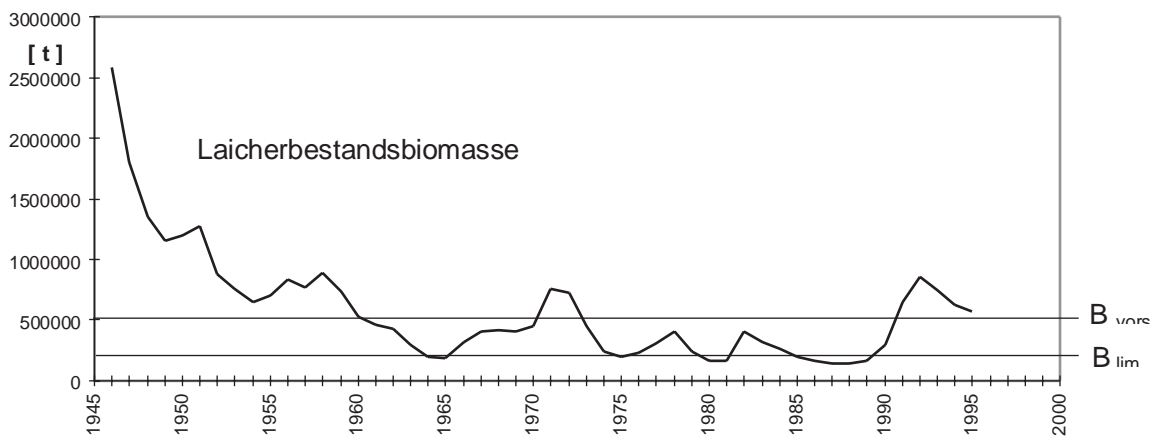


Abb. 1: Grenzreferenzpunkt B_{lim} und Vorsorgereferenzpunkt B_{vors}

lichkeit und Laicherbiomasse definiert werden. Der Einfachheit halber wird das Konzept anhand der Referenzpunkte nur auf Basis der Laicherbiomasse eines hypothetischen Bestandes hier grafisch dargestellt (Abb. 1). Für einen hypothetischen Bestand bezeichnet B_{lim} in der Abbildung 1 den Wert für den Grenzreferenzpunkt bezüglich der Laicherbestandsbiomasse. Eine Verringerung der Laicherbestandsbiomasse unter den Grenzreferenzpunkt hinaus würde mit großer Wahrscheinlichkeit zum Bestandskollaps führen. Der Vorsorgereferenzpunkt (in diesem Fall ca. 500 000 t) dient als Warnsignal, daß der Bestand auf dem Weg in eine gefährliche Situation ist. Bei Erreichen des Vorsorgereferenzpunktes werden die vorher vereinbarten Maßnahmen zur Erhaltung des Bestandes in Kraft gesetzt. Sollte das Bewirtschaftungsziel die Erhaltung einer bestimmten Laicherbestandsbiomasse sein (alternativ zu z.B. konstanter fischereilicher Sterblichkeit oder konstanter erlaubter Fangmenge), so muß der Zielreferenzpunkt des Managements einer größeren oder zumindest gleichen Laicherbestandsbiomasse als die des Vorsorgereferenzpunktes entsprechen (in diesem Fall größer oder gleich 500 000 t). Der Zielreferenzpunkt kann jedoch nur gleich dem Vorsorgereferenzpunkt sein, wenn die Unsicherheiten sowohl bei der Bestimmung der Bestandsparameter als auch bei der Bewertung der Umwelteinflüsse eindeutig als vernachlässigbar gering erkannt wurden. Dies wird allerdings nur selten der Fall sein.

Die Bestimmung der Grenz- und Vorsorgereferenzpunkte (Zielreferenzpunkte werden vom Management je nach Bewirtschaftungsziel festgelegt) bildet einen wesentlichen Teil des Konzeptes. Der Abstand zwischen Grenzreferenzpunkt und Vorsorgereferenzpunkt soll alle Unsicherheiten in den Daten, in der Berechnung der Referenzpunkte und anderen Unsicherheitsfaktoren wie z.B. die Umwelteinflüsse berücksichtigen. Der Abstand kann also geringer ausfallen je besser die Kenntnisse über den Bestand, die Genauigkeiten der Daten und andere

Einflußfaktoren sind. Andererseits muß der Abstand groß sein, wenn wenig über die Einflußfaktoren bekannt ist. Daraus folgt in der Regel eine geringere erlaubte Fangmenge oder Einschränkung der Fangtätigkeit und führt meistens zum Interessenkonflikt mit der Fischwirtschaft. Hier kommt jedoch ein wesentlicher Punkt des Vorsorgeansatzes zum Tragen, der besagt, daß Unsicherheiten in den wissenschaftlichen Aussagen oder Unkenntnis über den Bestandszustand nicht als Ausrede benutzt werden dürfen, um nötige Maßnahmen wie z.B. Verringerung der erlaubten Fangmenge nicht durchzuführen. Gegenwärtig ist eine solche Handlungsweise in der Bestandsbewirtschaftung selten zu beobachten.

Die vorher zu vereinbarenden Maßnahmen im Falle einer Gefährdung eines Bestandes führen ebenfalls zu einer Verringerung des erlaubten Fanges oder zu Einschränkungen der Fangtätigkeit. Unterschiedliche Meinungen über das Maß der Verringerung wird es mit Sicherheit geben.

Es soll nicht verschwiegen werden, daß dies Konzept eine Reihe von Problemen bei der Festlegung der Referenzpunkte aufwirft, deren Bewältigung die Wissenschaft fordern wird. Die umstrittensten Punkte im Konzept werden sowohl von wissenschaftlicher als auch von fischereipolitischer Seite der Abstand zwischen Vorsorgereferenzpunkt und Grenzreferenzpunkt und die vorher zu vereinbarenden Maßnahmen im Falle der Gefährdung eines Bestandes sein, da diese unmittelbare Auswirkungen auf die erlaubten Fangmenge haben.

Die Fischereikommission der Nordwestatlantischen Fischereiorganisation (NAFO) beauftragte den Wissenschaftsrat der Organisation, den Artikel 6 und den Annex II des UN Abkommens für die Erhaltung und Bewirtschaftung von wandernden und grenzüberschreitenden Fischarten zu kommentieren und Vorbereitungen zur Einführung des Vorsorgeansatzes in die Beratung der Fischereikommission zu treffen. Der Wissenschaftsrat

befürwortete in seiner Sitzung im Juni 1997 die Einführung des Vorsorgeansatzes in die Beratung und beschloß einen Aktionsplan, der die Einführung des Vorsorgeansatzes zum Juni 1998 zum Ziel hat. Das diskutierte Konzept von Referenzpunkten, Bewirtschaftungsregeln und Aufbauprogrammen unterscheidet sich nur unwesentlich von dem des ICES.

Der Vorsorgeansatz im Fischereimanagement bedingt eine gänzlich andere Denkweise der Manager als bisher und fordert eine wesentlich höhere Verantwortung. Aus wissenschaftlicher Sicht bildet der Vorsorgeansatz eine kon-

sistente Basis für die Erarbeitung der Empfehlungen zur Bewirtschaftung der Bestände. Dies erfordert ebenfalls eindeutig die Bereitstellung von Mitteln für die Erfassung notwendiger biologischer Bestandsparameter und statistischer Daten über die Fischerei zur erfolgreichen Anwendung des Vorsorgeansatzes.

Es bleibt nur zu hoffen, daß der Vorsorgeansatz in der Bestandsbewirtschaftung konsequent angewendet wird, weil er langfristig zu gesunden Fischbeständen führt und somit der Fischerei einen auskömmlichen Ertrag sichert.