

Relative Stabilität in Zeiten des Wandels – Warum es lohnt, über die Fangquotenverteilung in Europa nachzudenken!

Döring, Ralf¹

¹Thünen-Institut für Seefischerei, Arbeitsbereich Ökonomische Analysen, Herwigstr. 31, 27572 Bremerhaven,

Korrespondierender Autor
Ralf Döring
ralf.doering@thuenen.de

Eingereicht: 09.01.2023
Begutachtet: 21.02.2023
Erhalt 1. Überarbeitung: 22.03.2023
Akzeptiert: 30.03.2023

Zitierhinweis

Döring, R. (2023): Relative Stabilität in Zeiten des Wandels – Warum es lohnt, über die Fangquotenverteilung in Europa nachzudenken! Zeitschrift für Fischerei 3: Artikel 2: 1-11.
DOI: 10.35006/fischzeit.2023.26

Verantwortlicher Redakteur:

Robert Arlinghaus
ra@zeitschrift-fischerei.de

Finanzierung

Dieser Artikel ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojektes DAM-SN-CoastalFutures gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) unter Fördernummer 03F0911F.

Interessenkonflikt

Keiner.

Copyright

© Autore(en) 2023, veröffentlicht unter der creative commons Lizenz [CC-BY-NC 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)
www.zeitschrift-fischerei.de

Zusammenfassung

Eine Grundregel der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ist die „relative Stabilität“: ein fester Verteilungsschlüssel der EU-Höchstfangmengen auf die Mitgliedstaaten. Ein Problem dieses festen Verteilungsschlüssels ist, dass er auf historischen Fängen aus den 1970er Jahren beruht, die nicht mehr der heutigen Zusammensetzung der Fänge und der Flotten entsprechen. Hauptgründe sind die Änderungen in der Verteilung der Arten durch den Klimawandel und der Verlust an Fangoptionen durch den Brexit. In der Konsequenz können Fischer die verfügbaren Ressourcen nur noch bedingt ausnutzen. Zusätzlich dürfen quotierte Arten nach Einführung der Anlandepflicht 2015 nicht mehr zurückgeworfen werden und die Fischerei muss eingestellt werden, sobald die Quote einer Art in einer gemischten Fischerei ausgeschöpft ist. Zahlreiche Ausnahmeregelungen von der Anlandepflicht versuchen diesen Fehler zu korrigieren, aber die Ausnahmen konterkarieren das Ziel der Verringerung unerwünschter Beifänge. Das aktuelle System ermöglicht den Tausch von Quoten zwischen den Nationen als Möglichkeit für mehr Flexibilität, allerdings sind die bürokratischen Auflagen hoch und durch den Brexit haben sich die Tauschoptionen mit dem Vereinigten Königreich verschlechtert. Einige der deutschen Fischereien, wie beispielsweise die Fischerei auf Kaisergranat, sind jedoch auf diesen Tausch angewiesen. Auch innerhalb Deutschlands werden die Fangquoten nach einem festen Schlüssel vergeben, was die Flexibilität auf nationaler Ebene beschränkt. Allerdings gibt es derzeit keine echte Alternative zur relativen Stabilität. Anpassungen des Schlüssels und eine größere Flexibilität wären jedoch sinnvoll.

Schlagerworte: Relative Stabilität, Fangquoten, Klimawandel, Brexit, Anlandegebiet

Abstract

A basic rule of the Common Fisheries Policy (CFP) is "relative stability": a fixed distribution key of the EU share of the Maximum Allowable Catch among Member States. One problem with this fixed distribution key is that it is based on historical landings from the 1970s, which no longer reflect the current composition of catches and fleets. The main reasons are changes in the distribution of species due to climate change and the loss of fishing opportunities due to Brexit. As a consequence, fishermen will only be able to utilise the available resources to a limited extent. In addition, regulated species are not allowed to discard after the introduction of the landing obligation in 2015, and fishing must stop once one species' quota is exhausted in a mixed fishery. Numerous exemptions from the landing obligation attempt to lower this risk, but the exemptions thwart the goal of reducing unwanted bycatch. The current system allows for the swapping of quotas between nations as a way to provide more flexibility. However, bureaucratic burdens are high and Brexit has worsened swap options with the United Kingdom. However, some of Germany's fisheries, such as the Norway lobster fishery, are essential to swap. Within Germany, fishing quotas are also allocated according to a fixed key, which also limits flexibility at the national level. However, there is currently no real alternative to relative stability. Nevertheless, adjustments to the key and greater flexibility would be useful.

Keywords: Relative stability, fishing quotas, climate change, Brexit, landing bids

Fazit für die Praxis

In der Vergangenheit hat sich die deutsche Fischereiflotte an die Ihnen nach Einführung der Gemeinsamen Fischereipolitik zur Verfügung stehenden Fangquoten angepasst und spezialisiert. Ein zwischen EU-Mitgliedsstaaten erlaubter Quotentausch hat es ermöglicht, dass auch begrenzt Arten, für die ursprüngliche keine Quoten vorhanden waren, befischt werden konnten (in Deutschland insbesondere Kaisergranat). Dieser Quotentausch allein reicht aber nicht, um sich an die schnellen Veränderungen im Ökosystem und den damit einhergehenden Änderungen in fischereilichen Ressourcen ausreichend anpassen zu können. Für eine solche Anpassung müssten die Fahrzeuge flexibler einsetzbar werden, damit unterschiedliche Arten befischt werden könnten. Durch die vorgegebene Quotenverteilung haben die Fahrzeuge diese Flexibilität nicht. Derzeit ist nicht abzusehen, wie eine stärkere Flexibilität aussehen könnte und sollte u.a. zwischen Fischereisektor und Fischereibehörden diskutiert werden. Eine Möglichkeit könnte sein, die Handlungsspielräume der Erzeugerorganisationen zu erweitern.

1. Einleitung

Gemäß der relativen Stabilität nach Art. 16 der Grundverordnung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (EU (VO) 1380/2013) erhalten die europäischen Mitgliedsstaaten jährlich den gleichen Anteil an der EU-Höchstfangmenge für regulierte Bestände. Dieses Prinzip wurde bereits für die erste Grundverordnung der Gemeinsamen Fischereipolitik 1983 (Verordnung (EWG) Nr. 170/83) von den Mitgliedsstaaten ausgehandelt und in jede weitere verabschiedete Grundverordnung bis heute übernommen. Einige Mitgliedsstaaten argumentieren, dass dies die Konsequenz daraus sei, dass die Ressourcen und Bewirtschaftungsrechte in den nationalen Gewässern und Ausschließlichen Wirtschaftszonen als nationales Eigentum zu sehen sind. Diese haben die Mitgliedsstaaten an die EU-Fischereipolitik abgegeben und erhalten im Gegenzug nun ihre Fangquotenanteile. Zusätzlich führe dies zu Stabilität in den Beziehungen zwischen den Mitgliedsstaaten und macht die Gemeinsame Fischereipolitik überhaupt erst möglich; so muss nicht jedes Jahr erneut über eine Verteilung verhandelt werden. Auch Fischereiverbände und -unternehmen argumentieren, dass ihnen die bestehende Verteilung eine gewisse Planungssicherheit verschafft. Es stellt sich jedoch die Frage, ob nicht 40 Jahre nach der Einführung der relativen Stabilität und angesichts der beobachtbaren Veränderungen in den Meeresökosystemen und der Verfügbarkeit von fangbaren Ressourcen dieses Prinzip an die heutige Realität angepasst werden müsste.

Die verabschiedeten Verteilungsschlüssel im Jahr 1982 basierten auf historischen Anlandungen aus einem Referenzzeitraum (1973-1978, für die interne Verteilung in Deutschland 1976-1978). Die Bedingungen haben sich seit dieser Zeit aber stark verändert. Es gibt daher gute Gründe, sich die Verteilungsschlüssel nun genauer anzusehen. Gründe für eine nötige Änderung/Flexibilisierung sind u.a. die Auswirkungen des Klimawandels auf die Verbreitung und Produktivität von Fischbeständen (u.a. FRELAT et al., 2022) und daraus folgende geänderte Fangzusammensetzungen. Dies macht es für Fischer in gemischten Fischereien schwierig, unerwünschte Beifänge von Arten zu vermeiden, für die sie keine oder eine nur sehr niedrige Quote haben.

Zusätzlich sieht sich der Fischereisektor wachsenden Herausforderungen der verstärkten Meeresnutzungen durch Windparks, Entnahme von Rohstoffen oder die Ausweisung von geschützten Gebieten nach Vogelschutz- und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (Natura 2000 – Gebiete) gegenüber. Die Unternehmen haben sich aufgrund der festgelegten Quotenzuteilung jedoch auf bestimmte Fischereien spezialisiert und können nur bedingt auf die Vielzahl von Veränderungen reagieren.

In diesem Artikel sollen die Hintergründe der Diskussion zur Flexibilisierung der relativen Stabilität erläutert werden. Aus der historischen Entwicklung des Prinzips (Kapitel 2) werden die Gründe für eine Reform des Prinzips abgeleitet (Kapital 3). In Kapitel 4 folgen Schlussbemerkungen und ein Ausblick.

2. Entwicklung der relativen Stabilität

Im Zuge der Verhandlungen zur Ausweitung der nationalen Gewässer auf UN-Ebene und spätestens mit der einseitigen Erklärung einer 200-sm-Zone durch Island im Jahr 1977 (später Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)) war klar, dass die EU-Mitgliedsstaaten gemeinsam einen großen Meeresbereich bewirtschaften müssen. Bereits während der Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich Anfang der 1970er-Jahre war vorgesehen, dass es eine Gemeinsame Fischereipolitik geben muss. Diese Länder waren wichtige Fischereinationen und der Beitritt hat z.B. die Nordsee quasi zu einem EU-Binnenmeer gemacht (Norwegen war ebenfalls an den Verhandlungen beteiligt, lehnte es am Ende aber ab, der EU beizutreten). Alle drei Länder haben sich mit ihren Beitrittsverträgen zur EU der Gemeinsamen Fischereipolitik angeschlossen, waren aber nur teilweise an den allgemeinen Verhandlungen innerhalb der EU über die Hauptprinzipien beteiligt (SOBRINO & SOBRIDO, 2017).

Der Beschluss die Gemeinsame Fischereipolitik einzuführen, ging mit der Aufgabe nationaler Fischereirechte in der AWZ zugunsten einer gemeinsamen Bewirtschaftung der EU-Ber-

stände einher. Durch den Verzicht auf nationale Ressourcennutzungsrechte wollten die Mitgliedsstaaten für ihren Fischereisektor entsprechende Anteile an den EU-Fangmöglichkeiten zurückerhalten. Nach sechsjähriger Diskussion wurde schließlich vereinbart, dass die Anlandungen in einem Referenzzeitraum von 1973 bis 1978 den Prozentsatz festlegen sollten, den jedes Land von einer EU-Gesamtquote erhält (siehe für einige historische Informationen DAVIDSDOTTIR, 2020). Die Mitgliedsstaaten meldeten ihre Anlandungen kommerziell wichtiger Bestände für diese Jahre und erhielten daraufhin im Gegenzug einen Quotenanteil an diesem Bestand. Hätten sie diese Regelung nicht vereinbart, müssten Fangquoten jedes Jahr zwischen den Mitgliedsstaaten neu verhandelt werden, was die Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik vermutlich nahezu unmöglich machen würde. Aus diesem Umstand speist sich ein starkes Argument für die Beibehaltung des gefundenen Verteilungsschlüssels.

Die besonderen Bedingungen in Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich mit vergleichsweise großen Fischereisektoren, führte bei den Verhandlungen der sechs ursprünglichen Länder der EG zur ersten Grundverordnung der Gemeinsamen Fischereipolitik zu zwei ergänzenden Prinzipien bei der Festlegung des Verteilungsschlüssels (SCHWEIGER, 2010). Mitgliedsstaaten, was dann nach Inkrafttreten der Gemeinsamen Fischereipolitik auch Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich einbezog, konnten so unter spezifischen Bedingungen höhere Quotenanteile an bestimmten Fischarten zugeteilt werden (SOBRINO & SOBRIDA, 2017: 27):

1. Länder, für deren Fangsektor oder nachgelagerte Sektoren bestimmte Bestände historisch und sozio-ökonomisch wichtig waren und
2. denen aufgrund der Ausweisung von Ausschließlichen Wirtschaftszonen der Verlust von Fangmöglichkeiten in den Gewässern von Drittstaaten drohte.

Nach der Festlegung des allgemeinen Verteilungsschlüssels auf EU-Ebene haben viele Länder spezifische Regeln eingeführt, dass nur ein in den Mitgliedstaaten registriertes Unternehmen auf der nationalen Quote fischen darf. Dies verstößt gegen mehrere grundlegende EU-Regeln (MORIN, 2000). Hier wird u.a. die Niederlassungsfreiheit verletzt. Auf EU-Ebene wurde diese Praxis jedoch nie wirklich in Frage gestellt und als Anomalie hingenommen. Im sogenannten Jaderow-Fall wurde festgestellt, dass „das System nationaler Quoten eine Stufe in Richtung einer gemeinschaftlichen Fischereipolitik darstellt, die zur Umstrukturierung und Anpassung der Fischereiflotten an verfügbare Ressourcen führen soll“ und „stellt nichtsdestoweniger eine Ausnahme von der allgemeinen Regel gleicher Bedingungen für den Zugang zu Fischereiresourcen dar (...)“ (zitiert in MORIN, 2000, S. 271, eigene Übersetzung). Es ist nicht klar was genau „Anpassung an die verfügbare Fischereiresourcen“ bedeutet, aber es ist offensichtlich, dass ein solches unflexibles System der Quotenverteilung zu einer Anpassung der Fischereierunternehmen an die individuell in ihrem Land verfügbaren

Fangmöglichkeiten führte, und sie nicht mehr die Freiheit haben, zu fischen, was und wo sie wollen.

Die Europäische Kommission hat die Verteilungsschlüssel zur relativen Stabilität allerdings nie veröffentlicht. Lediglich aus der Verteilung der Quoten lässt sich der Schlüssel „schätzen“ und es bleibt unklar, wie die Quoten wirklich berechnet werden und welche Sonderregelungen (z.B. nach dem „The Hague“ Prinzip) für einzelne Arten, Gebiete, Länder oder Flotten gelten. Das macht das System intransparent und behindert Diskussionen über alternative Verteilungsschlüssel.

Durch die sich im Laufe der Zeit ändernde Ressourcenverfügbarkeit ist der für die Gegebenheiten Mitte der 1970er Jahre zunächst passende Schlüssel nicht mehr stimmig für die heutige Fangzusammensetzung. Die Mitgliedsstaaten verabredeten daher eine Möglichkeit, das verbindliche Zuteilungssystem mit Hilfe von Tauschmöglichkeiten zu flexibilisieren, um Änderungen bei den Ressourcenverfügbarkeiten und den Flotten Rechnung tragen zu können. Üblicherweise einigen sich zwei Fischereierunternehmen aus zwei Mitgliedsstaaten auf einen Quotenaustausch und bitten dann ihre Regierungen, dies formell abzuwickeln. Mitgliedsstaaten stimmen dem oft nur zu, wenn die beiden Unternehmen Äquivalente tauschen wollen, das heißt, die beiden Quoten sollten in etwa den gleichen Wert haben. Dennoch können Unternehmen je nach angebotener Tauschquote bereit sein, mehr als nur den Gegenwert aufzugeben, weil diese Quote ohnehin nicht abgefischt wird und/oder die Tauschquote für das Unternehmen viel wertvoller ist (pers. Mitteilung D. Hullmann, Erzeugerorganisation Elsfleth). In diesem Fall können die Regierungen einem solchen Austausch ebenfalls zustimmen. Dieses System des Quotenaustauschs ist vergleichsweise langsam und erfordert formalen bürokratischen Aufwand, bietet jedoch die Sicherheit, dass ein Mitgliedstaat seine formalen Ansprüche auf Quotenzuteilungen nicht aufgeben muss und stellt sicher, dass die Tausche und damit einhergehenden Änderungen bei den verfügbaren Fangoptionen dokumentiert werden.

Für die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik 2012 schlug die Europäische Kommission vor, auf ein EU-weites System handelbarer Fangquoten umzustellen. Mit diesem Vorschlag versuchte die Europäische Kommission, die Effizienz zu verbessern, Überkapazitäten zu beenden und den Unternehmen mehr Flexibilität zu ermöglichen (siehe ein Beispiel für die Niederlande in VAN HOOFF, 2013, auch ANDERSEN et al., 2008; DÖRING, 2012). Ein solches System würde es ermöglichen, Quoten unabhängig von der Nationalität des Verkäufers/Käufers zu verkaufen und zu kaufen (bzw. zu leihen oder zu verleihen, wenn ein Unternehmen die Quote nur für ein Jahr abgeben oder bekommen möchte), und hätte die relative Stabilität beendet. Die Quotenanteile hätten problemlos auf andere Fischer/Länder übertragen werden können und das System in vielen Mitgliedsstaaten, dass nur nationale Unternehmen auf nationale Quoten fischen können, wäre nicht mehr durchsetzbar.

Mehrere Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, argumentierten daher gegen einen solchen Schritt und führten an, dass der Quotenanteil den zugunsten der GFP aufgegebenen nationalen Ressourcennutzungsrechten entspreche und dass sie dieses nationale Eigentum (das den Bürgern eines Landes gehört) nicht einfach an andere Länder oder Unternehmen aus anderen Ländern „verkaufen“ könnten. Deutschland würde so höchstwahrscheinlich große Teile der Fischereiflotte verlieren, insbesondere die Hochseeflotte, deren deutsche Betreiberfirmen bereits im Besitz ausländischer Unternehmen sind (Anm.: Ausländische Unternehmen dürfen die Fangmöglichkeiten nicht auf Fahrzeugen aus ihren Herkunftsländern nutzen, sondern müssen ein nationales deutsches Unternehmen besitzen, das dann auf die nationale Quote fischen darf). Die Mitgliedstaaten argumentierten auch, dass das System der relativen Stabilität ihren Fischern Stabilität und eine langfristige Perspektive gebe.

Auch in der fischereiökonomischen Forschung sind handelbare Fangquoten nicht unumstritten, da sie die ohnehin fortschreitende Konzentration des Sektors beschleunigen und Fangmöglichkeiten in den Händen weniger großer Konzerne bündeln. Dieses System könnte verheerende Folgen für die handwerkliche Küstenfischerei haben, die den Großteil der Fahrzeuge in der EU-Flotte ausmacht, aber über geringe Quotenausstattung verfügt. Diese Familienunternehmen hätten nicht die finanziellen Möglichkeiten, sich auf einem internationalen Quotenmarkt zu behaupten (SULANKE & RYBICKI, 2021).

Während die Mitgliedsstaaten die Einführung von handelbaren Fangquoten auf EU-Ebene ablehnten, haben die Mitgliedstaaten und das EU-Parlament mit Art. 17 aber ein Instrument in der Grundverordnung ergänzt, mit dem Quoten innerhalb eines Landes nach unterschiedlichen Kriterien neu verteilt werden könnten.

Dieser Artikel lautet folgendermaßen (Verordnung (EU) 1380/2013):

„Artikel 17: Kriterien für die Zuteilung von Fangmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten

Bei der Zuteilung der ihnen gemäß Artikel 16 zugewiesenen Fangmöglichkeiten wenden die Mitgliedstaaten transparente und objektive Kriterien an, die unter anderem ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Natur sein können. Die anzuwendenden Kriterien können unter anderem die Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt, die Vorgeschichte bei der Einhaltung der Vorschriften, den Beitrag zur lokalen Wirtschaft und historische Fangmengen einschließen. Im Rahmen der ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten bemühen sich die Mitgliedstaaten, Anreize für Fischereifahrzeuge zu bieten, die selektives

Fanggerät einsetzen oder Fangtechniken nutzen, die beispielsweise durch niedrigeren Energieverbrauch oder eine geringere Schädigung des Lebensraums die Umwelt weniger beeinträchtigen.“

Insbesondere soziale und ökologische Kriterien werden als Grundlage für eine Umverteilung angeführt (STECF, 2020b). Die Küstenfischerei trägt in höherem Maße zur Bruttowertschöpfung einer Region bei, um nur einen Indikator zu nennen, als größere Fahrzeuge, die eventuell einen weit entfernten Heimathafen haben. Die Küstenfischerei setzt auch häufig angepasste, meistens passive, Fangmethoden mit häufig weniger negativen Umweltwirkungen ein. Eine stärkere Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien könnte also die Küstenfischerei eher bevorzugen, während der derzeitige Trend ist, dass die kleineren Fischereiunternehmen aufgeben und die Fangquoten an größere Unternehmen gehen, bzw. kleine Unternehmen in den Nebenerwerb abwandern. Diese Entwicklung ist auch in Deutschland beobachtet worden.

Der Brexit war dann eine neuerliche Zäsur für die EU-Fischerei, da das Vereinigte Königreich die relative Stabilität aufgeben und durch das Prinzip der zonalen Zuordnung ersetzen wollte. Durch die Anwendung eines Prinzips der zonalen Zuordnung erhalten Küstenstaaten Quotenanteile, die von der Menge und der Zeit abhängen, in der sich der fangbare Anteil einer Art/eines Bestand in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) des jeweiligen Küstenstaates aufhält. Viele Bestände, für die die EU und das Vereinigte Königreich eine Einigung bezüglich einer gemeinsamen Bewirtschaftung finden mussten, halten sich zu großen Teilen und länger in den Gewässern des Vereinigten Königreichs auf, als es dem Prozentsatz des Anteils des Vereinigten Königreichs am relativen Stabilitätsschlüssels der EU entsprach. Der Wechsel zu einer zonalen Zuordnung hätte dem Vereinigten Königreich also einen weit größeren Anteil an den Fangquoten erbracht, als es jetzt im Abkommen über Handel und Kooperation festgelegt worden ist. Die EU hat sich aber mit ihrer Position für das Abkommen zunächst durchgesetzt und es wurden dem Vereinigten Königreich nur höhere Anteile an der Gesamtquote zugestanden. Um die unterschiedliche Betroffenheit der EU-Mitgliedsstaaten von den Quotenkürzungen zu adressieren, hat die EU-Kommission die Brexit-Anpassungsreserve beschlossen, die es den Mitgliedsstaaten ermöglichen soll, sich an die veränderten Bedingungen anzupassen. Das Vereinigte Königreich hat allerdings in seiner neuen Fischereistrategie die zonale Zuordnung als Verhandlungsgrundlage für Küstenstaatenverhandlungen beschlossen und wird dies sehr wahrscheinlich auch für die Neuverhandlungen mit der EU ab 2026 einfordern. Eine solche Änderung des Verteilungsschlüssels könnte durchaus weitere, gravierende negative wirtschaftliche Folgen für die EU-Fischereiflotten haben, die nicht mithilfe der Brexit-Anpassungsreserve abgefangen würden.

Durch das Abkommen über Handel und Kooperation hat auch Deutschland Quotenanteile an wichtigen Fischarten

im Nordatlantik verloren. Dabei gibt es deutliche Unterschiede je nach Fischart. Bis 2025 verliert Deutschland so 31,1 % seiner Quote auf Holzmakrele (genauer den Bestand JAX/4BC7D) oder 25 % seiner Makrelenquote (MAC/2CX14). Somit wird eine Anpassung an niedrigere Quotenanteile für die deutsche Flotte notwendig und es sollen mehrere Fahrzeuge auch mit Hilfe der Brexit-Anpassungsreserve abgewrackt werden.

Die Brexit-Anpassungsreserve wird also genutzt, um es den Mitgliedsstaaten der EU zu ermöglichen, den Verteilungsschlüssel der relativen Stabilität beizubehalten und ihre unterschiedliche Betroffenheit abzufedern. Das Festhalten an der relativen Stabilität in den Brexit-Verhandlungen könnte mit der Sorge zusammenhängen, dass eine Neuverhandlung der Verteilungsschlüssel jetzt sogar noch länger als die ursprünglichen 6 Jahre dauern könnte. Die EU hat derzeit wesentlich mehr Mitgliedstaaten mit sehr unterschiedlichen Interessen in Bezug auf das Fischereimanagement als zur Zeit der Einführung der relativen Stabilität. Nichtsdestotrotz fordern einige Länder wie Spanien die Neuverhandlung oder gar Aufgabe des Schlüssels, weil er de facto den Zugang zu EU-Gewässern einschränkt und mit einigen Grundregeln des EU-Binnenmarktes (z. B. freier Kapital- und Personenverkehr) nicht vereinbar sei (u.a. schon Klage beim Europäischen Gerichtshof 2005 (siehe Urteil In der Rechtssache C-141/05 v. 08.11.2007)).

3. Gründe für Veränderung – Klimawandel, Anlandepflicht und der Brexit

Mit dem Klimawandel und dem Brexit werden im Folgenden zwei der wesentlichen Gründe dafür diskutiert, den aktuellen Verteilungsschlüssel im Rahmen der relativen Stabilität anzupassen. Die Anlandepflicht verschärft das Problem, indem sie den Fischern die Möglichkeit nimmt, ihre Quotenaus-schöpfung durch Rückwürfe zu optimieren.

3.1. Klimawandelfolgen und ökonomische Konsequenzen

Die aktuell beobachteten Hauptauswirkungen des Klimawandels im Nordostatlantik sind:

- Eine Veränderung in der Artenzusammensetzung aufgrund einer nördlichen Verschiebung der Verbreitungsgebiete von Arten (u.a. POLACIOS-ABRANTES et al., 2022),
- Nachlassende Produktivität einzelner Bestände durch abnehmende Nachwuchsproduktion und reduziertes Wachstum, da sich die Nahrungsbeziehungen und die Tragfähigkeit von Lebensräumen verändern (u.a. CORTEN, 2013; PAYNE et al., 2013; NÚÑEZ-RIBONI et al., 2019)

- In der ferneren Zukunft zunehmende Versauerung des Meerwassers, die mit Auswirkungen auf die Biodiversität und Produktivität der Bestände einhergehen wird (u.a. KROEKER et al., 2010; EISLER, 2012).

Rekrutierungsausfälle beeinflussen die Produktivität der Fischbestände und damit die Fangmöglichkeiten schon heute massiv. In der Ostsee sind z.B. die Heringsquoten für den westlichen Bestand aufgrund von Rekrutierungsausfällen bereits bis auf ein Minimum abgesenkt worden (POLTE et al., 2021). Für den Heringsbestand in der Nordsee wird dies in den nächsten Jahren erwartet (PAYNE et al., 2013; CORTEN, 2013; ICES, 2022a). Eine Verlagerung von Beständen nach Norden kann bedeuten, dass Fische-reiffahrzeuge zu anderen Fanggründen fahren müssen, die oft weiter von ihren Heimathäfen entfernt sind, was zumindest zu steigenden Kosten führen würde (SIMONS et al., 2015). Ein Abwandern aus Managementgebieten (siehe POLACIOS-ABRANTES et al., 2022), für die die Quoten traditionell vergeben werden - u.U. sogar Abwandern aus den Hoheitsgebieten - führt zum Verlust von Fangoptionen bzw. Konkurrenz mit weiteren Nutzern und erfordert Anpassungen in den Verteilungsschlüsseln, um auskömmliches Wirtschaften zu ermöglichen.

Der Makrelenbestand im Nordostatlantik ist bereits heute ein prominentes Beispiel für diese Problematik (siehe GULLESTAD et al., 2020 für einen Überblick über die Situation im Nordostatlantik).

Island ist seit 2005 in die Makrelenfischerei eingestiegen, als sich der Bestand in isländische Gewässer ausdehnte (zum Zusammenhang zwischen Klimaerwärmung und Verlagerung des Makrelenbestandes JANSEN et al., 2012, OLAFSDOTTIR et al., 2019). Im Jahr 2005 betrug die isländischen Fänge 363 t oder 0,06 % am Gesamtfang, während die isländischen Fischer im Jahr 2014 bereits 172.960 t oder etwa 12 % des Gesamtfanges fingen. In den folgenden Jahren lagen die Fänge immer über 150.000 t (zwischen 10 und 15 % des Gesamtfanges). Insgesamt stiegen die Makrelenfänge auf über 1 Mio. t im Jahr 2014 und blieben nur 2019 darunter. Aufgrund anhaltender Missachtung der wissenschaftlichen Fangempfehlungen setzte der MSC die Zertifizierung für diesen Bestand 2019 aus, obwohl der Fischereidruck auf den Bestand noch unter den Nachhaltigkeitsreferenzwerten F_{MSY} , F_{pa} und F_{lim} und die Laichbestandsgröße über den Referenzwerten $MSY_{Btrigger}$, B_{pa} und B_{lim} lagen (ICES, 2021b).

Island, die EU und andere Teilnehmer der Makrelenfischerei im Nordostatlantik haben sich also noch nicht auf eine feste Aufteilung der Fangmöglichkeiten untereinander geeinigt. Es gibt eine Vereinbarung über eine Gesamtfangmenge (EC, 2021), aber keine Vereinbarung über die Aufteilung dieser Gesamtfangmenge zwischen den Ländern. Es scheint, dass Island eine Fanghistorie aufbaut, um in zukünftigen Verhandlungen mit der EU um einen solchen festen Verteilungsschlüssel eine „stärkere“ Position vertre-

ten zu können. Für die EU ist dies eine kritische Fischerei, da die EU-Fischer über viele Jahre ihre Fänge reduziert hatten, um den Bestand wieder aufzubauen. Jetzt, mit der Ausdehnung nach Norden, profitieren andere Länder von dieser Zurückhaltung und der darauffolgenden Bestandserholung. Die Nichteinigung auf eine Verteilung der Fangmöglichkeiten war ein zusätzlicher Grund neben der gestiegenen fischereilichen Sterblichkeit, dass der MSC die Zertifizierung der Makrelenfischerei ausgesetzt hat. Es scheint, dass am Ende die Gewinnung von Anteilen an einer Gesamtfangmenge (in diesem Fall zwischen Ländern, nicht innerhalb der EU) wichtiger ist als das nachhaltige Management eines Bestandes

Schon seit einiger Zeit berichten die deutschen Plattfischfischer, dass sie Schollen nicht mehr nah an der Küste fischen können (Aussage D. Hullmann, Erzeugerorganisation Elsfleth). Schollen sind aufgrund gesteigener Temperaturen in der südlichen Nordsee nun vermehrt in tieferem Wasser anzutreffen. Der Kabeljaubestand der Nordsee ist schon seit längerer Zeit in einem schlechten Zustand (ICES, 2022c) und somit konnten auch die deutschen Fischer immer weniger fangen bzw. mit dem Vereinigten Königreich ausreichend Kabeljauquoten gegen Kaisergranat tauschen. Hier nimmt der Klimawandel Einfluss, indem er die südliche Nordsee als Lebensraum für Kabeljau zunehmend ungeeignet macht (NÚÑEZ-RIBONI et al., 2019). Neue Arten, die durch die Veränderungen im Ökosystem einwandern, können theoretisch befischt werden. Eine gezielte Fischerei findet aber bisher nur auf wenige Arten statt, da die Fischereifahrzeuge oftmals für den Fang bestimmter Arten wie beispielsweise Kalmare, die zunehmend in der Nordsee vorkommen (OESTERWIND et al., 2022), nur unzureichend geeignet sind oder es substanzielle Umbauten erfordern würde. Für manche dieser Arten müssten neue Fangtechniken an Bord genommen werden (z.B. Körbe für Taschenkrebse, deren Bestand vor allem durch mehr Windparks zugenommen hat, STELZENMÜLLER et al., 2021).

3.2. Brexit und Konsequenzen für relative Stabilität

Die Unzufriedenheit der britischen Fischer mit dem Prinzip der relativen Stabilität wird als ein Grund für die starke Befürwortung des Brexits im Fischereisektor des Vereinigten Königreichs gesehen (siehe DEFRA, 2018 zu den Fängen der EU und Fischer des Vereinigten Königreichs). Die Ausschließliche Wirtschaftszone des Vereinigten Königreichs war mit Abstand die Größte der EU und umfasst viele ertragreiche Gewässer. Für das Vereinigte Königreich war die Abkehr von der relativen Stabilität hin zu einer zonalen Zuordnung ein Hauptziel der Verhandlungen mit der EU. Dies hätte dem Vereinigten Königreich einen viel höheren Quotenanteil garantiert und die Möglichkeit eröffnet, EU-Schiffe aus britischen Gewässern fernzuhalten.

Im Abkommen über Handel und Kooperation zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich haben sich die Parteien darauf geeinigt, wie die Abkehr des Vereinigten Königreichs

vom Prinzip der relativen Stabilität der Fangmöglichkeiten bis zum Auslaufen der Absprachen im Abkommen bis 2026 abgemildert werden kann. Für die EU-27 bedeutete dies sukzessiv niedrigere Quoten für die verbleibenden EU-Mitglieder im Vergleich zur Situation vor dem Austritt des Vereinigten Königreichs und einen höheren Anteil für das Vereinigte Königreich. Dies wurde vereinbart bis im Jahr 2026 die Verteilungen jährlich neu im Rahmen von Küstenstaatenverhandlungen ausgehandelt werden müssen. Das Vereinigte Königreich behauptet, dies sei eine wesentliche Verbesserung für britische Fischer, da „es die Abhängigkeit der britischen Flotte von dem unfairen Mechanismus der ‚relativen Stabilität‘ beendet, der in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU verankert ist“ (UK-GOVERNMENT, 2020, eigene Übersetzung). Obwohl die Regierung des Vereinigten Königreichs statt relativer Stabilität zu einer zonalen Zuordnung als Grundlage für die Verteilung der Quoten übergehen will, enthält das Abkommen über Handel und Kooperation immer noch einen ausgehandelten Anteil der Gesamtfangmenge für das Vereinigte Königreich. Die Verteilung der Fangmöglichkeiten innerhalb des Vereinigten Königreichs hat sich ebenfalls nicht geändert, außer dass einige Fischer einen höheren Anteil als vor dem Brexit erhalten. Problematisch ist, dass die Gewinne auch in Großbritannien nicht gleichmäßig verteilt sind. „Angesichts der Konzentration der britischen Quotengewinne auf eine kleine Anzahl von Arten gibt es auch ein wichtiges Verteilungselement, wobei die britischen Fischereiflotten, die auf diese Arten abzielen (und die Anteile an den britischen Quoten halten), viel mehr gewinnen als andere“ (STEWART et al., 2022, S. 8, eigene Übersetzung). So ist das Ergebnis für die meisten britischen Fischer weit von dem entfernt, was sie erwartet haben oder was ihnen versprochen wurde.

Auch für EU-Fischer birgt die Situation nach dem Brexit trotz Festhalten am Prinzip der relativen Stabilität Nachteile. Bisher war der Quotenaustausch eines der wenigen Mittel, um mehr Flexibilität in der Quotenausstattung zu gewinnen. Aufgrund des Brexits gibt es jedoch weniger günstige Bedingungen für EU-Fischer, u.a. aufgrund der Quotenkürzungen. Der Brexit hat somit zu weniger Flexibilität auf Seiten der EU-Fischer beigetragen. In einigen Fällen, um Deutschland als Beispiel zu nennen, argumentieren Fischer zudem, dass es viel komplizierter sei, sich auf Quotenaustausch zu einigen (persönliche Kommunikation mit D. Hullmann, Erzeugerorganisation Elsfleth). So fordern einige Fischer aus dem Vereinigten Königreich mehr Quoten von den EU-Fischern im Austausch als zuvor. Auch rechtlich gibt es einen Unterschied, da der Tausch mit einem Drittland erfolgt. Normalerweise kann die EU nur als Ganzes Quoten mit einem Drittland tauschen und die erhaltenen Quoten nach dem relativen Stabilitätsschlüssel verteilen. Kein Unternehmen würde jedoch eine Quote für eine Art aufgeben, um nur einen kleinen Teil der eingetauschten Quote als Gegenleistung zu erhalten. Die EU hat jetzt einen Weg gefunden, dies zu vermeiden, und Unternehmen/Länder können Quoten mit dem Vereinigten Königreich austauschen. Das Flexibilitätsinstrument, Austausch von Quoten zwischen den Mit-

gliedstaaten, hat durch den Brexit aber grundsätzlich an Wirksamkeit verloren.

3.3. Die Anlandepflicht und ökonomische Folgewirkungen

Ein weiteres Argument für eine genauere Betrachtung der relativen Stabilität ist in Art. 15 der Grundverordnung der GFP zu finden. Die Anlandepflicht wurde eingeführt, um unerwünschte Beifänge zu reduzieren. Alle Fänge quotierter Arten müssen auf die jeweilige Quote angerechnet werden, auch die Fänge untermaßiger Fische oder von Arten, für die der Fischer keine Quote zugewiesen bekommen hat und die in der Vergangenheit ohne Anrechnung über Bord gegeben wurden. So soll ein starker Anreiz gesetzt werden, Fänge von Arten zu vermeiden, für die sie keine oder nur eine geringe Quote haben, bzw. für untermaßige Fische, für die es keinen Markt gibt (REID et al., 2019 beschreiben Möglichkeiten einer solchen Beifangreduzierung). Eine Möglichkeit der Beifangreduktion ist dabei der Einsatz selektiverer Fangtechniken. In der Vergangenheit wurden Fangtechniken entwickelt, die zu einer deutlichen Beifangreduktion beitragen sollen. Ein Beispiel ist der Einbau von Fluchtfenstern für Dorsche in Netzen zum Fang von Plattfischen in der Ostsee (SANTOS et al., 2022).

Die Anlandepflicht stellt insbesondere für die gemischte Grundfischfischerei ein erhebliches Problem dar: Falls ein Beifang bestimmter Arten nicht vermieden oder nicht ausreichend reduziert werden kann, müssen Fischer in einer gemischten Fischerei die Fischerei einstellen, wenn ihre erste Quote ausgefischt ist („choke species“). Trotz vorliegender Ergebnisse vieler Forschungsprojekte und Diskussion der Möglichkeiten verbesserter Selektivität im wissenschaftlichen Beratungskontext (u.a. STECF, 2021) ist eine verbesserte Selektivität zur Vermeidung des Choke-Effekts häufig nur schwer möglich. Gerade in gemischten Grundfischfischereien werden regelmäßig Fischarten unterschiedlicher Größe mit dem gleichen Netz gefangen. Eine Erhöhung der Maschenweite zur Vermeidung von Kabeljaubeifang in der Seelachs-fischerei, würde z.B. dazu führen, dass praktisch kein Seelachs mehr gefangen würde. Verlagerung von Fangaufwand in Gebiete, in denen es weniger Kabeljau gibt, kann dann andere negative Auswirkungen haben (Fang von Seelachsen geringerer Größe, siehe SIMONS et al., 2015). Von daher ist zu erwarten, dass sich in Zukunft die Selektivität der Fanggeräte verbessern wird, jedoch wird dies nicht das Problem der Choke Species allein lösen können.

Daher birgt gerade für diese Fischereien ein unflexibles Quotenverteilungssystem existenzbedrohende Nachteile mit sich, weil die Regeln nicht die jetzt vorherrschende Artenzusammensetzung, die sie befischen, berücksichtigen. Die Fischer argumentierten daher, dass Ausnahmen von der allgemeinen Regel zur Anlandung aller Arten notwendig seien. Ein echte Anlandepflicht braucht also Flexibilität bei der Quotenzuteilung, da die Fischer sicher sein müssen, eine Quote für eine Beifangart zu erhalten, falls ihre ursprüng-

liche Quote erschöpft ist. Oder sie müssen Alternativen zu den problematischen Fanggebieten mit hohem Anteil an Beifängen unerwünschter Arten nutzen dürfen. Allerdings würde mehr Flexibilität auch den Anreiz zur Vermeidung unerwünschter Beifänge verringern. Hier wäre also zu unterscheiden, zwischen Arten für die es Quoten gibt, da sie umfangreich kommerziell genutzt werden, und anderen Arten, für die es keine Quoten oder nur geringe Beifangquoten gibt, da sie kommerziell nicht bedeutend sind bzw. gar nicht mitgefangen werden sollten (z.B. sensible Arten). Gerade in letzterem Fall muss der Beifang von vornherein durch eine selektivere Fischerei vermieden werden.

Tatsächlich hat die große Angst vor den Konsequenzen vorzeitiger Stopps der Fischerei, die der Gesetzgeber (EU-Rat und EU-Parlament) veranlasst, die Anreize zu selektiverer Fischerei durch die Anlandepflicht aufzuweichen und viele Ausnahmen von der allgemeinen Regel der Anlandepflicht zuzulassen. Fischer können u.a. aufgrund der hohen Überlebensfähigkeit des Beifangs, unverhältnismäßiger Kosten für das Sortieren oder Lagern des Fangs an Bord oder der Tatsache, dass eine Verbesserung der Selektivität der Netze nur schwer zu erreichen ist, immer noch Rückwürfe tätigen (STOCKHAUSEN, 2019). In einigen regionalen Meeren gelten Ausnahmeregelungen für alle Fischereien (STECF, 2020a). Diese Ausnahmen führten weitestgehend zu einem Business-as-usual in fast allen Fischereien in EU-Gewässern. Damit wird also das Ziel der Vermeidung ungewollter Beifänge nicht erreicht. Im Gegenteil ist nun weitaus schwerer zu kontrollieren, ob Rückwürfe erlaubt sind, weil es fast unmöglich ist, zu kontrollieren, ob die Fischer dies unter einer Ausnahmeregelung oder illegal tun. Zusätzlich sinkt durch die illegalen und nicht gemeldeten Rückwürfe die Datenqualität bei den Eingangsdaten für die Fangquotenempfehlungen. Auf Grund der damit verbundenen höheren Unsicherheiten fallen die wissenschaftlichen Empfehlungen konservativer aus (STECF, 2020a). Ein flexibleres Quotenzuteilungssystem könnte den Fischereiunternehmen eventuell einen leichteren Zugang zu Quoten für Beifangarten erlauben und sie wären weniger abhängig von Ausnahmen.

Die vielen Ausnahmen führen auch dazu, dass es auch keine belastbaren Informationen über die realwirtschaftlichen Auswirkungen einer konsequenten Umsetzung einer Anlandepflicht gibt. Hier behilft man sich mit Ergebnissen aus bioökonomischen Modellierungen („was wäre, wenn die Fischer alle Fänge anlanden müssten“, siehe u.a. HARTE et al., 2019; HOFF et al., 2019).

Die Ergebnisse solcher bioökonomischen Modellrechnungen zeigen u.a., dass die Flexibilität der Quotenverteilung eine wesentliche Rolle für den Fangerfolg spielt (bspw. VILLASANTE et al., 2016; PRELLEZO et al., 2017; ALZORRIZ et al., 2018). Allerdings sind bei strikter Umsetzung der Anlandepflicht ohne Ausnahmen zunächst negative ökonomische Effekte zu erwarten (PRELLEZO & VILLASANTE, 2022), während mittelfristig bei den meisten Fischereien positive Effekte vorherrschen. Mit den Ausnahmen, die derzeit in na-

hezu allen Fischereien implementiert wurden, sind die Auswirkungen weniger eindeutig: Teilweise haben die Maßnahmen kurzfristig positive Effekte. Mittelfristig gibt es positive und negative, aber eben nicht fast nur positive Wirkungen.

Ein besonderes Problem stellen Fischereien dar, bei denen es zur Verknüpfung der Effekte der Anlandepflicht mit den Folgen des Klimawandels kommt. Ein Beispiel für die Befürchtung, eine ‚Choke species‘ könne zum frühen Einstellen der Fischerei führen, ist der Beifang von Seehecht aus dem nördlichen Bestand in der gemischten demersalen Fischerei in der Nordsee. Dazu gibt es zwar bisher keine Ausnahme, jedoch zeigt sich hier, wie relative Stabilität, die Anlandepflicht und der Klimawandel zusammenspielen. Im Jahr 2021 haben deutsche Fischer 619 t aus diesem Bestand gefangen. Demgegenüber hatte Spanien Anlandungen von 23.171 t (ICES, 2022b). Der nördliche Bestand des Seehechtes, eigentlich einer typischen Art der Iberischen Schelfgewässer und des Mittelmeeres, breitet sich zunehmend in der nördlichen Nordsee aus. Mittlerweile entfällt über 30 % der Bestandsbiomasse auf die Nordsee, allerdings sind für dieses Gebiet nur 4 % der Quote vorgesehen. Neuere Untersuchungen zeigen, dass es sich eventuell auch nicht um einen Bestand handelt (WESTGAARD et al., 2017). Der Anstieg der Abundanz in der Nordsee führt auf jedem Fall aber zu einem höheren Risiko des Beifangs dieser Art in den Grundfischereien auf Seelachs und Kabeljau. Gleichzeitig steigt aber aufgrund des Prinzips der relativen Stabilität nicht der Anteil der Fangquote, die Deutschland an diesem Bestand hat. Von daher dürfte Seehecht zu einem „Beifang-Problem“ werden, da z.B. ein Quotentausch mit Spanien wenig Sinn machen würde, da Spanien nicht in der Nordsee fischt und deutsche Quote(n) auf (eine) andere Art(en) dort nutzen könnte. Die Fischer müssen also Wege finden, den Beifang zu vermeiden oder zusätzliche Quote zu bekommen.

4. Schlussfolgerungen und Ausblick

Die relative Stabilität ist einer der Grundsätze der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU. Dieser feste Verteilungsschlüssel der EU-Fangquoten hat Nachteile, sofern sich Fangmöglichkeiten z.B. aufgrund der in diesem Aufsatz genannten Gründe, Klimawandel und Brexit verändern. Wenn zusätzlich die Möglichkeit zu Rückwürfen durch die Anlandepflicht verhindert wird, fehlen den Fischern Optionen, seine Anlandungen entsprechend der Quotenzuteilung anzupassen. Aktuell wird das akute Problem über Ausnahmen aus der Anlandepflicht mit den negativen Konsequenzen für die Bestandsbewirtschaftung und aufgeweichten Anreizen zu selektiverer Fischerei gelöst. Langfristig sollte aber über eine neue Justierung des historischen Verteilungsschlüssels der Fangquoten nach relativer Stabilität nachgedacht werden, oder grundsätzlicher über eine Flexibilisierung des Quotenverteilungsmodells auf EU-Ebene bzw. in Deutschland. Ein Versuch der EU-Kommission, letzteres durch die Einfüh-

rung von handelbaren Fangquoten zu erreichen, wurde von den Mitgliedsstaaten klar abgelehnt, da man den Zugang zu und die Nutzung der national zustehenden Ressourcenrechte nicht aus der Hand geben und den Kräften des freien Marktes überlassen wollte. Einige Mitgliedsstaaten, u.a. Dänemark, die Niederlande und Schweden, haben jedoch handelbare Fangquoten für ihren Fischereisektor eingeführt. Auch Deutschland hat durch die Möglichkeit, Quoten durch den Kauf eines Fahrzeugs hinzuzukaufen, quasi ein ITQ-System (DÖRING, 2012). Zumindest innerhalb der Mitgliedsstaaten könnten also handelbare Fangquoten für eine größere Flexibilität sorgen. Allerdings hängt diese Flexibilität davon ab, wie die ursprüngliche Quotenausstattung des Staates nach der relativen Stabilität aussieht. Hat der Staat keine Fangquote für eine bestimmte Art, können die nationalen Fischer intern auch keine Quoten austauschen.

Ein weiteres wichtiges Gegenargument gegen eine Änderung der relativen Stabilität ist die Befürchtung, dass die über die relative Stabilität zwischen den Mitgliedstaaten austarierte Gerechtigkeitsfrage bei der Nutzung der lebenden Meeresressourcen, bei einer Flexibilisierung der Zuteilung von Fangquoten u.U. häufiger neu und mit unklarem Ausgang verhandelt werden müsste. Deshalb scheint die politische Neigung zu einer grundlegenden Änderung des Verteilungsmodells nicht gegeben zu sein. Zugleich ist der aktuell erlaubte Quotentausch nicht in der Lage, die Herausforderungen einer sich schnell ändernden Ressourcenverfügbarkeit zufriedenstellend zu lösen. Entweder, weil z.B. die Autorisierung zu lange dauert, nicht mit allen Mitgliedsstaaten getauscht werden kann (bspw. die in Deutschland knappe Seehechtquote kann nicht durch Tausch mit Spanien erhöht werden, da Deutschland Spanien keine Quoten als Gegenleistung anbieten kann) oder weil das Äquivalenzprinzip eingehalten werden soll. Eine kurzfristige Lösung könnte es sein, wenn Staaten, die regelmäßig Quoten tauschen, zumindest diesen Tausch in den allgemeinen Schlüssel übernehmen würden. Dies würde den bürokratischen Aufwand senken und die Behörden könnten sich auf komplexere Fälle konzentrieren.

Zusätzlich bleibt die Unwägbarkeit, welche Transformationsprozesse für den Fischereisektor in Gang gesetzt werden würden, wenn das etablierte System zu sehr flexibilisiert werden würde. Die Struktur des heutigen Fischereisektors hat sich durch die Anpassung der Unternehmen an die Ihnen zur Verfügung stehenden Quoten herausgebildet. Niemand weiß mit Sicherheit, wie die Fischereien heute aussehen würden, hätten die Unternehmen in der Vergangenheit mehr Flexibilität in ihrer Fangtätigkeit besessen. Hätten sie sich tatsächlich polyvalenter aufgestellt, d.h. ihre Fahrzeuge so ausgestattet, dass sie unterschiedliche Arten befischen könnten? Im Hinblick auf neuere Entwicklungen wie z.B. den Ausbau der Offshore Windkraft mit weiteren Fanggebietsverlusten für die Fischerei und neuen Zielarten, wäre es zumindest interessant, gemeinsam mit dem Fischereisektor zu analysieren, wie ein alternatives System mit an eine sich schnell ändernde Welt angepasstem Verteilungssystem von Fangrechten aussehen könnte.

Auch in Deutschland werden die Fangquoten nach relativer Stabilität verteilt. Die Fischereiunternehmen haben sich deshalb auch hier an die ihnen pro Fahrzeug zugeteilten Fangquoten angepasst und die Fahrzeuge können i.d.R. nicht einfach alternative Fangmöglichkeiten nutzen. Die interne Verteilung der Fangquoten an Erzeugerorganisationen (anstatt an einzelne Unternehmen) lässt jedoch eine gewisse Flexibilisierung bei der Quotenbewirtschaftung zu. Erzeugerorganisationen könnten in der Zukunft eine stärkere Rolle bei der Bewirtschaftung der Quoten übernehmen. Wichtig wäre, dass am Anfang des Jahres eine Fangplanung erstellt werden kann, um die effizienteste Abfischung der Quoten zu erreichen (u.a. Befischung zur richtigen Jahreszeit, Nutzung bestimmter Fanggebiete). Bisher teilt die BLE die Quoten teilweise quartalsweise zu, um auch gegen Ende des Jahres noch Quoten zur Verteilung zur Verfügung zu haben. Die Erzeugerorganisationen könnten jedoch über das Jahr auch untereinander Quotentausche vornehmen, um im Falle der frühen Ausfischung einer Quote in einer EO die Fischerei dort fortsetzen zu können. Da zum Tausch andere Quoten abgegeben werden müssen, gäbe es keinen Anreiz, Quoten planmäßig zu überfischen.

Bisher ist dieses System mit einer begrenzten Verteilung der Fangquoten an Erzeugerorganisationen noch vergleichsweise unflexibel und entfaltet wenig politische Steuerungswirkung. Es kann auch zu höheren Kosten führen, wenn bestimmte Fangplätze gemieden werden müssen, um Beifänge zu minimieren. Eine Flexibilisierung könnte den Unternehmen mehr Entscheidungsspielraum geben und könnte sie in die Lage versetzen, im Gegenzug auch die Umweltauswirkungen der Fischereitätigkeit zu reduzieren. Die Fischereifahrzeuge müssten dazu technisch so ausgestattet werden, dass sie unterschiedliche Fangtechniken einsetzen könnten. Somit wäre es auch möglich, wenn notwendig, im Sinne des Bestandschutzes den Fang bestimmter Arten einseitig zu reduzieren. So könnte im Falle einer Überfischung eines Bestandes z.B. Art. 16 (3) von einem Mitgliedsstaat dazu genutzt werden, eine Senkung der EU-Fangquote für alle Mitgliedsstaaten zu erreichen. Die Fischer könnten dann in dieser Zeit, auf den Fang anderer Arten ausweichen. Heute ist so etwas praktisch unmöglich. Eine solche Änderung der Charakteristiken von Fischereifahrzeugen könnte in einer gemeinsamen Anstrengung zwischen Behörden und Fischereisektor diskutiert und

realisiert werden. Eine Neubauförderung von Fischereifahrzeugen ist derzeit nicht möglich, der Umbau eines Fahrzeugs zum Einsatz anderer Fangtechniken könnte aber möglich sein. Somit könnte zumindest eine gewisse Flexibilisierung auf Ebene der Fischereibetriebe erreicht werden, die dann auch bezüglich einer Flexibilisierung der Quotenausstattung ergänzt werden könnte (z.B. durch Zuteilung von Quoten für neue Arten, wenn diese quotiert würden).

Die Bundesregierung könnte zudem entscheiden, welche Kriterien in der Verteilung besonders zu berücksichtigen sind und Fangquoten an Betriebe umverteilen, die z.B. selektivere Fanggeräte einsetzen oder die eine große wirtschaftliche Bedeutung für strukturschwache Küstenregionen haben. Jedoch muss davon ausgegangen werden, dass eine Umverteilung nur möglich sein wird, wenn die bisherigen Rechteinhaber zumindest teilweise entschädigt werden. Denn selbst bei einem Ausscheiden eines Fischers und des Rückfalls der Quote an die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, haben die übrigen Fischer, die eine Quote auf die gleiche Art haben, das Recht, dass die freiwerdende Quote an sie verteilt wird. Hier müsste deshalb geklärt werden, inwieweit eine Einigung mit dem Sektor möglich ist, um über Art. 17 vielleicht auch eine Flexibilisierung zu erreichen bzw. die Fischerei insgesamt umweltverträglicher zu machen.

Die Zeit drängt, sowohl in der EU als auch in Deutschland, auf die Veränderungen in den Meeresökosystemen und die Krisen in der Fischerei zu reagieren. Durch Nichtstun wird sich die Lage insbesondere der Küstenfischerei voraussichtlich weiter verschlechtern.

5. Danksagung

Ich möchte mich insbesondere bei Felix Albrecht, Jörg Berkenhagen, Gerd Kraus, Tobias Lasner, Melina Niemann, Arne Schröder, Sarah Simons und Erik Sulanke für die kritischen und hilfreichen Kommentare im Laufe des Bearbeitungsprozesses bedanken. Zusätzlich bedanke ich mich bei den beiden anonymen Reviewern für Ihre Kommentare und Vorschläge zur Verbesserung des Artikels.

Literaturverzeichnis

Alzorritz, N., Jardim, E., Poos, J.J. (2018): Likely status and changes in the main economic and fishery indicators under the landing obligation: A case study of the Basque trawl fishery. *Fisheries Research* 205: 86-95
 Andersen, J. L., Nielsen, M., Lindebo, E. (2008): Economic gains of liberalizing access to fishing quotas within the European Union. *Marine Policy* 33: 497-503
 Corten, A. (2013): Recruitment depressions in North Sea herring. *ICES Journal of Marine Science* 70: 1-15

Davidsdottir, S. (2020): The old saga of "relative stability" and why fisheries are such a Brexit obstacle. Sigrun Davidsdottir's Icelog. <https://uti.is/2020/10/why-fisheries-are-such-a-difficult-part-of-brexit/>
 DEFRA (2018): Sustainable fisheries for future generations. Download August 9th 2022 from: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722074/fisheries-wp-consult-document.pdf

- Döring, R. (2012): Vor- und Nachteile handelbarer Fangquoten. In: Wedekind, H. (Hrsg.). Arbeiten des Deutschen Fischereiverbandes e.V. Heft 90 – Neue Ansätze im marinen Fischereimanagement: 47-66 Fischereiverband: Hamburg. https://www.deutscher-fischerei-verband.de/downloads/Heft_90.pdf
- Eisler, R. (2012) Ocean Acidification. Routledge: Milton Park
- European Commission (EC) (2021): North-East Atlantic coastal States reach agreement on mackerel, blue whiting and Atlanto-Scandian herring TACs for 2022. Download 01.11.2022 von https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/north-east-atlantic-coastal-states-reach-agreement-mackerel-blue-whiting-and-atlanto-scandian-2021-10-28_en
- Frelat, R., Kortsch, S., Kröncke, I., Neumann, H., Nordström, M. C., Olivier, P., Sell, A. F. (2022): Food web structure and community composition: a comparison across space and time in the North Sea. *Ecography* 2022, e05945, doi: 10.1111/ecog.05945
- Gullestad, P., Sundby, S., Kjesbu, O. S. (2020): Management of transboundary and straddling fish stocks in the Northeast Atlantic in view of climate-induced shifts in spatial distribution. *Fish and Fisheries* 21: 1008– 1026
- Harte, M., Tiller, R., Kailis, G., Burden, M. (2019): Countering a climate of instability: the future of relative stability under the Common Fisheries Policy. *ICES Journal of Marine Science*, 76: 1951–1958
- Hoff, A., Frost, H., Andersen, P., Prellezo, R., Rueda, L., Triantaphyllidis, G., Argyrou, I. et al. (2019): Potential economic consequences of the landing obligation. In: Uhlmann, S. S., Ulrich, C., Kennelly, S. J. (Hrsg.): *The European Landing Obligation*. Springer, Cham, 27-47
- ICES (2021a): Report of the Working Group on Mackerel and Horse Mackerel Egg Surveys (WGMEGS). Download 20.12.2022 von https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064012.pdf
- ICES (2021b): Mackerel (*Scomber scombrus*) in subareas 1-8 and 14, and in Division 9.a (Northeast Atlantic and adjacent waters. Download 01.11.2022 von https://ices-library.figshare.com/articles/report/Mackerel_Scomber_scombrus_in_subareas_1_8_and_14_and_in_Division_9_a_the_Northeast_Atlantic_and_adjacent_waters_/18639239?backTo=/collections/ICES_Advice_2021/5796932
- ICES (2022a): Herring (*Clupea harengus*) in Subarea 4 and divisions 3.a and 7.d, autumn spawners (North Sea, Skagerrak and Kattegat, eastern English Channel). Download 01.11.2022 von https://ices-library.figshare.com/articles/report/Herring_Clupea_harengus_in_Subarea_4_and_divisions_3_a_and_7_d_autumn_spawners_North_Sea_Skagerrak_and_Kattegat_eastern_English_Channel_/19447985?backTo=/collections/ICES_Advice_2022/5796935
- ICES (2022b): Hake (*Merluccius merluccius*) in subareas 4, 6, and 7, and in divisions 3.a, 8.a–b, and 8.d, Northern stock (Greater North Sea, Celtic Seas, and the northern Bay of Biscay). Download 17.11.2022 von https://ices-library.figshare.com/articles/report/Hake_Merluccius_merluccius_in_subareas_4_6_and_7_and_in_divisions_3_a_8_a_b_and_8_d_Northern_stock_Greater_North_Sea_Celtic_Seas_and_the_northern_Bay_of_Biscay_/19448012?backTo=/collections/ICES_Advice_2022/5796935
- ICES (2022c): Cod (*Gadus morhua*) in Subarea 4, Division 7.d, and Subdivision 20 (North Sea, eastern English Channel, Skagerrak). Download 20.12.2022 von: https://ices-library.figshare.com/articles/report/Cod_Gadus_morhua_in_Subarea_4_Division_7_d_and_Subdivision_20_North_Sea_eastern_English_Channel_Skagerrak_/21406881?backTo=/collections/ICES_Advice_2022/5796935
- Jansen T., Campbell A., Kelly C., Ha'tu'n, H., Payne, M. R. (2012): Migration and Fisheries of Northeast Atlantic Mackerel (*Scomber scombrus*) in Autumn and Winter. *PLoS ONE* 7(12): e51541. doi:10.1371/journal.pone.0051541
- Kroeker, K. J., Kordas, R. L., Crim R. N., Singh, G. G. (2010): Meta-analysis reveals negative yet variable effects of ocean acidification on marine organisms. *Ecology Letters* 13: 1419-1434
- Morin, M. (2000): The fisheries resources in the European Union. The distribution of TACs: principle of relative stability and quota-hopping. *Marine Policy* 24: 265-273
- Núñez-Riboni, I., Taylor, M. H., Kempf, A., Püts, M., Mathis, M. (2019): Spatially resolved past and projected changes of the suitable thermal habitat of North Sea cod (*Gadus morhua*) under climate change. *ICES Journal of Marine Science*, 76, 2389-2403
- Oesterwind, D., Barrett, C. J., Sell, A. F., Núñez-Riboni, I., Kloppmann, M., Piatkowski, U., ... & Laptikhovskiy, V. (2022): Climate change-related changes in cephalopod biodiversity on the Northeast Atlantic Shelf. *Biodiversity and Conservation* 31: 1-28. <https://doi.org/10.1007/s10531-022-02403-y>
- Olafsdottir, A. H., Utne, K. R., Jacobsen, J. A., Jansen, T., Óskarsson, G. J., Nøttestad, L., Elvarsson, B. P., Broms, C., Slotte, A. (2019): Geographical expansion of Northeast Atlantic mackerel (*Scomber scombrus*) in the Nordic Seas from 2007 to 2016 was primarily driven by stock size and constrained by low temperatures. *Deep Sea Research Part II: Topical Studies in Oceanography* 159: 152–168
- Payne, M. R., Ross, S. D., Clausen, L. W., Munk, P., Mosegaard, Nash, H. R. D. M. (2013): Recruitment decline in North Sea herring is accompanied by reduced larval growth rates. *Marine Ecology Progress Series* 489: 197-211
- Polacios-Abrantes, J., Frölicher, T. L., Reygondeau, G., Sumaila, U. R., Tagliabue, A., Wabnitz, C. C. C., Cheung, W. W.-L. (2022): Timing and magnitude of climate-driven range shifts in transboundary fish stocks challenge their management. *Global Change Biology* 28: 2312– 2326

- Prellezo, R., Carmona, I., Garcia, D. Arregi, L., Ruiz, J., Onandia, I. (2017): Bioeconomic assessment of a change in fishing gear selectivity: the case of a single-species fleet affected by the landing obligation. *Scientia Marina* 81: 371-380
- Prellezo, R., Villasante, S. (2022): Review of the scientific evidence on possible socio-economic impacts of the implementation of the landing obligation in the European Union fisheries. See: https://www.researchgate.net/publication/360756785_Review_of_the_scientific_evidence_on_possible_socio-economic_impacts_of_the_implementation_of_the_landing_obligation_in_the_European_Union_fisheries
- Reid, D. G., Calderwood, J., Afonso, P., Bourdaud, P., Fauconnet, L., González-Irusta, J.-M., Mortensen, L. O., Ordines, F., Lehuta, S., Pawlowski, L., Plet-Hansen, K. S., Radford, Z., Robert, M., Rochet, M.-J., Rueda, L., Ulrich, C., Vermard, Y. (2019): The Best Way to Reduce Discards Is by Not Catching Them In: Uhlmann, S. S., Ulrich, C., Kennelly, S. J. (Hrsg.): *The European Landing Obligation*. Springer, Cham, 257–278
- Santos, J., Stepputis, D., Oesterwind, D., Herrmann, B., Lichtenstein, U, Hammerl, C., Krumme, U. (2022). Reducing cod bycatch in flatfish fisheries. *Ocean & Coastal Management* 220: 106058
- Schweiger, L. (2010). *The Evolution of the Common Fisheries Policy: Governance of a Common-Pool Resource in the Context of European Integration*. Working Paper No. 7: Institute of European Integration Research. Vienna
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2020a): Evaluation of Joint Recommendations on the Landing Obligation and on the Technical Measures Regulation (STECF-20-04). Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2020b): Social dimension of the CFP (STECF-20-14)., Doering, R., Fitzpatrick, M. and Guillen Garcia, J. editor(s), EUR 28359 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2021): – Review of the Technical Measures Regulation (STECF-21-07). Publications Office of the European Union, Luxembourg
- Simons, S. L., Döring, R., A. Temming, A. (2015): Modelling fishers' response to discard prevention strategies: the case of the North Sea saithe fishery. *ICES Journal of Marine Science* 72: 1530-1544
- Sobrinho, J. M., Sobrido, M. (2017): The Common Fisheries Policy: A Difficult Compromise Between Relative Stability and the Discard Ban. In: Andreone, G. (ed.). *The Future of the Law of the Sea*. Springer, Cham, 23-43
- Stelzenmüller, V., Gimpel, A., Haslob, H., Letschert, J., Berkenhagen, J., Brüning, S. (2021): Sustainable co-location solutions for offshore wind farms and fisheries need to account for socio-ecological trade-offs. *Science of The Total Environment* 776:145918
- Stewart, B. D., Williams, C., Barnes, R., Walmsley, S. F., Carpenter, G. (2022): The Brexit deal and UK fisheries – has reality matched the rhetoric? *Maritime Studies* 21: 1-17
- Stockhausen, B. (2019): How the Implementation of the Landing Obligation Was Weakened. In: *The European Landing Obligation*. In: Uhlmann, S. S., Ulrich, C., Kennelly, S. J. (Hrsg.): *The European Landing Obligation*. Springer, Cham, 165–178
- Sulanke, E., Rybicki, S. (2021): Community Development Quotas and support for small-scale fisheries as two key concepts for Blue Growth in fisheries. *Frontiers in Marine Science* 8:752764. <https://doi.org/10.3389/fmars.2021.752764>
- UK-Government (2020): *UK-EU Trade and Cooperation Agreement: Summary (2020)*, para. 125, available online: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf
- Van Hoof, L. (2013): Design or pragmatic evolution: applying ITQs in EU fisheries management. *ICES Journal of Marine Science* 70: 462-470
- Villasante, S., Pierce, G. J., Pita, C., Guimerans, C. P., Rodrigues, J. G., Antelo, M., Da Rocha, J. M., Cutrin, J. G., Hastie, L. C., Veiga, P. Sumaila, U. R., Coll, M. (2016): Fishers' perceptions about the EU discards policy and its economic impact on small-scale fisheries in Galicia (Northwest Spain). *Ecological Economics* 130: 130-138
- Westgaard, J.- I., Staby A., Godiksen J. A., Geffen A. J., Svensson A., Charrier G., Svedang H., Andre, C. (2017): Large and fine scale population structure in European hake (*Merluccius merluccius*) in the Northeast Atlantic. *ICES Journal of Marine Science*, 74: 1300–1310