

BUND-Rechtsgutachten: Fischerei mit Grundschieppnetzen in Meeresschutzgebieten

Ergebnisse des Rechtsgutachtens

Fischerei mit Grundschieppnetzen im Meeresschutzgebiet „Doggerbank“ ist unrechtmäßig:

- Im Nordsee-Meeresschutzgebiet „Doggerbank“ wird mit Grundschieppnetzen gefischt (mobile grundberührende Fischerei). Diese Fangmethode ist mit den Erhaltungszielen des Schutzgebiets nicht vereinbar.
- Vor der Zulassung von Fischerei mit Grundschieppnetzen in Schutzgebieten muss eine Verträglichkeitsprüfung im Sinne der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie durchgeführt werden.
- Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist für die Erteilung der Fangerlaubnisse der deutschen Fischereiflotte und damit für die Verträglichkeitsprüfung zuständig.
- Seit Ausweisung des Schutzgebiets 2017 hat die BLE keine Verträglichkeitsprüfung für die Erteilung der Fangerlaubnisse vorgenommen. Jede Fangerlaubnis kann vor Gericht angefochten werden.
- Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) kann die Fischerei mit Grundschieppnetzen für die deutsche Fischereiflotte allgemein durch Rechtsverordnung verbieten.
- Ein grundlegendes Verbot für internationale Fischereifahrzeuge mit Grundschieppnetzen im Schutzgebiet muss Deutschland über eine gemeinsame Empfehlung an die Europäische Kommission vorantreiben.

Das vollständige Rechtsgutachten mit einer Zusammenfassung von Ocean Vision Legal im Auftrag des BUND finden Sie [hier](#).

Der BUND fordert vom Bundesfischereiminister:

- Es dürfen grundsätzlich keine weiteren Fangerlaubnisse ohne eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen der Meeresschutzgebiete vergeben werden.

- Deutschland muss sofort eine gemeinsame Empfehlung über eine vollständige Schließung des Schutzgebiets „Doggerbank“ für mobile grundberührende Fischerei auf den Weg bringen.
- Der Fischereiaktionsplan der Europäischen Kommission muss umgesetzt werden, um bestehende rechtliche Rahmenbedingungen zu erfüllen und Meeresschutzgebiete effektiv zu schützen.

Hintergrund

Komplizierte Zuständigkeiten im Meeresraum: die Ausschließliche Wirtschaftszone

Die Nutzung des Meeresraums wird durch das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ/UNCLOS) geregelt.¹ Auf dieser Rechtsgrundlage kann jeder Küstenstaat eine Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) von bis zu maximal 200 Seemeilen (370,4 km) vor der nationalen Küste proklamieren. In diesem Gebiet erhält der Küstenstaat dort eingeschränkte souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse über wirtschaftliche Ressourcen - und den Schutz der Meeresumwelt. Für das Gebiet der ersten zwölf Seemeilen hinter der Küste liegt die vollständige Hoheit bei den Küstenstaaten. In Deutschland wird diese 12-Seemeilen-Zone von den jeweiligen Bundesländern verwaltet. Für den übrigen Raum der AWZ ist der Bund zuständig.

Natura 2000 Meeresschutzgebiete Großteils ohne effektiven Schutz

Deutschland schlug der EU bereits 2004 insgesamt zehn Gebiete in seiner ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nord- und Ostsee für das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000 vor. Diese Gebiete umfassen Bereiche der Lebensraumtypen Riffe und Sandbänke unter der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)², sowie Gebiete im Zuge der Vogelschutz-Richtlinie (VSRL)³. Erst 2017 wurden diese Vorschläge zu sechs Naturschutzgebieten zusammengefasst und mittels Rechtsverordnung nach nationalem Recht ausgewiesen. Seit dem formen sie als Besonderes Erhaltungsgebiet (Special Area of Conservation, SAC) Teil des Natura 2000 Netzwerkes. Die notwendigen Managementpläne für die Nordseegebiete folgten 2020 und 2022 die Pläne für die Ostseegebiete, allerdings ohne Maßnahmen zur Regulierung der Fischereiaktivitäten.

Gemeinsame Fischereipolitik der EU

Die Hoheitsbefugnisse zur Verwaltung der Fischerei haben die EU-Mitgliedstaaten an die Europäische Union übertragen – auch in der eigenen AWZ. Dafür stellt die Gemeinsame Fischereipolitik der EU (GFP)⁴ den Rahmen zur Bewirtschaftung von Meerestieren in den Gewässern der europäischen Union und entscheidet wer, wo, wie viel und mit welchen Methoden fischen darf. Außerdem soll die GFP sicherstellen, dass die Fischerei transparent, sozial und umweltschonend ist. Daneben enthält die FFH-Richtlinie spezielle Regelungen für Tätigkeiten in Meeresschutzgebieten.

Die Regulierung von Fangmethoden kann auf Ebene der GFP durch den Erlass von Bestanderhaltungsmaßnahmen geregelt werden. Für Bestanderhaltungsmaßnahmen welche nicht nur die eigenen Fischereifahrzeuge des erlassenden Mitgliedstaates berühren, sondern auch die Bewirtschaftungsinteressen anderer Mitgliedstaaten, müssen die EU-Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 GFP eine gemeinsame Empfehlung erarbeiten. In diesem Prozess können einzelne Interessenstaaten die Ambitionen des Staates blockieren, in dessen AWZ das Schutzgebiet liegt. Erst wenn sich alle verhandelnden Staaten geeinigt haben, wird diese Empfehlung der Europäischen Kommission vorgeschlagen. Die Kommission formt daraus einen delegierten Rechtsakt, der dann final durch das Europäische Parlament beschlossen werden muss. Erst im Februar 2023 wurden über diesen Weg erste wirksame Fischereimaßnahmen für Meeresschutzgebiete in der Nordsee verabschiedet.⁵ Damit sind jetzt etwa 12 Prozent der deutschen AWZ für Grundschieppnetze geschlossen.

Verteilung der Fangerlaubnisse in Deutschland

Die Fangerlaubnis für kommerzielle Fischereifahrzeuge wird ebenfalls im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP) über die Vergabe von Fangquoten erteilt. Die Fangquoten (Total Allowable Catches, TAC) legen die maximale Fangmenge für eine bestimmte Fischart in einem bestimmten Gebiet fest. Sie werden jährlich von den EU Fischereiminister*innen neu verhandelt und festgelegt. In Deutschland werden die Fangquoten von der Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) verwaltet und verteilt. Die Fangquote ist in Deutschland an die Kapazitäten (BRZ) der Fischereifahrzeuge gebunden. Kriterien für die Zuteilung der Fangquoten sind die bisherige Teilhabe an der Fischerei sowie der wirtschaftliche Einsatz der Fischereiflotte (SeeFischG §3). Im Falle einer Abwrackung eines Fischereifahrzeuges fällt die freiwerdende Fangquote zurück an die BLE. Abhängig von der Zielart, kommen unterschiedliche Fangmethoden zum Einsatz. Ein Teil der Fischereiflotte ist mit mehreren Fangmethoden ausgestattet und kann dadurch Fische am Meeresboden und in der Wassersäule fangen.

EU Fischereiaktionsplan soll Schutz vorantreiben

Im Februar 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission mit großer Verzögerung den Aktionsplan zum Schutz und zur Wiederherstellung von Meeresökosystemen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Fischerei.⁶ Der Aktionsplan fordert die Mitgliedstaaten auf die Grundschieppnetzfisherei in Schutzgebieten bis 2030 schrittweise zu verbieten. Bereits bis März 2024 sollen erste Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt in Natura 2000 Gebiete ergriffen werden. Außerdem sollen von den Mitgliedstaaten nationale Fahrpläne zur Umsetzung des Meeresaktionsplans erstellen werden. Weitere Punkte des Plans zielen auf eine Minimierung des Beifangs von Jungtieren und stark gefährdeten Arten ab.

Allerdings ist der Aktionsplan selbst kein rechtsverbindliches Papier und schafft keine zusätzliche Verpflichtung gegenüber den Mitgliedstaaten. Bei dem Papier handelt es sich um eine Zusammenfassung bereits bestehender Verpflichtungen, die sich u.a. aus den Natura 2000 Richtlinien (FFH-RL, VSRL) und der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ergeben. Auch Deutschland hat sich kritisch gegenüber dem Aktionsplan geäußert. Der deutsche

Fischereiminister Cem Özdemir unterstützt das vollständige Verbot von Grundschieppnetzen in Schutzgebieten nicht.⁷

Grundschieppnetze sind die zerstörerischste Fangmethode

Bei der Fischerei mit grundberührenden Schieppnetzen werden Fischernetze über bzw. durch den Meeresboden gezogen. An der unteren Öffnung des Netzes sind schwere Metallseile angebracht, um die Tiere in das Netz zu jagen. Dadurch werden gezielt Meerestiere gefangen, die vergraben im Boden oder direkt darüber leben. Zu den Grundschieppnetzen zählen auch sogenannte Baumkurren. Hier werden zwei kleinere Netze neben dem Schiff hergezogen und von schweren Metallbalken, den Baumkurren, offengehalten. In Küstennähe wird diese Methode überwiegend für den Fang von Nordseegarnelen (Krabbenfischerei) eingesetzt. Darüber hinaus wird mit Grundschieppnetzen insbesondere in sandigen Gebieten nach Plattfischen wie Scholle und Seezunge gefischt. Dabei werden alle Tiere im Weg des Fischernetzes gestört, gefangen, verletzt oder getötet. Die Lebensräume, darunter auch Seegraswiesen, Riffe aus Steinen oder Muschelbänke, werden zerstört. Jährlich gräbt diese Art der Fischerei über 20 Millionen km² des Meeresbodens um.⁸

Meeresschutzgebiet „Doggerbank“ - eine gigantische Sandbank

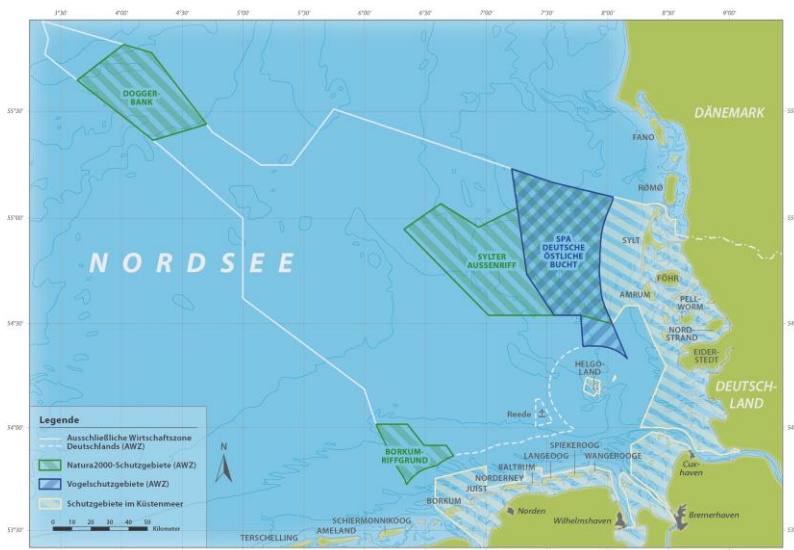


Abbildung: Karte mit den deutschen Schutzgebieten in der Nordsee

Die Doggerbank ist mit einer Fläche von rund 18.000 km² die größte Sandbank in einem flachen Gebiet mitten in der Nordsee und erstreckt sich über die Ausschließliche Wirtschaftszone von Großbritannien, den Niederlanden, Deutschland und Dänemark.⁹ Durch ihre zentrale Lage, treffen im Bereich der Doggerbank kalte Wassermassen aus dem Norden und wärmere Wassermassen aus dem Süden aufeinander.¹⁰ Diese einzigartigen Bedingungen führen zu einer hohen Algenproduktion

(Primärproduktion). Dadurch hält die Sandbank eine breite und große Nahrungsgrundlage für viele Meerestiere bereit. Besonders herausragend ist die Vielfalt am Boden lebender Arten. Dazu zählen langlebige Muschelarten und Fische wie Sandaale, Scholle oder Seezunge. Der Fischreichtum zieht auch Seevögel und Schweinswale an. Die Grundschieppnetze der Fischerei zerstören diesen einzigartigen Lebensraum und bringt das Ökosystem aus dem Gleichgewicht.

Nur Dänemark hat seinen Teil der Doggerbank noch nicht als Schutzgebiet ausgewiesen. Nach dem Brexit schloss Großbritannien seinen Teil der Sandbank zusammen mit drei weiteren Schutzgebieten vollständig für Grundschieppnetzerei.¹¹

Das vollständige Rechtsgutachten ist [online](#) abrufbar.

¹ [Text](#) des Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1998

² [Richtlinie 92/43/EWG](#) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

³ [Richtlinie 2009/147/EG](#) über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

⁴ [Verordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#) des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates

⁵ BUND-Analyse der neuen Fischereimaßnahmen vom 16. Februar 2023 unter

<https://www.bund.net/themen/aktuelles/detail-aktuelles/news/schutzgebiete-in-der-nordsee-neue-regeln-fuer-die-fischerei/>

⁶ Kommunikation der Europäischen Kommission über die [Veröffentlichung](#) des Fischereiaktionsplans vom 21. Februar 2023

⁷ Pressemitteilung des BMEL vom 21. März 2023 <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/031-nachhaltige-fischerei.html>

⁸ <https://www.bfn.de/grundsleppnetz-fischerei>

⁹ <https://www.bfn.de/nsg-doggerbank>

¹⁰ Ausführlich und Bewertung der Zustände siehe BfN-Skripten 477 (2017) „Die Meeresschutzgebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Nordsee – Beschreibung und Zustandsbewertung“ unter

<https://www.bfn.de/publikationen/bfn-schriften/bfn-schriften-477-die-meeresschutzgebiete-der-deutschen>

¹¹ Mitteilung der Blue Marine Foundation vom 1. Februar 2021

<https://www.blumarinefoundation.com/2021/02/01/dogger-bank-protected-in-ban-on-destructive-fishing/>

Impressum:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) – Friends of the Earth Germany,
Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin, Tel. (030) 2 75 86-40, bund@bund.net, www.bund.net

V.i.S.d.P.: Petra Kirberger, Autorinnen: Isabelle Maus, Anna von Rebay, Nadja Ziebarth, Kontakt:
Nadja.Ziebarth@bund.net, Stand: 05/2023