

Strategien zur Vermeidung von Beifang von Seevögeln und Meeressäugtieren in der Ostseefischerei

Hintergrundinformationen zur Kampagne von NABU Schleswig-Holstein, Gesellschaft zur Rettung der Delphine GRD und Gesellschaft zum Schutz der Meeressäugtiere GSM



Fotos: O. Klose, K. Skora



Teil I:

Dipl. Biol. Sven Koschinski

Kühlandweg 12

24326 Nehmten

Tel. 04526-381716

Teil II:

Rüdiger Stempel

Am Büchel 53b

53173 Bonn

Gefördert aus Mitteln der Umweltlotterie Bingo! und der Gesellschaft zur Rettung der Delphine e. V., München

INHALT

TEIL I: FISCHEREI, BEIFANG UND ALTERNATIVMETHODEN	5
1 EINLEITUNG	5
2 DIE OSTSEEFISCHEREI	6
3 SITUATIONSBESCHREIBUNG	7
3.1 Schweinswale	7
3.2 Seevögel	10
4 WELCHE FANGMETHODEN SIND FÜR BEIFANG VERANTWORTLICH?	12
4.1 Schweinswale	12
4.2 Robben	12
4.3 Seevögel	12
5 ERPROBTE MAßNAHMEN ZUR BEIFANGVERMEIDUNG IN STELLNETZEN	13
5.1 Pinger	13
5.2 Reflektive Netze	14
5.3 Weitere Netzmodifikationen	15
5.4 Fangbeschränkungen	15
6 ALTERNATIVE FANGTECHNIKEN	15
6.1 beköderte Fischfallen („pots“)	16
6.1.1 Ergebnisse von Untersuchungen zur Erprobung beködeterter Fischfallen	18
6.2 Angelfischerei mit Jiggermaschinen (Jigging Reels)	19
6.3 Langleinen	20
6.4 Bundgarn / Kummreuse	21
6.5 Weitere Methoden	22
7 ERFORDERLICHE REGULIERUNG	23
8 ZERTIFIZIERTE FISCHEREI	26

8.1	Marine Stewardship Council (MSC)	26
8.2	Friend of the Sea (FOS)	27
8.3	Fair-fish	27
8.4	Naturland	28
8.5	Möglichkeiten einer Zertifizierung der Ostseefischerei mit alternativen Fangmethoden	28
9	HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN	29
10	LITERATURVERZEICHNIS	30
TEIL II: RECHTLICHE, POLITISCHE UND INSTITUTIONELLE GRUNDLAGEN		34
11	EINFÜHRUNG	34
12	VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE UND INTERNATIONALE INSTITUTIONEN	34
12.1	Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)	34
12.2	Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)	36
12.3	Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention)	38
12.4	Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Convention on Migratory Species, UNEP/CMS) und relevante Regionalabkommen	39
12.4.1	Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten	39
12.4.2	Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Ostsee, dem Nord-Ost Atlantik, der Irischen See und der Nordsee (UNEP/ASCOBANS)	40
12.4.3	Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (UNEP/AEWA)	41
12.5	Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)	43
12.6	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki-Konvention)	45
12.7	Rechtlich unverbindliche Instrumente und relevante politische Prozesse	47
13	EUROPARECHTLICHE POLITIKEN UND RECHTSAKTE	49
13.1	Übersicht	49

13.2	Das politische Rahmenwerk	50
13.2.1	Die Europäische Umweltpolitik	50
13.2.2	Die Europäische Meerespolitik	56
13.2.3	Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU	57
13.2.4	Regionalpolitik	63
14	NATIONALES RECHT	63
14.1	Einführung	63
14.2	Deutsches Natur- und Artenschutzrecht	64
14.3	Umsetzung Europäischen Rechts	66
15	AKTIONSFELDER FÜR VERBÄNDE	72
16	LITERATUR	73
17	DANKSAGUNG	76

Teil I: Fischerei, Beifang und Alternativmethoden

1 EINLEITUNG

Seevögel und Meeressäugetiere werden – von den Fischern unbeabsichtigt - in großer Zahl in Netzen und Reusen der Fischerei. In der Ostsee ist die Stellnetzfisherei vor allem auf Plattfische und Dorsche mit annähernd 60% des Fischereiaufwands (über 2.000 km allein in Mecklenburg-Vorpommern¹) die Hauptfangmethode, die jedoch von allen Methoden der Fischerei bei Meeressäugetieren und Vögeln den größten Beifang verursacht. Auch die seltener praktizierte Reusenfischerei, die zumeist als ökosystemgerecht eingeschätzt wird, kann bei Vögeln, aber auch jungen Kegelrobben (*Halichoerus grypus*), zu Beifang führen.

Fast alle Flachgründe in der deutschen Ostsee stehen rechtlich unter dem besonderen Schutz der FFH- oder Vogelschutzrichtlinie. Fehmarnbelt und Kadetrinne sind Wanderrouten für Schweinswale und als FFH-Gebiet geschützt. Gleichwohl findet gerade in diesen marinen Natura 2000-Schutzgebieten eine intensive Stellnetzfisherei statt, die einen erheblichen Beifang von Meeressäugetieren und Tauchenten zur Folge hat (ERDMANN *et al.* 2005).

Über fischereibedingte Verluste von Schweinswalen (*Phocoena phocoena*) in der Ostsee gibt es keine verlässlichen Zahlen. Es ist jedoch unter Wissenschaftlern anerkannt, dass dort die derzeit betriebene Art der Fischerei eine Bestandserholung der beiden stark zurückgegangenen Schweinswalpopulationen verhindert.

Es liegt eine Vielzahl von Publikationen zum Thema „Beifang“ vor, wobei das Hauptaugenmerk auf Meeressäugetiere, jedoch nur selten auf Seevögel gerichtet ist. Für manche Vogelarten ist Beifang eine der häufigsten Todesursachen, der sich damit unmittelbar auf den Bestand auswirkt. Der hohe Beifang von Seevögeln ist bislang in der Öffentlichkeit kaum bekannt und muss daher stärker in das öffentliche Bewusstsein rücken.

Für eine der Situation angemessene Betrachtung müssen beide Artengruppen gemeinsam herangezogen werden, damit bei konkreten Empfehlungen auch der Schutz beider Gruppen gewährleistet wird. Auch eine mehrfache Belastung der Fischer durch neue und nicht aufeinander abgestimmte Schutzbestimmungen wird so vermieden.

In dieser Studie im Rahmen des von der Umweltlotterie Bingo! geförderten Projekts „Förderung von Aktivitäten im Rahmen einer Kampagne Beifang von Seevögeln und Meeressäugetieren in der Ostseefischerei“ soll der **aktuelle Wissensstand** zum Thema „Beifang von Meeressäugetieren und Vögeln“ zusammengefasst werden. Insbesondere betroffene Arten und Fischereien (siehe Kap. 3 und 4) sowie die Ergebnisse aktueller Untersuchungen zu Beifang mindernden Maßnahmen (siehe Kap. 5) und alternativen Fischereimethoden (siehe Kap. 6), vorrangig aus der Ostsee, werden hier beleuchtet. Auf Basis der Literatur und Informationen von Experten werden technische Lösungsmöglichkeiten im Sinne ökosystemfreundlicher

¹ für Schleswig-Holstein gibt es nach Auskunft von Herrn MOMME (MLUR Kiel) keine entsprechende Statistik über Netzlängen, es gelten lediglich die Obergrenzen gem. EU VO 2187/2005

alternativer Fischereiformen dargestellt und – soweit möglich - Aussagen über deren Verträglichkeit getroffen.

Als Teilaspekt soll überprüft werden, ob existierende **Fischzertifizierungsprogramme** (siehe Kap. 8) für beifangfreie Alternativmethoden genutzt werden können, um eine zukunftsfähige Ostseefischerei zu fördern.

Um den Rahmen für konkrete Handlungsempfehlungen für den institutionellen Naturschutz, Naturschutzverbände, Verbraucher, Behörden und Politik zu stecken, erfolgt eine Betrachtung der relevanten **juristischen Aspekte** des Themas „Beifang“ (siehe Teil II). **Handlungsempfehlungen** werden in Teil III dargestellt.

2 DIE OSTSEEFISCHEREI

Die größten Anlandungen in der Ostsee erfolgen durch deutsche, dänische und schwedische Fischereifahrzeuge. Die wichtigsten kommerziellen Fischarten sind Hering (*Clupea harengus*), Dorsch (*Gadus morhua*), Sprotte (*Sprattus sprattus*) sowie verschiedene Plattfischarten. Die wichtigsten Fangmethoden sind Schleppnetze (Ottertrawl, pelagisches Schleppnetz) und Kiemennetze. Ringwaden, Fischfallen und Langleinen sind nur von untergeordneter Bedeutung (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b).

Die Fischerei in der deutschen Ostsee gliedert sich in die Bereiche kleine Hochseefischerei und Küstenfischerei mit unterschiedlichen Kuttergrößen, Fanggebieten und Fahrdauer. Die beiden Bereiche lassen sich nicht scharf trennen und werden daher oft zusammengefasst. Eine deutlichere Trennung ergibt sich durch unterschiedliche Rechtsrahmen zwischen AWZ (geregelt durch GFP der EU) und den Gewässern innerhalb der 12-Seemeilenzone (geregelt durch Landesfischereigesetze und Küstenfischereiordnungen der Länder Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern).

Die Fischereibetriebe² an der deutschen Ostseeküste sind in 17 Fischereigenossenschaften organisiert (siehe *Tab. 1*). Entsprechend den EU-Vorgaben gibt es 8 Erzeugerorganisationen, die Fördermittel der EU und Quoten an ihre Mitglieder weiterreichen. In Schleswig-Holstein sind diese identisch mit den 4 Fischereigenossenschaften. In Mecklenburg-Vorpommern bilden die 13 Fischereigenossenschaften 4 Erzeugerorganisationen.

Neben der Berufsfischerei im Haupterwerb (SH: 228 Fahrzeuge, MV 343 Fahrzeuge³) gibt es noch eine Nebenerwerbsfischerei (SH 388 Fahrzeuge, MV 144 Fahrzeuge) und eine Hobbyfischerei (SH ca. 800, MV 231⁴). Für die Nebenerwerbsfischerei ist seit 1996 eine fischereiliche Berufsausbildung (Fischwirt) erforderlich.

Laut EU Ostseeverordnung 2187/2005 dürfen Fahrzeuge unter 12 m Länge 9 km Stellnetze und Fahrzeuge über 12 m Länge 21 km Stellnetze ausbringen. Dies betrifft sowohl Haupterwerbs- als auch Nebenerwerbsfischer.

Hobbyfischer dürfen in SH eine Langleine mit 100 Haken, 4 Einzel- oder 2 Pärchenreusen, jedoch keine Stellnetze verwenden. In MV sind max. 100 m Stellnetz, Langleine mit 100 Haken und 8 Aalkorbeingänge erlaubt.

² Es dominieren Einzelbetriebe, GbRs und Familienbetriebe.

³ alle Angaben bezogen auf die Ostsee ohne Bodden, SH Stand: 31.12.2008, MV: nur Küstenfischerei

⁴ alle Angaben bezogen auf die Ostsee ohne Bodden

Tab. 1 Fischereigenossenschaften in der deutschen Ostsee

Schleswig-Holstein
Fischereigenossenschaft Fehmarn Erzeugergemeinschaft eG
Küstenfischer Nord eG Heiligenhafen
Fischverwertung Lübecker Bucht Erzeugergemeinschaft eG, Travemünde
Fischverwertung Kieler Förde eG - Erzeugergemeinschaft Kiel
Mecklenburg-Vorpommern
FG Strelasund eG Stralsund
FG Greifswalder Bodden eG Greifswald
FG Fischland Ribnitz – Damgarten
FG Barther Bodden Barth
FG Am Sund Stahlbrode
FG „Peenemündung“ Freest eG
FG Haffküste Ueckermünde
FG Wismarbucht Wismar
FG Sassnitz Sassnitz
FG Insel Vilm Lauterbach
FG Mönchgut Gager
FG Leuchtfeuer Thiessow
FG Hiddensee Vitte

3 SITUATIONSBESCHREIBUNG

3.1 Schweinswale

Zwischen den Jahren 2000 und 2009 hat sich die Zahl der Totfunde von Schweinswalen an der deutschen Ostseeküste von 25 auf 152 Tiere etwa versechsfacht (Abb. 1). Durch Netzabdrücke auf der Haut, abgeschnittene Flossen und in einem Fall sogar einen angebundenen Ziegelstein an der Fluke (Abb. 2) lässt sich bei 47 bis 86,5 % der gut erhaltenen Strandfunde Beifang als Todesursache feststellen (HERR *et al.* 2009; KOSCHINSKI & PFANDER 2009). Oft sind die Tiere jedoch so stark verwest, dass die Todesursache nicht mehr eindeutig erkennbar ist.

Die Gründe für den starken Anstieg bleiben unklar. Möglicherweise wurde die Stellnetzfischerei aufgrund hoher Treibstoffpreise zu Lasten der Schleppnetzfischerei ausgeweitet (vgl. HAELTERS & CAMPHUYSEN 2009) oder die zeitgleiche Abnahme der kommerziell interessanten Fischarten führten zur Ausweitung des Fischereiaufwandes. Eine Zunahme der Netze lässt sich nicht belegen, da in den Logbüchern die Anzahl der gestellten Netze nicht vermerkt wird (WERN, BLE Hamburg, pers. Mitt.). Für eine Bestandszunahme von Schweinswalen gibt es ebenfalls keine Anhaltspunkte.

Der durch die Totfunde allein an der deutschen Ostseeküste dokumentierte Schweinswalbeifang übersteigt die Vermehrungsrate (vgl. BERGGREN *et al.* 2002b; SCHEIDAT *et al.* 2008; KOSCHINSKI & PFANDER 2009), so dass eine anhaltende Bestandsabnahme wahrscheinlich ist. Werden die aktuell verfügbaren Totfund-Daten und Beifangraten im Zusammenhang mit den aktuellsten Bestandsschätzungen (AUS DEN MINOS-PROJEKTEN, GILLES *ET AL.* 2007) gebracht und mit der Zielgröße 1% bzw.

1,7% des Bestandes als "unacceptable interaction" (INTERNATIONAL WHALING COMMISSION 2000; ASCOBANS 2000) in Relation gesetzt, so wird der dringende Handlungsbedarf ersichtlich. Bezogen auf den Beifang in 2009 ergibt sich gem. Tab. 2 eine Beifangrate von 3,9 % bis 15,2 % des Bestandes⁵. SCHEIDAT et al. (2008) geben auf anderer Datengrundlage eine Spanne von 1,8 bis 18 % an.

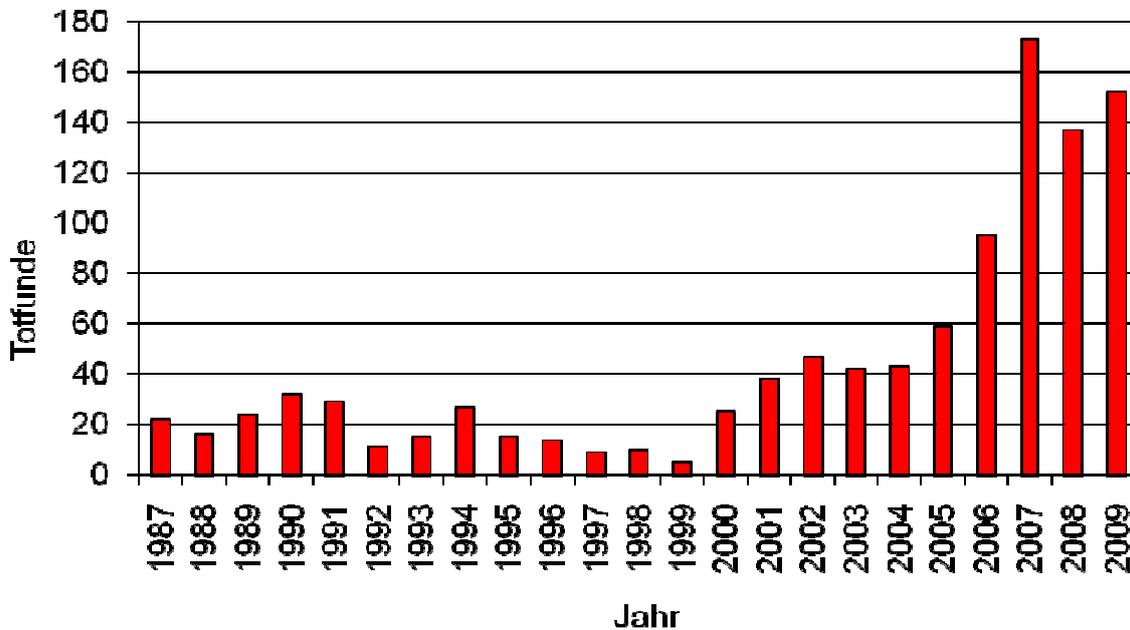


Abb. 1: Schweinswal-Totfunde an der deutschen Ostseeküste zwischen 1987 und 2009

Tab. 2: Berechnung des Beifangs als Anteil der Population in deutschen Gewässern auf Grundlage der Totfunde, der Bestandserfassungen im MINOS-Projekt (GILLES et al. 2007) und dem von HERR et al. (2009) an frischen Totfunden festgestellten Beifanganteil (47 %). Im Juni 2003, Januar 2005 und Januar 2006 gab es weitere Bestandserfassungen ohne Sichtungen, so dass ein Bestand von 0 angegeben wird. Für diese Perioden erübrigt sich die Berechnung.

Bestandserfassung	Abundanz	untere 95%-Konfidenzintervall	Grenze	obere 95%-Konfidenzintervall	Grenze	Beifang	Anteil an der Population
Oktober 2002	1.001	104		2.752		71 (2009)	7,1 %
Dezember 2002	728	0		2.174		71 (2009)	9,8 %
August 2003	1.839	366		5.027		71 (2009)	3,9 %
September 2004	1.580	639		3.480		71 (2009)	4,5 %
Juni 2005	879	143		2.756		71 (2009)	8,1 %
September 2005	1.498	312		3.578		71 (2009)	4,7 %
April 2006	466	61		1.297		71 (2009)	15,2 %
Mittelwert^b	799					71 (2009)	8,9 %

⁵ Annahme 47 % Beifang, Bestand 466 (April 2006) bis 1839 Tiere (August 2003)

⁶ unter Berücksichtigung der drei Nullwerte im Juni 2003, Januar 2005 und Januar 2006

Früher war der Schweinswal ostseeweit verbreitet. Heute kommt er im Osten nur noch bis zur Danziger Bucht vor. Insbesondere in der Putziger Bucht werden Schweinswale regelmäßig dokumentiert (K. SKORA, HEL MARINE STATION, pers. Mitt.). Der Rückzug begann bereits Ende des 19. Jahrhunderts durch die Jagd auf diese Kleinwale. Später führten Schadstoffbelastung und Beifang zu einem weiteren Rückgang (KOSCHINSKI 2002). Dieser Trend setzt sich offenbar weiter fort. In einer aktuellen Untersuchung wird von einer Verringerung des westlichen Ostseebestandes (Skagerrak, Kattegat, Beltsee, westl. Ostsee) um 51%⁷ zwischen 1994 und 2005 (von 31.715 auf 15.557 Tiere) ausgegangen (TEILMANN *et al.* 2008).

Die Lage der eigenständigen östlichen Population, deren sommerliches Verbreitungsgebiet im Westen durch die Darsser Schwelle begrenzt wird, ist noch dramatischer. Mit wahrscheinlich weniger als 600 Tieren ist sie akut vom Aussterben bedroht (HIBY & LOVELL 1995). Anhaltend hohe Beifangraten bedrohen diese kleine Restpopulation weiterhin. So wurden in Polen zwischen 1986 und 2006 durchschnittlich 5 Schweinswale pro Jahr beifangene, vor allem in sogenannten Semi-Treibnetzen (v. a. im Lachsfang eingesetzte Treibnetze, die an einem Ende verankert werden) und Dorsch-Grundstellnetzen im Bereich der Danziger Bucht (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b, K. SKORA, pers. Mitt.). 80 % der Beifangopfer waren unter 2 Jahre alt. Auch im östlichen Mecklenburg-Vorpommern werden regelmäßig Beifangopfer gefunden. Da sich in deutschen Gewässern ca. 60 Tiere der östlichen Population aufhalten könnten (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b), ist in diesem Gebiet jeder Beifang zu viel. Im sogenannten Jastarnia-Plan (ASCOBANS 2002; ASCOBANS 2010) wird als Ziel formuliert, dass jährlich maximal 2 Schweinswale aus der östlichen Population beifangene werden dürfen, wenn die Population erhalten bleiben soll. Auch vor Schleswig-Holsteins Ostseeküste können im Winter Tiere aus der östlichen Population vorkommen (KOSCHINSKI 2002).



Abb. 2: Bilder wie dieses lassen eine hohe Dunkelziffer beim Beifang erahnen. Foto: A. PFANDER.

⁷ aufgrund der großen Spanne der 95 % Konfidenzintervalle ist dieser Unterschied „nicht signifikant“

3.2 Seevögel

Der Beifang von Vögeln in Kiemennetzen und Reusen gibt ebenfalls Anlass zu erheblicher Besorgnis. In der Ostsee wird er auf jährlich über 100.000 Seevögel geschätzt (ERDMANN *et al.* 2005). Der Hauptteil des Beifangs wird von Dezember bis März registriert (über 60 %; ERDMANN 2006). Beifang stellt noch vor der Verölung die Haupttodesursache dar (ZYDELIS *et al.* 2009). In Polen weisen 77 % aller angespülten Seevogelkadaver typische Spuren von Beifang auf, in Mecklenburg-Vorpommern sind es etwa 25 % (BELLEBAUM & SCHULZ 2006).

Es existieren keine offiziellen Beifangstatistiken, da die weitaus meisten Fischkutter aufgrund ihrer geringen Größe keine Beobachter an Bord führen müssen. Nicht einmal der genaue Fischereiaufwand wird erfasst. Winterliche Beifangraten belaufen sich verschiedenen exemplarischen Untersuchungen zufolge auf ca. 0,3 bis 3,7 Vögel pro km Netz pro Tag⁸ (ZYDELIS *et al.* 2009). Die Verwendung von 10 km Stellnetzen pro Kutter (bei größeren Kuttern z. T. über 20 km) ist dabei nicht ungewöhnlich.

Das Beifangrisiko ist für Fisch fressende Arten wie Alken, Seetaucher und Lappentaucher am größten, da sie am Meeresgrund horizontal schwimmend ihre Beute verfolgen (ZYDELIS *et al.* 2009). Aber auch Tauchenten und Meerestenten, die an Flachgründen bis zum Meeresboden tauchen und dort Muscheln und andere festsitzende Organismen fressen, sind durch Stellnetze am Meeresgrund stark gefährdet.

Die derzeitige beifangbedingte Sterblichkeitsrate wird als Bedrohung für alle nach Nahrung tauchenden Vögel angesehen (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b). Insbesondere die Lage der Arten mit geringer Reproduktionsrate, geringen oder abnehmenden Beständen und mit großen lokalen Ansammlungen ist Besorgnis erregend. Exemplarisch werden für die pommersche Bucht speziell die Arten Prachtttaucher, Sterntaucher, Ohrentaucher, Rothalstaucher, Eisente, Samtente, Trauerente, Tordalk und Trottellumme genannt.

Welchen Einfluss der Beifang genau auf die Populationen hat ist unklar, da für die meisten Arten Angaben sowohl über Vermehrungsraten als auch Sterblichkeitsraten aufgrund anderer Todesursachen fehlen. ZYDELIS *et al.* (2009) fanden bei der Bergente und der Trottellumme Hinweise auf eine Gefährdung der Bestände durch die Fischerei.

Enten

Zahlenmäßig stellen Enten den größten Anteil an den vor der deutschen Ostseeküste überwinterten Vögeln und auch den größten Anteil im Beifang. Ostseeweit ist die Eisente mit einigen zehntausend Tieren die Art mit den meisten Beifängen (ZYDELIS *et al.* 2009).

Die Referenzbestände für den deutschen Anteil der Ostsee sind lt. ERDMANN *et al.* (2005): Eisente 596.000 Individ., Eiderente 242.000 Individ., Trauerente 177.000 Individ., Bergente 111.000 Individ. An der südlichen Ostseeküste werden vor allem Eisenten, Samtenten und Trauerenten Opfer von Stellnetzen, in der Beltsee vor allem Eiderenten und Bergenten. Je nach Art und Intensität der Fischerei kann der Beifang

⁸ Zur Veranschaulichung der Beifangraten würde eine modellhafte Hochrechnung auf die etwa 2.000 km Stellnetze vor der Mecklenburg-Vorpommerschen Küste einen täglichen Beifang von 600 bis 7.400 Vögeln ergeben. Die für Gewässer rund um Fehmarn angegebene Beifangrate von 1,2 Vögel pro km Netz pro Tag ergäbe 2.400 Vögel. Belastbare lokale Daten fehlen jedoch bislang.

einen erheblichen Teil der überwinternden Vögel betreffen. Auch in den Nachbarländern ist die Lage prekär. Allein in der Danziger Bucht werden jeden Winter ca. 17.500 Vögel beigefangen, vor allem in Grundstellnetzen und Semi-Treibnetzen (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b).



Abb. 3: Tauchende Eiderenten verenden häufig in Stellnetzen der Fischer

Die höchsten Beifangraten in Stellnetzen wurden über Flachgründen ermittelt, die sowohl stark frequentierte Fanggründe von Fischern als auch wichtige Rastplätze für überwinternde Enten darstellen (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b).

Wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass in manchen Gebieten die Fischerei mit Stellnetzen gerade dort stattfindet, wo erhebliche Vogelansammlungen auftreten, zum Beispiel in Buchten und Bodden bzw. über Flachgründen, die Muschel fressenden Tauch- und Meeresenten Nahrung bieten. Der Verbleib der Enten aus dem Beifang ist ungeklärt. Wahrscheinlich werden sie auf See entsorgt (ZYDELIS *et al.* 2009;INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b).

Alken

Beifang ist die größte Bedrohung der Trottellummenpopulation in der Ostsee. Bis zu 50 % der durch Ringfunde belegten Totfunde sind Netzopfer (ÖSTERBLOM *et al.* 2002). Der größte Teil wird in Lachstreibnetzen⁹ und Grundstellnetzen der Dorschfischerei gefangen. In absoluten Zahlen ausgedrückt erscheint der jährliche Beifang vor Usedom¹⁰ mit 4 Individuen klein. Der Referenzbestand vor der deutschen Ostseeküste beträgt allerdings lt. ERDMANN *et al.* (2005) nur etwa 700 Tiere, so dass der Beifang allein in diesem kleinen Seegebiet 0,6 % des deutschen Winterbestandes in der Ostsee ausmacht. Wie hoch der Anteil in anderen Gebieten der deutschen Ostsee ist, ist nicht bekannt.

⁹ Diese sind in der EU seit dem 1. Januar 2008 verboten (Council of the European Union 2004a)

¹⁰ für andere Bereiche der deutschen Ostsee keine verlässlichen Angaben

Seetaucher

In der südlichen und westlichen Ostsee sind Seetaucher in einer prekären Situation. Die allein vor Usedom¹¹ jährlich gefangenen Sterntaucher machen 2,4% der Winterpopulation in den deutschen Gewässern aus (ERDMANN *et al.* 2005). Dazu kommt noch ein Anteil an den unbestimmten Seetauchern (Stern- und Prachtttaucher: 1,2 %) und die Beifänge anderer Regionen in unbekannter Größenordnung.

4 WELCHE FANGMETHODEN SIND FÜR BEIFANG VERANTWORTLICH?

4.1 Schweinswale

Beifang von Schweinswalen tritt vor allem in grobmaschigen Grundstellnetzen mit diagonalen Maschenweiten zwischen 10 und 27 cm auf (VINTHER 1999). Mit diesen Netzen werden vor allem Dorsch, Steinbutt und Schollen gefangen. Auch aus der Seehasenfischerei zur Gewinnung „deutschen Kaviars“ und der küstennahen Lachsfischerei z. B. mit „Semi“-Treibnetzen (z. B. in Polen und Schweden) wird zum Teil von bestandsbedrohenden Schweinswalbeifängen berichtet (KOSCHINSKI 2002; ASCOBANS 2002). Inwieweit die in der in EU-Gewässern der Ostsee mittlerweile verbotene Lachstreibnetzfisherei auf hoher See zu Beifängen beigetragen hat, ist unbekannt. Während im Nordatlantik die Schleppnetzfisherei zum Teil zu massiven Verlusten von Kleinwalen führt, scheint dies in der Ostsee bei Schweinswalen allenfalls in seltenen Ausnahmefällen vorzukommen (vgl. VINTHER 1999). Jüngere und unerfahrene Tiere stellen die Mehrzahl der Beifänge dar (A. PFANDER, pers. Mitt.).

4.2 Robben

An der deutschen Ostseeküste wird von einzelnen Beifängen von Kegelrobben in Kummreusen und Stellnetzen berichtet (Schwarz *et al.* 2003; Harder 2007). Aufgrund der Seltenheit der Tiere in unseren Gewässern kann dies einen negativen Effekt auf die Bestandserholung und Wiederbesiedlung in der deutschen Ostsee haben. In der nördlichen Ostsee kommt es zu regelmäßigen Interaktionen von Kegelrobben und Fischereigeräten. Zwar gibt es keine systematischen Untersuchungen zum Beifang, aber Wissenschaftler schätzen, dass in manchen Jahren rd. 1.000 Kegelrobben beigefangen werden (HARDING *et al.* 2007). Vor allem reusenartige Fischfallen und Treibnetze sind für die Robben gefährlich, wobei insbesondere jüngere und unerfahrene Tiere in Netzen verenden.

4.3 Seevögel

Beifang von Seevögeln tritt ebenfalls vor allem in grobmaschigen Grundstellnetzen und Treibnetzen auf (ERDMANN *et al.* 2005). Mit diesen Netzen werden vor allem Dorsch und Plattfische gefangen. Entgegen früherer Annahmen sind auch die vor allem oberflächennah gestellten engmaschigen Heringsnetze für Beifang verantwortlich, allerdings in geringeren Raten (International Council for the Exploration of the Sea 2008b; Zydalis *et al.* 2009).

Die kilometerlangen Lachs-Treibnetze um Bornholm, die auch deutsche Fischer verwendeten, sind seit 1. Januar 2008 verboten (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2004a). Eine kleinskalige Lachsfischerei mit oberflächennahen Stellnetzen und Semi-Treibnetzen, in der trotz der geringen Bedeutung dieser Fischerei viele Vögel

¹¹ für andere Bereiche der deutschen Ostsee keine verlässlichen Angaben

beigefangen werden, findet weiterhin v. a. in Südschweden und in der Danziger Bucht statt.

Neben der Maschenweite beeinflussen Wassertiefe, Jahreszeit, räumliche Lage, Tageszeit und Fangdauer der Netze den Beifang. Die meisten Beifänge werden aufgrund der begrenzten Tauchtiefe von Seevögeln in Wassertiefen unter 20 m registriert (ZYDELIS *et al.* 2009). Auch die Tageszeit und Wassertrübung spielen eine wichtige Rolle, denn sie entscheiden, ob Vögel, die sich unter Wasser vor allem visuell orientieren, die Netze wahrnehmen können.

Auch in Bügel- und Kammerreusen treten regional hohe Vogelbeifänge auf. Vor allem Kormorane können durch die Konzentration von potentieller Beute im Sack bzw. in der Kumm¹² angelockt werden und dabei auch (auf dem Weg der Fische) in die Reuse geraten. Während sie aus Kummreusen nach oben entweichen können¹³, ertrinken sie oft in Bügelreusen (ERDMANN *et al.* 2005). Darüber hinaus fangen Geisternetze (verlorenes Fischereigerät) weiter Fisch und Nichtzielarten wie Meeressäugtiere und Seevögel (ERDMANN *et al.* 2005).

Die Langleinenfischerei stellt zwar weltweit ein erhebliches Problem für Seevögel dar (v. a. Röhrennasen wie Albatrosse und Sturmvögel), die sich beim Ausbringen der Leinen auf die Köder stürzen und mit in die Tiefe gerissen werden. Zum Beifang durch Langleinen in der Ostsee gibt es jedoch keine Angaben (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008a;2008b). Vermutlich verursachen Langleinen hier (z. B. aufgrund der derzeit untergeordneten Bedeutung dieser Fischereiform und der anderen Artenzusammensetzung in der Vogelfauna) keinen großen Beifang. Da diese Fischereimethode als eine mögliche Alternative zur Stellnetzfischerei angesehen wird, wird das Risikopotential in Kap. 6.3 gesondert betrachtet.

Der Beifang von Vögeln in Schleppnetzen ist offenbar ziemlich selten (ERDMANN *et al.* 2005).

5 ERPROBTE MAßNAHMEN ZUR BEIFANGVERMEIDUNG IN STELNETZEN

5.1 Pinger

Zur Vermeidung von Schweinswal-Beifang sind akustische Vergrämungsgeräte (Pinger) eine erprobte und effektive Maßnahme. Derzeit sind in EU-Gewässern zwei verschiedene Typen mit unterschiedlichen Lautstärken und Frequenzen zugelassen, ein 10 kHz-Pinger und ein Pinger mit variablen Frequenzen im Ultraschallbereich. In Experimenten wurde eine Beifangverringerung um ca. 90% ohne Fangeinbußen bei der Zielfischart erzielt (Kraus *et al.* 1997;Trippel *et al.* 1999;Larsen *et al.* 2002b). Daher sind in Teilgebieten der Ostsee für einige Fischkutter Pinger vorgeschrieben (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION 2004b). Die im Jahr 2004 verabschiedete Verordnung (812/2004) der EU läuft allerdings ins Leere: So gilt sie in Deutschland nicht für die schleswig-holsteinische Ostseeküste und östlich von Warnemünde nur für Kutter über 12 m Länge. An der deutschen Ostseeküste müssen so nur etwa 35 von über 1.300 Fischkuttern Pinger einsetzen, obwohl alle die gleichen Netze verwenden. Obwohl durch diese Maßnahme voraussichtlich einzelne Individuen vor

¹² Reusenkammer

¹³ Allerdings haben manche Kummreusen am Ende Säcke zum entleeren der Reuse, in denen sich Vögel fangen können (vgl. Kap. 6.4)

den Netzen geschützt werden können, ist der Erfolg auf Populationsebene in Frage zu stellen. Formuliert Beifangreduktionsziele auf max. 1 % bzw. 1,7 % des Bestandes (vgl. Kap. 3.1) sind so nicht erreichbar.

Beim Einsatz von Pingern gibt es noch weitere Probleme:

- Schlechte Haltbarkeit einiger Modelle im Praxiseinsatz (SEAFISH 2003;SEAFISH 2006)
- Mangelnde Wartung führt zu nicht beschallten Bereichen und damit zu vermeintlichen Durchlässen im Netz (vgl. BERGGREN *et al.* 2002a)
- Gewöhnung (COX *et al.* 2001; eigene unveröff. Daten)
- Habitatausschluss (vgl. CULIK *et al.* 2001)
- Verlärmung der Meeresumwelt

Aufgrund der akuten Bestandsbedrohung und da in Polen wie hierzulande absolut keine Fortschritte in der Verwendung Beifang reduzierender Maßnahmen erzielt werden, wird seit kurzem die nordwestliche Danziger Bucht (Putziger Bucht) großflächig mit einer Kette von Pingern abgesperrt (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b). Dadurch wird Schweinswalen der Zugang zu ihrem angestammten Lebensraum verwehrt. Ohne Kenntnis der genauen Habitatansprüche und geeignete Ausweichhabitate können derartige Maßnahmen nur ein allerletztes Mittel zum Schutz darstellen.

Pinger stellen keine Lösung für das Beifangproblem bei Seevögeln dar. Lediglich bei Trottellummen wurde durch die Verwendung eines Pingers (mit unbekannter Frequenz) der Beifang um etwa die Hälfte verringert, während schon bei nahe verwandten Arten keine Reduktion festgestellt wurde (MELVIN *et al.* 1999).

5.2 Reflektive Netze

Die Verwendung akustisch reflektiven Netzmaterials kann die Wahrnehmbarkeit durch die Echoortung von Schweinswalen verbessern. Die Erhöhung der akustischen Reflektivität wird durch Beimischung von Bariumsulfat oder Eisenoxid erreicht¹⁴. In verschiedenen Experimenten wurde eine deutliche Beifangreduktion von Schweinswalen festgestellt. Allerdings ist unklar, ob dies auf der erhöhten Reflektivität oder einer hohen Steifigkeit der Netze beruht. Zum Teil sind die Forschungsergebnisse widersprüchlich (Larsen *et al.* 2002a;Trippel *et al.* 2003;Trippel & Shepherd 2004;Koschinski *et al.* 2006;Mooney *et al.* 2007;Trippel *et al.* 2008).

Eine 80%ige Verringerung von Sturmtaucherbeifängen in diesen Netzen in Kanada (TRIPPEL *et al.* 2003) hat sicher nichts mit der akustischen Reflektion zu tun, sondern mit der Steifigkeit oder der besseren Sichtbarkeit am Tage. Somit ist keine generelle Aussage über das Beifangreduktionspotential möglich. Die Netze sind aufgrund erheblicher Wissenslücken noch nicht einsatzreif. Die Untersuchungsergebnisse zeigen jedoch das mögliche Potential dieser Netze auf. Weitere Forschung könnte Klarheit schaffen.

¹⁴ Diese Stoffe haben eine deutlich höhere akustische Impedanz als Wasser.

5.3 Weitere Netzmodifikationen

Eine Modifikation von Stellnetzen könnte eine gewisse Beifangreduktion erzielen. So könnte der Verzicht auf Bleileinen an der Unterkante von Oberflächenstellnetzen in der Lachs- und Meerforellenfischerei gefangenen Schweinswalen und Vögeln ein Auftauchen mit dem Netz und das Atmen ermöglichen (ERDMANN *et al.* 2005). Allerdings hätte dies vermutlich auch einen Einfluss auf die Fängigkeit. Abwesegitter und Ausstiege in Reusen können Vögeln und Fischottern helfen.

Für Grundstellnetze wird vom schleswig-holsteinischen Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (MLUR) eine Höhenbeschränkung auf 1,3 m als Schutzmaßnahme für Schweinswale angesehen (Bestimmung für das Walschutzgebiet westlich von Sylt in der Küstenfischereiordnung). Allerdings beruht dies auf einer Fehlinterpretation der dieser Bestimmung zugrunde liegenden Quelle (VINTHER 1999)¹⁵. Für Vögel dürfte eine derartige Modifikation vermutlich nicht zur Beifangreduktion führen, da Enten direkt am Grund fressen und fischfressende Arten dicht über Grund jagen (vgl. ZYDELIS *et al.* 2009). Die Modifikation von Stellnetzen ist also keine Lösung zur Beifangreduktion von Seevögeln und Meeressäugern.

5.4 Fangbeschränkungen

Am meisten Erfolg versprechen räumlich und zeitlich begrenzte Fangverbote von Stell- und Treibnetzen (vgl. NATIONAL MARINE FISHERIES SERVICE 2006). Dies setzt jedoch eine genaue Kenntnis von Verbreitungsmustern von Meeressäugern und Vögeln voraus. Am besten sind diese bei winterlichen Ansammlungen von Seevögeln bekannt. Zeiten (Jahreszeit, Tageszeit) und Orte großer Vogelansammlungen (abhängig von Wassertiefe, Grundbeschaffenheit, Dichte von Nahrungsorganismen) sollten unbedingt stellnetzfrei bleiben (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b). Einer derartigen Regelung mittels nationaler Gesetze steht allerdings derzeit die gemeinsame Fischereipolitik der EU entgegen.

6 ALTERNATIVE FANGTECHNIKEN

Es gibt eine Reihe von alternativen Fangtechniken, die das Potential für eine erhebliche Beifangreduktion bei wirtschaftlichem Einsatz in der Fischerei in sich bergen.

In einer Literaturstudie zu Alternativmethoden zu Grundstellnetzen des Dänischen Amtes für Lebensmittelindustrie DFFE (BLAESBJERG 2007) sind neben fischereifreien Zonen und Netzmodifikationen an Grundstellnetzen (vgl. Kap. 5) Langleinenfischerei und Fischfallen untersucht worden. Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe weiterer Methoden wie Jiggermaschinen, Bundgarn und Stucki-Reusen (vgl. SCHULZ & DOLK 2007).

Eine effektive Beifangreduktion ist nur durch Fangbeschränkungen (Kap. 5.4) und durch den vollständigen Ersatz grobmaschiger Kiemennetze durch andere Fischereimethoden zu erreichen. Im Folgenden werden als mögliche

¹⁵ Dort wird beschrieben, dass in der dänischen Nordsee in Seezungennetzen kein Schweinswalbeifang, in Schollennetzen jedoch 21 beigefangene Schweinswale verzeichnet wurden. Seezungennetze sind in Dänemark etwa 1,30 m hoch. Allerdings unterscheiden sich die untersuchten Fischereien auch bezüglich Ort, Jahreszeit, Maschenweite, Fangdauer und Beprobungshäufigkeit. Welcher Faktor für die Unterschiede im Beifang verantwortlich war, ist unklar.

Alternativmethoden beköderte Fischfallen (Kap. 6.1), Jiggermaschinen (Kap. 6.2), Bundgarn (Kap. 6.4) und Langleinen (Kap. 6.3) dargestellt.

6.1 beköderte Fischfallen („pots“)

In verschiedenen Ländern gibt es bereits kommerzielle Fischereien auf verschiedene dorschartige Fische mit Fischfallen, z. B. in Norwegen auf Kabeljau (*Gadus morhua*) und Lumb (*Brosme brosme*) (FUREVIK & LØKKEBORG 1994) und in Alaska auf Pazifischen Kabeljau (*Gadus macrocephalus*) (WALSH *et al.* 2006). Beköderte Fischfallen eignen sich in der deutschen Ostsee nur für Dorsch (SCHULZ & DOLK 2007).

Eine Standardversion einer Zweikammerfalle (Abb. 4) wird z. B. von der Norwegischen Refa Frøystad group¹⁶ angeboten. Diese kann leicht modifiziert und für die Ansprüche und Bedürfnisse der Ostseefischerei angepasst werden. Mit Kosten pro Falle von ca. 150 € stellen sie eine vergleichsweise preiswerte Methode dar (SCHULZ & DOLK 2007).

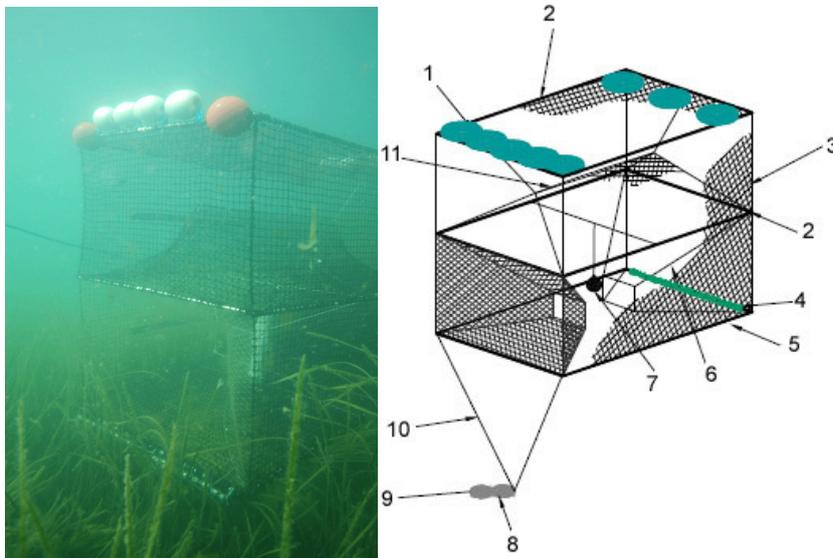


Abb. 4: Beköderte Fischfalle (LJUNGBERG 2007); links: Im Einsatz vor der Südostküste Schwedens, rechts: Schematisch – 1 Auftriebskörper, 2 Aluminiumrahmen 10 mm, 3 Netz 28,5 mm, 4 Tariergewicht 400 g, 5 Glasfiberrahmen 14 mm, 6 Netzeingang 25 mm Monofil, 7 Köderbeutel, 8 Bleigewicht 2 kg, 9 Verbindungsseil zur nächsten Falle, 10 Seil mit Haken, 11 innerer Eingang, die obere Hälterungskammer kann mit einem Reißverschluss geöffnet werden, Maschenweiten sind je nach Zielart und Größe variabel ; copyright: Swedish Board of Fisheries, Peter Ljungberg

Die Variabilität im Design ist ein wesentlicher Vorteil der Fischfallen gegenüber anderen Methoden. Zur Verbesserung der Größenselektivität können leicht entsprechende Anpassungen vorgenommen werden: Untermaßige Fische können durch größere Maschenweiten in der oberen Hälterungskammer entlassen werden, große Fische¹⁷, Seevögel oder Meeressäugetiere durch Modifikationen des Eingangs (z. B. Abweisegitter) abgehalten werden (Karl Lundström, SWEDISH BOARD OF FISHERIES, pers. Mitt.). Gefangene Fische bleiben am Leben und sind auch nach

¹⁶ Refa Frøystad Group AS, Frøystadvåg, 6095 Bølandet, Tel. 0047 700 800 00, www.rfg.no, post@rfg.no

¹⁷ Große Dorsche produzieren mehr Laich als kleine. Die Schonung der großen Individuen könnte eine Bestandserholung fördern.

mehreren Tagen noch frisch¹⁸. Die Qualität des Fangs ist dadurch deutlich höher (Walsh *et al.* 2006;Ljungberg 2007). In Fischauktionen lässt sich mit qualitativ höherwertigen Fischen ein höherer Preis erzielen. Die Fallen gelten zudem als robbersicher¹⁹ und sind daher auch für Gebiete mit hohem Kegelrobbenbestand, z. B. in der nördlichen Ostsee geeignet.

Die Fängigkeit von Fischfallen hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören der verwendete Köder, Form und Größe der verwendeten Falle, Tageszeit, Wassertiefe, Beschaffenheit des Meeresgrundes sowie verschiedener biotischer und abiotischer Faktoren. Insofern gibt es viele Stellgrößen, die Methode zu optimieren und die Selektivität sowie die Profitabilität zu verbessern. Obwohl diese Methode an anderer Stelle profitabel eingesetzt wird, muss dies nicht zwangsläufig auf die deutsche Ostseeküste übertragbar sein. Feldversuche mit motivierten Fischern sollten zeigen, ob und wie diese Fischereimethode hier eingesetzt werden kann.

¹⁸ Selbst wenn die Fallen mehrere Wochen nicht geleert werden (z. B. bei Sturm) sind die Fische in einem guten Zustand (Walsh *et al.* 2006;Schulz & Dolk 2007).

¹⁹ In der nördlichen Ostsee werden Fischereigeräte oft von Kegelrobben beschädigt (LUNNERYD *et al.* 2003)

6.1.1 Ergebnisse von Untersuchungen zur Erprobung beködeter Fischfallen

Beködete Fischfallen wurden in verschiedenen Fischereien erprobt. Tab. 3 stellt die wesentlichen Ergebnisse und Probleme aus verschiedenen Untersuchungen dar.

Tab. 3: Ergebnisse und Probleme von Untersuchungen mit beköderten Fischfallen

Studie	Ergebnisse	Probleme
Nordsee, Hvide Sande (DANMARKS FISKERIFORENINGEN 1998)	Verschiedene dorschartige Fische gefangen Stark variierende Fangergebnisse (0,2 bis 6,8 kg pro Fang) Hohe Qualität des Fangs geringe Größe Bester Fang in der Nähe von Wracks, an Steinkanten etc. Bester Köder: Hering	Fangerträge unwirtschaftlich Köder von Asseln aufgefressen in Wassertiefen > 50m (vorgeschlagene Lösung: Köderbeutel) Warmes Wasser führt zu schneller Zersetzung der Köder Gutes Beuteangebot kann den Fang verringern Auf den Boden gestellte Fallen kippen in der Tidenströmung um Fallen von Schleppnetzfischern weggefischt
Atlantikküste Kanadas (WALSH <i>et al.</i> 2006)	Deutliche Fangunterschiede (Kabeljau) abhängig vom Fallendesign Vergleichbare Größenselektivität zu Kiemennetz Aufwandsbezogener Fang (CPUE) im Herbst größer als beim Kiemennetz Höchste Fischqualität, alle Fische blieben am Leben	Aufwandsbezogener Fang (CPUE) im Sommer geringer als beim Kiemennetz, aber beim Kiemennetz Qualitätsprobleme
Ostsee: Skillinge und Kåseberga (LJUNGBERG 2007)	Nur Dorsch gefangen, 1,27 kg pro 100 m Grundleine (= pro 1,7 Fallen) 25 % geringerer Fang in derselben Handhabungszeit verglichen mit dem Stellnetz (optimierbar) Optimale Fangdauer: 3 Tage Bester Köder: Hering	Hoher Beifang untermaßiger Fische (47,2%) (vorgeschlagene Lösung: größere Maschenweite in Hälterungskammer)
Ostsee: künstl. Riff Nienhagen (SCHULZ & DOLK 2007)	Sehr unterschiedliche Fänge bei verschiedenen Fallenkonstruktionen (0,3 bis 79 kg pro Jahr der Projektlaufzeit) Sehr geringer Beifang von Nichtzielarten Sehr variable Durchschnittsgröße je nach Fischfallentyp und Maschenweite (31 bis 41 cm), untermäßige Fische bleiben am Leben Bester Köder: Hering	Fangerträge unwirtschaftlich Zu geringe Probengröße Studie ermöglicht keinen direkten Vergleich mit Stellnetzen
Ostsee: Adlergrund und Oderbank (LORENZ & SCHULZ 2009)	Dorschfänge doppelt so hoch wie in SCHULZ & DOLK (2007) aufgrund durchgängiger Heringsbeködierung Fang von 10 Fischfallen an 200 m Grundleine: 12,7 Dorsche (Gewicht 12,6 kg) pro Tag, Fang von 200 m Stellnetz: 11,5 Dorsche (Gewicht 12,8 kg) pro Tag Bezogen auf die Handhabungszeit 25 % reduzierter Fang gegenüber dem Stellnetz	Verwendete Fischfallen erzielten einen höheren Beifang an untermäßigen Dorschen als Stellnetze (27 % ggü. 9,2 %). Im Gegensatz zum Stellnetz konnten die untermäßigen Fische aber lebend entlassen werden.

Aufgrund mangelnder Erfahrungen mit Fischfallen waren erste Tests der dänischen Fischereivereinigung (DANMARKS FISKERIFORENINGEN 1998) in der Nordsee wenig erfolgreich. Aktuelle Tests vom Verein Fisch und Umwelt e.V. (Schulz & Dolk 2007; Lorenz & Schulz 2009) und der schwedischen Fischereiverwaltung „*fiskeriverket*“ (LJUNGBERG 2007) zeigen jedoch das erhebliche Potential dieser Methode. Die noch laufenden schwedischen Untersuchungen stimmen sehr optimistisch, dass Fischfallen sowohl die Beifangproblematik (Vögel, Meeressäuger) entschärfen können, als auch eine wirtschaftliche kleine Küstenfischerei ermöglichen. So wurde im Projektzeitraum bislang kein Beifang registriert (Karl Lundström, *fiskeriverket*, pers. Mitt.) und 75 % der Fangmenge bei gleichem Zeitaufwand wie in der parallel durchgeführten Grundstellnetzfisherei erzielt. Die Studie gibt sich optimistisch, dass durch Optimierung der Kutter und Arbeitsabläufe und damit einer Verringerung der Handhabungszeit 100 % erreicht werden kann. Auch der Fangertag pro Falle lässt sich durch ein entsprechendes Design erhöhen (WALSH *et al.* 2006). Das anfängliche Problem zu geringer Größenselektivität (47,2 % untermäßige Fische²⁰), die zu Beginn des schwedischen Projekts gefangen wurden, kann durch die Wahl größerer Maschenweite²¹ in der oberen Hälterungskammer als gelöst angesehen werden. Die Selektivität bezüglich der Zielart Dorsch ist mit 100 % Dorsch sogar höher als in der Grundstellnetzfisherei. Als optimaler Köder wurde gefrorener Hering ermittelt. Die besten Fangergebnisse wurden in der schwedischen kleinen Küstenfischerei mit drei Sätzen (die abwechselnd im Rhythmus von 3 Tagen geleert werden) von 7 Grundleinen mit jeweils 8 Fallen (also insgesamt 168 Fallen) erzielt (LJUNGBERG 2007).

In den Tests in Deutschland mit 10 Fallen an 200 m Grundleine²² wurde an 10 Untersuchungstagen mit den Fallen derselbe Fang erzielt wie mit einem 200 m langen Stellnetz (LORENZ & SCHULZ 2009). Da der Zeitaufwand beim Stellen der Fallen größer ist, ist dies in etwa gleichzusetzen mit einem ca. 25 % reduzierten Fangergebnis bezogen auf die Handhabungszeit (Norbert Schulz, Fisch und Umwelt e. V., Rostock, pers. Mitt.). Damit ist das Ergebnis vergleichbar mit den Resultaten der schwedischen Untersuchung (LJUNGBERG 2007).

6.2 Angelfischerei mit Jiggermaschinen (Jigging Reels)

In der Hobby-Angelfischerei mit Pilkern und Blinkern vom Boot oder Angelkutter wird jährlich in der deutschen Ostsee eine Menge Dorsch gefangen, die ca. 40 % der kommerziellen Dorschanlandungen im selben Gebiet entspricht (BUNDESFORSCHUNGSANSTALT FÜR FISCHEREI 2007). In Deutschland noch weitgehend unbekannt ist die Verwendung von automatisierten Angeltechniken in der kommerziellen Fischerei, die auf demselben Prinzip beruht. Die sogenannte Jiggermaschine ist aufgrund der Effektivität von Handangeln eine Erfolg versprechende Fangmethode. In der Kabeljaufischerei in europäischen Gewässern wird die Jiggermaschine vor allem in Island, Norwegen, Frankreich und Großbritannien eingesetzt. Die isländische Firma DNG bietet vollautomatische Jiggermaschinen an, von denen eine Person 4 Angelsysteme mit je 3 bis 6 Haken

²⁰ Im Gegensatz zu anderen Fischereimethoden bleiben diese jedoch in den Fischfallen am Leben. Zum Vergleich: Discardrate in der Schleppnetzfisherei 10-35 %, Grundstellnetzfisherei 8-20 % (LJUNGBERG 2007)

²¹ Maschenweite in den ersten Versuchen: 28,5 mm

²² Die Fallen wurden deutlich enger gesetzt (20 m) als im schwedischen Experiment (60 m).

bedienen kann. Jiggermaschinen benötigen nicht viel Platz und ein Einsatz ist auch auf kleinen Kuttern möglich, die typisch für die Küstenfischerei in der Ostsee sind (RONAS SIGTSYGGSSON, DNG Reykjavik, pers. Mitt.). Geangelte Fische sind von sehr hoher Qualität und erzielen auf Fischauktionen gute Preise. Gleichzeitig gehört die Angelfischerei zu den Fischereimethoden mit dem geringsten Brennstoffverbrauch pro Ertrag (www.dng.is). Die Investitionen zur Umrüstung eines Fischkutters sind mit 10.000 bis 12.000 € (für 4 Jiggermaschinen) relativ gering.

6.3 Langleinen

Langleinen (Abb. 5) finden in der Ostsee vor allem Verwendung in der Fischerei auf Aal und Dorsch, z. T. auch Plattfische (SCHULZ & DOLK 2007).

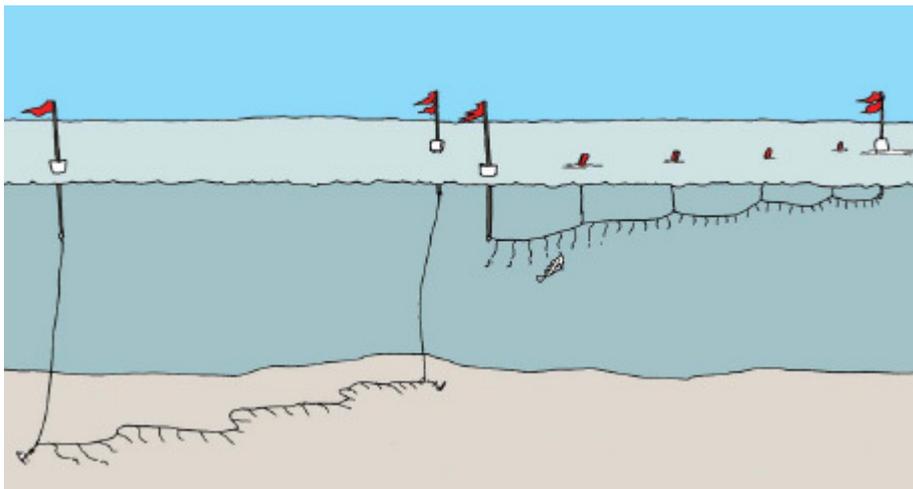


Abb. 5: Langleinenfischerei am Grund (links) und in der Wassersäule (rechts) (Schema aus: ANDERSEN et al. 2006) Zeichnung: Niels Knudsen, Fischerei- und Seefahrtsmuseum Esbjerg, DK

In der deutschen Ostseefischerei spielen Langleinen allerdings bislang nur eine untergeordnete Rolle. Nur 1 % der angelandeten Dorsche werden hierzulande mit Langleinen gefangen (Stand: 2005; Schweden: 8%, Polen: 3%) (SCHULZ & DOLK 2007). Meistens kommen „Kistensysteme“ zum Einsatz, d. h. die Leinen werden von Hand beködert und aus Fischkisten heraus manuell ausgebracht. Automatische Systeme wie das Autoline-System der norwegischen Firma MUSTAD²³ erleichtern den Arbeitsaufwand erheblich, sind aber auch mit hohen Investitionen verbunden. Da 2 bis 3 Personen benötigt werden, um ein automatisches Langleinensystem zu bedienen, und das komplette System etwa 1.000 kg wiegt²⁴, ist der Einsatz nur auf größeren Kuttern möglich, die in der deutschen Ostsee nur einen geringen Anteil an der Fischereiflotte haben (21 von 1331 für die stille Fischerei registrierten Kuttern, Stand: 2009; T. Goldner, BLE, pers. Mitt.). Angesichts der dramatischen Überfischung in der Ostsee und immer geringeren Fangquoten ist eine Bereitschaft der Fischer für derartig hohe Investitionen wohl nicht gegeben.

Einen Kompromiss stellen teilautomatisierte Langleinensysteme mit Zufallsbeköдераern dar, die bei Verwendung optimaler Köder Beköderungsraten²⁵ von 80 bis 90 % erreichen und auch für kleinere Fahrzeuge geeignet sind (Stamer et al.

²³ http://www.mustad-autoline.com/longlining/index_eng.php

²⁴ http://www.mustad-autoline.com/presse/MustadSelectFish_ENG.pdf

²⁵ Geringe Beköderungsraten, d. h. eine Vielzahl ungenutzter Haken stellen einen Hauptkritikpunkt automatisierter Langleinensysteme dar.

1990;Stamer & Gabriel 1996). Bei diesen Systemen herrscht noch Entwicklungsbedarf, da mit kleinen preiswerten Systemen eine Vielzahl von Kuttern ausgerüstet werden könnte. Die deutschen Untersuchungen in den 1990er Jahren mündeten nicht in die Entwicklung kommerzieller Systeme.

Langleinen haben deutliche Vorteile gegenüber anderen Fischereimethoden. Bei richtiger Wahl der Hakengröße ist die Langleinenfischerei sehr gröbenselektiv, die Fische haben eine hohe Qualität und der Treibstoffverbrauch ist gering (SCHULZ & DOLK 2007). Ein weiterer Vorteil der Langleine (wie auch der beköderten Fischfalle, vgl. Kap. 6.1) bezieht sich auf die Reproduktionsbiologie des Kabeljaus (*Gadus morhua*). Ein laichbereiter Kabeljau frisst nicht, geht deshalb nicht an den Haken und bleibt somit für den Erhalt des Bestandes am Leben. In der Laichzeit des Kabeljaus von März bis April fischen norwegische Fischer nicht mit Netzen, sondern nur mit Langleinen²⁶.

Vor allem in südlichen Meeren ist die Langleinenfischerei für erheblichen Beifang von Vögeln verantwortlich. Mit einfachen Methoden kann die Beifangzahl jedoch drastisch reduziert werden (CCAMLR 2005). Über Beifang von Seevögeln in der Langleinenfischerei in der Ostsee gibt es keine Informationen und es ist unklar, ob ein Wechsel von Stellnetzen zu Langleinen nicht ein neues Beifangproblem heraufbeschwören würde (Österblom *et al.* 2002;Zydelis *et al.* 2009).

Nach Erfahrungen in anderen Gewässern der EU sind in der Ostsee vermutlich vor allem Möwen die Risikoarten in dieser Fischerei, die aufgrund des hohen Rückwurfs von Fischkuttern gewohnt sind, Fischereifahrzeugen zu folgen, weiterhin Alken, Seeschwalben, Kormorane und andere fischfressende Arten (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008a). Diese Methode sollte vor einem großskaligen Einsatz intensiv untersucht und nur in Wassertiefen eingesetzt werden, die in der Regel durch die tauchenden Vogelarten nicht mehr erreicht werden, damit die Köder nicht durch die Seevögel aufgenommen werden können. Daher sollten flache Gebiete und oberflächennahe Bereiche generell gemieden werden. Vor allem beim Ausbringen der beköderten Leinen müssen entsprechende Sicherheitsvorkehrungen durch Scheuchleinrichtungen („bird-lines“) und Abschirmung der ablaufenden Leinen getroffen werden.

Die Fangraten in der Langleinenfischerei hängen von vielen verschiedenen Faktoren ab. Dazu gehören der verwendete Köder, Hakenform und -größe, Tageszeit, Wassertiefe, Beschaffenheit des Meeresgrundes usw. Insofern gibt es viele Stellgrößen, die Methode zu optimieren. Obwohl diese Methode von einigen Fischern profitabel eingesetzt wird, muss dies nicht zwangsläufig für alle Gebiete an der deutschen Ostseeküste gelten. Feldversuche mit motivierten Fischern sollten zeigen, ob diese Fischereimethode praxistauglich ist und profitabel eingesetzt werden kann.

6.4 Bundgarn / Kummreuse

Ein in der dänischen, schwedischen und deutschen Ostseefischerei eingesetzter Reusentyp ist das Bundgarn (GABRIEL *et al.* 2005), an der deutschen Ostseeküste „Kummreuse“ genannt (Abb. 6). Seit etwa 110 Jahren wird dieser Netztyp in den dänischen Küstengewässern zum Fang von Fischarten eingesetzt, die entlang der Küste wandern, wie z. B. Hering, Makrele, Dorsch, Hornhecht und Aal (ANDERSEN *et al.* 2006). Im Prinzip kann man mit Bundgarn das ganze Jahr über fischen. Im Winter besteht allerdings das Risiko, dass die Netzanlagen durch Eisgang oder Sturm

²⁶ http://www.merkur.de/2008_31_Fischzucht_fuer_d.29391.0.html?&no_cache=1

beschädigt werden. Im Sommer verfangen sich viele Algen in den Netzen. Somit werden sie in Dänemark vor allem in der Frühjahrsfischerei (Ende März bis Juni, Zielarten: Hering, Hornhecht, z. T. Aal) und Herbstfischerei (August bis November, Zielarten: vor allem Aal, aber auch Dorsch und Hornhecht) eingesetzt.

Der Fang mit Bundgarn ist sehr arbeitsintensiv. Es müssen Pfähle gerammt und die Netze befestigt werden. Im Sommer müssen die Netze von Algen befreit werden. Die Anlagen müssen im Winter vor drohendem Eisgang abgebaut werden. Zunehmend macht der Schiffsbohrwurm (*Teredo navalis*) Probleme, da er die Holzpfähle von innen durchlöchert.

Ein weiterer Nachteil ist die Anlockung von Kormoranen und Reihern durch hohe Fischkonzentrationen in den nach oben offenen Fangkammern (ANDERSEN *et al.* 2006). Vögel können sich dann am Fang bedienen und das wirtschaftliche Risiko der Fischer vergrößern. Gleichzeitig stellt die Anlockung ein Beifangrisiko für Vögel dar, wenn die Kummreuse am Ende mit sackartigen Vorrichtungen zum Einholen des Fangs ausgestattet ist, in denen die Vögel ertrinken können (ERDMANN *et al.* 2005). Dieser Beifang kann jedoch durch die Ausstattung mit Otterausstiegen, in denen Otter und Vögel über die Wasseroberfläche gelangen können, weitgehend vermieden werden. Schweinswale können in der Reusenkammer auftauchen, so dass der Beifang in Kummreusen ihnen in der Regel nicht schadet. In Dänemark konnte durch Besenderung von in Bundgarnanlagen beigefangenen Schweinswalen der Kenntnisstand über Wanderungen und Vorkommen von Schweinswalen erheblich ausgeweitet werden (TEILMANN *et al.* 2008). Insgesamt ist bei entsprechender Ausgestaltung mit im Vergleich zu Stellnetzen deutlich reduziertem Beifang sowohl von Meeressäugtieren als auch von Seevögeln zu rechnen.

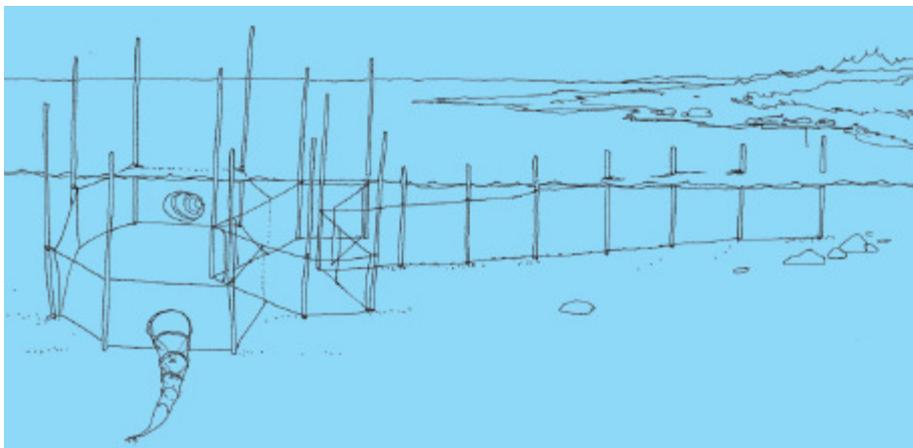


Abb. 6: Bundgarn (Schema aus: ANDERSEN *et al.* 2006) Zeichnung: NIELS KNUDSEN, Fischerei- und Seefahrtsmuseum Esbjerg, DK

6.5 Weitere Methoden

Stucki-Reusen sind Reusen ohne Leitwehr. Sie können zum Aalfang eingesetzt werden. Das Prinzip der Stucki-Reuse ist einfach. Aale suchen tagsüber Verstecke auf, die sie im Fangkorb finden. Die Reuse kann daher sowohl beködert als auch unbeködert gestellt werden. Je stärker sie bewachsen ist, umso höher ist die Fängigkeit. Stucki-Reusen sind eine sehr preiswerte Fangmethode (Preis für eine Reuse: ab 38 Euro, www.engel-netze.de). Über Beifang in Stucki-Reusen ist nichts bekannt. Da die Reusen für Aale als Verstecke dienen, dürfte die Anlockung von

Vögeln gering sein. Für Meeressäugetiere sind die Stucki-Reusen klein genug, um sich nicht darin zu verfangen.

Die Fischerei mit **Anker-Waden** (Abb. 7) eignet sich zum Fang von Schollen und anderen Plattfischen auf Sandboden (dän.: snurrevod, ANDERSEN *et al.* 2006). Ein im Bogen ausgebrachtes Wadennetz wird vom vor Anker liegenden Kutter eingeholt. Dabei werden Plattfische eingekreist und in das Netz gescheucht. Der Vorgang des Einholens dauert ca. 3 Stunden. Zwar ist die Maschenweite des Waden-Netzes mit ca. 10,5 cm so groß, dass sich Seevögel und Meeressäugetiere darin verfangen können, jedoch dürfte diese Fischereitechnik im Vergleich zu Stellnetzen zu einem deutlich verringerten Beifang führen, da die Anwesenheit des Kutters eine Scheuchwirkung auf bestimmte Vögel und Meeressäuger haben kann, die Operationen tagsüber und v. a. im flachen Wasser durchgeführt werden und das Netzmaterial deutlich dicker ist als bei Stellnetzen, so dass die Wahrnehmbarkeit für Vögel und Schweinswale deutlich erhöht wird. Die Waden-Netze sind zudem deutlich kürzer im Wasser als Stellnetze. Die von Naturschutzverbänden zurecht angeprangerten Nachteile des Schleppnetzes, v. a. die Zerstörung benthischer Habitate, sind bei Waden-Netzen vermutlich zu vernachlässigen, da diese nicht so tief in den Boden eindringen. Ein Nachteil der Waden-Fischerei ist, dass sie nicht universell einsetzbar ist und sich nur für bestimmte Gebiete und Jahreszeiten eignet. Sie kann daher in der Fischerei nur eine Nische ausfüllen. Dennoch sollten in der deutschen Ostsee entsprechende Testfischereien durchgeführt werden, um zu untersuchen, ob diese Fischerei wenigstens einen Teil der Stellnetze ablösen kann.

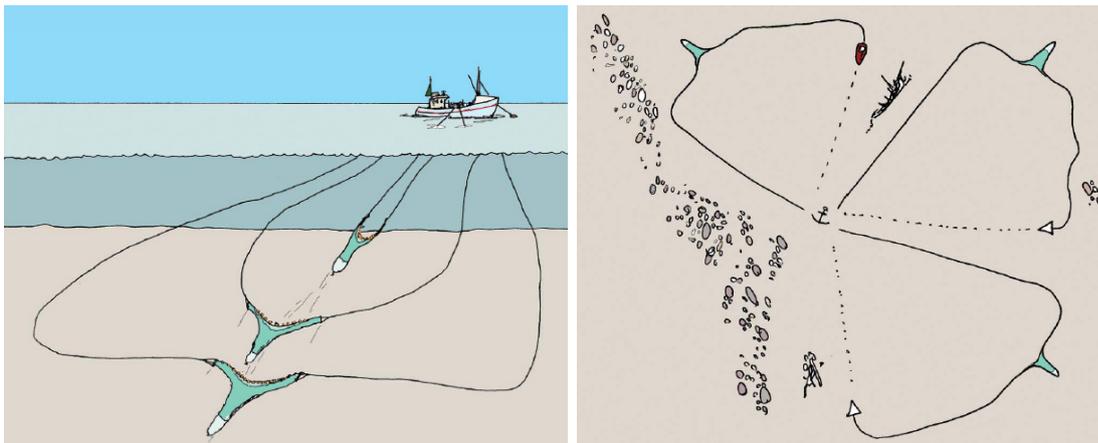


Abb. 7: Anker-Waden (Schema aus: ANDERSEN *et al.* 2006) Zeichnungen: NIELS KNUDSEN, Fischerei- und Seefahrtsmuseum Esbjerg, DK

7 ERFORDERLICHE REGULIERUNG

Auf dem EMPAS²⁷ Workshop des Internationalen Rates für Meeresforschung formulierten Wissenschaftler für die Meeresschutzgebiete in der deutschen Ostsee ganz konkrete Regulierungsmaßnahmen, um den Beifang von Schweinswalen und Seevögeln deutlich zu reduzieren (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b). Für den Schweinswal gibt es darüber hinaus den schon 2002 formulierten und 2009 überarbeiteten Jastarnia-Plan, der von allen ASCOBANS-Mitgliedsstaaten angenommen wurde. Die politische und behördliche Umsetzung dieser Empfehlungen und Beschlüsse ist bislang jedoch nicht erfolgt.

²⁷ Environmentally Sound Fisheries Management in Marine Protected Areas

Empfehlungen des EMPAS workshops zum Vogelbeifang in Schutzgebieten sind:

1. Eine Reduktion des Vogelbeifangs im EU-Vogelschutzgebiet Pommersche Bucht auf null ist möglich durch räumlich begrenzte und saisonale Fangverbote von statischem Fanggerät, eine Reduktion von Stellnetzen auf Werte nahe Null ist möglich durch Verwendung alternativer Fangmethoden wie Fischfallen (vgl. Kap. 6.1)
2. Eine Alternative stellt die Begrenzung des Fischereiaufwandes dar. Es wird vorgeschlagen, den Aufwand so stark zu reduzieren, dass der Beifang auf weniger als 1 % jeder Vogelart im Schutzgebiet begrenzt wird. Dies erfordert ein umfassendes und verlässliches Monitoring des Aufwandes und des Beifangs.
3. Ein Aktionsplan zur Beifangreduktion für alle Fischereiformen (Community Plan of Action ECPOA) muss umgehend erarbeitet werden. Die Grundlage dafür bildet der Internationale Aktionsplan der FAO (International POA Seabirds), der allerdings auf Langleinen beschränkt ist. Bestandteile des Aktionsplans müssen sein: Einführung eines Programmes für unabhängige Beobachter an Bord von Fischereifahrzeugen ergänzt durch Interviews von Fischern, Test und Einführung von Vermeidungsmaßnahmen und Bestimmung des aktuellen Fischereiaufwandes.

Auch außerhalb von Schutzgebieten müssen erforderliche Regulierungsmaßnahmen die Erhaltung geschützter Arten gewährleisten. Die Teilnehmer des EMPAS workshops waren sich einig, dass die gegenwärtige Verwendung von Stellnetzen nicht vereinbar ist mit Artikel 12 der FFH Richtlinie (Kap. 13.2.1.2.2), die Schutzmaßnahmen im gesamten Verbreitungsgebiet fordert (INTERNATIONAL COUNCIL FOR THE EXPLORATION OF THE SEA 2008b). Weiterhin stellten sie fest, dass effektive Schutzmaßnahmen nicht von der Akzeptanz bestimmter alternativer Fangmethoden abhängig gemacht werden dürfen. Es werden ganz konkrete Maßnahmen genannt, die nötig sind, einen guten Erhaltungszustand des Schweinswals in der Ostsee zu gewährleisten. Diese sind ebenfalls im Jastarnia-Plan zum Schutz der Schweinswale in der Ostsee enthalten, der auch durch die Bundesrepublik angenommen wurde, von dessen Umsetzung man jedoch derzeit noch weit entfernt ist. Zu den Regulierungsmaßnahmen gehören:

1. Begrenzung des Beifangs auf max. 1 % der besten verfügbaren Bestandsschätzung durch geeignete Maßnahmen wie räumlich begrenzte Fangverbote für Stellnetze, Ersetzen von Stellnetzen durch alternative Fischereimethoden wie Fischfallen (vgl. Kap. 6.1) oder Minderungsmaßnahmen wie z. B. Pinger.
2. Beendigung der Stellnetzfisherei in der östlichen Ostsee bis 2010 und der westlichen Ostsee bis 2012.
3. Als Interim-Maßnahmen zeitliche Fangverbote für Stellnetzfisherei im Bereich des Fehmarnbelts (Frühjahr und Sommer) und Pingerpflicht an allen Stellnetzen unabhängig von der Schiffsgröße zusammen mit einer effektiven Erfolgskontrolle.

Darüber hinaus müssen aus Sicht der Naturschutzverbände in der für 2013 terminierten Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik folgende Eckpunkte umgesetzt werden

(http://ec.europa.eu/fisheries/reform/docs/society_for_dolphin_conservation_de.pdf):

1. Verankerung von Grundsätzen zur Nachhaltigkeit in jeglicher Fischereigesetzgebung
2. drastische Reduktion der Flotten und des Fischereiaufwandes mit drastischen Strafen bei Nichtbefolgung, jede Erhöhung der Fangeffektivität muss dabei weitere Kapazitätseinschränkungen zur Folge haben, Überprüfung in kurzen Zeitintervallen
3. eine umgehende Umsetzung heute schon verfügbarer technischer Maßnahmen und Modifikationen zur Beifangreduktion (z. B. Pinger zur Verringerung von Schweinswalbeifang in allen Stell- und Semi-Treibnetzen in Nord- und Ostsee)
4. Meeresgebiete mit bekannten größeren Seevogelansammlungen müssen unbedingt von Stellnetzen freigehalten werden
5. ein Verbot gefährlicher Netze in der Nebenerwerbsfischerei, Lizenzen sind zu verringern und sollen zukünftig nur für Fischereimethoden gelten, die nachweislich Beifang von Seevögeln und Meeressäugetieren deutlich reduzieren
6. umgehendes Verbot von Semi-Treibnetzen, die für extrem hohe Beifänge von Seevögeln verantwortlich sind und darüber hinaus die östliche Ostseepopulation des Schweinswals bedrohen
7. keine Wiederaufnahme der Treibnetzfisherei in der Ostsee
8. Einführung eines wirksamen Monitorings von Fischereiaufwand und Beifang²⁸ in Verbindung mit empfindlichen Strafen für die Nicht-Anlandung von Säugetier- und Vogelbeifängen
9. An die Schutzziele der Natura 2000 Gebiete angepasste Fischereiverbote, Möglichkeiten für die Mitgliedsstaaten, wirksame, die Fischerei berührende und für alle Mitgliedsstaaten bindende Schutzbestimmungen für FFH- und EU-Vogelschutzgebiete zu erlassen (vgl. GELLERMANN *et al.* 2007, siehe auch Teil II)
10. Kopplung aller Subventionen im Fischereisektor durch die EU und die Mitgliedsstaaten an umfassende ökologische Standards.

Damit sich umweltfreundliche Fischereimethoden durchsetzen, müssen Anreize für die Fischer geschaffen werden, diese Methoden zu verwenden. Direkte Subventionszahlungen sind i. d. R. eine schlechte Möglichkeit, dies zu gewährleisten. Eine bessere Möglichkeit ist gegeben, Fischern, die umweltfreundliche Fangmethoden einsetzen, bevorzugten Zugang zu bestimmten Fanggründen²⁹ zu geben oder eine Extra-Quote einzuräumen. Dieses Anreizsystem durch „preferential access“ ist in den Vereinigten Staaten sehr erfolgreich.

²⁸ Z. B. durch unabhängige Beobachter an Bord größerer Schiffe und Kameras an Bord kleinerer Schiffe, sowie erweiterten Logbuchführungspflichten

²⁹ Insbesondere könnte bestimmten Fischern dadurch der Zugang zu dann für destruktive Fischereimethoden gesperrten Naturschutzgebieten ermöglicht werden.

8 ZERTIFIZIERTE FISCHEREI

Die Zertifizierung verantwortungsvoller Fischereien ist ein zukunftsweisendes Instrument des Fischereimanagements. Die Zertifizierung zielt darauf ab, Fisch ökologisch und sozialverträglich zu produzieren und zu vermarkten. Verantwortungsvolle Verbraucher sind in der Regel dafür bereit, einen höheren Preis als für Massenware zu bezahlen. Bislang sind nur ca. 6 % des für den menschlichen Konsum bestimmten Fisches v. a. durch das MSC-Label (vgl. Kap. 8.1) zertifiziert. Allerdings hat vor kurzem die Handelskette EDEKA angekündigt, in Zukunft nur noch (MSC)-zertifizierten Fisch anbieten zu wollen.

Die verschiedenen Zertifikate enthalten keine expliziten Bestimmungen, wie hoch der Beifang von Seevögeln oder Meeressäugtieren in einer zertifizierten Fischerei sein darf. Meistens finden sich relativ allgemeine Bestimmungen zur Schonung des Ökosystems, die im Rahmen des Zertifizierungsprozesses in Bezug auf derartigen Beifang hin untersucht werden können. Wenn keine Daten vorliegen, können wissenschaftliche Untersuchungen durch den Zertifizierer zur Auflage gemacht werden.

Aufgrund des zukünftig erwarteten deutlich steigenden Bedarfs an zertifizierten Fischprodukten stellen sich derzeit sehr viele Fischereien dem Zertifizierungsprozess, in Europa vor allem des MSC (Richard Caslake, Seafish, Penzance, UK³⁰). Inwieweit damit eine nicht wünschenswerte „Inflation“ von zertifizierten Produkten verbunden ist, die nur geeignet ist, den status quo der Fischerei statt Verbesserungen in der Fischerei zu zertifizieren, bleibt angesichts der in der Vergangenheit mehrfach geäußerten Kritik am MSC-Label (vgl. Kap. 8.1) abzuwarten.

8.1 Marine Stewardship Council (MSC)

Nach eigenen Angaben stellt das MSC Siegel die umweltverträglichste Wahl von Fischprodukten dar. Zertifikate werden für 5 Jahre vergeben, jährlich erfolgt ein Nachfolge-Audit. Alle zertifizierten Fischereien bekommen einen Aktionsplan, in dem Ziele für eine Verbesserung der Fischerei formuliert sind. MSC-zertifizierte Fischereien müssen eine Reihe von Standards erfüllen, die von unabhängigen Zertifizierungsgesellschaften überprüft werden. In den drei Kriterien Nachhaltigkeit der Bestandsnutzung, Managementsysteme und Auswirkungen auf das marine Ökosystem muss jeder Betrieb auf einer Punkteskala insgesamt mindestens 80 % und in den einzelnen Bereichen mindestens 60 % erreichen. Dass in den Einzelbereichen eine Erfüllung von 60 % der Kriterien ausreicht, um das Zertifikat zu bekommen, ist Anlass für Kritik (GREENPEACE (2004) in: DÖRING *et al.* 2005). Dieser „Score“ sollte nach Auffassung der Kritiker auf mindestens 80 % heraufgesetzt werden, verbunden mit strengen Auflagen zur weiteren Verbesserung. Auch wird eine stärkere Stakeholderbeteiligung bei den Entscheidungsprozessen gefordert. Nach Auskunft des MSC führt der Zertifizierer die Bewertung mit 2 unabhängigen Wissenschaftlern (i. d. R. an Forschungsinstituten ansässige Experten) durch, die gezielte Interviews mit nach ihrer Meinung relevanten Stakeholdern durchführen (MARNIE BMMERT, MSC Berlin, pers. Mitt.).

³⁰ mdl., anlässlich des Beifang-Workshops der European Cetacean Society am 20.3.2010 in Stralsund

Von anderer Seite wird beanstandet, dass umweltschädliche Fischereimethoden wie das Grundschleppnetz nicht generell ausgeschlossen³¹ werden und auch die Befischung von Teilbeständen überfischter Arten³² zugelassen ist. FAO Mindeststandards³³ würden damit nicht eingehalten (www.fair-fish.ch). Nach Auffassung des MSC kann jede Fischerei nachhaltig durchgeführt werden, daher gibt es keine Fischereien, die von vornherein von der Zertifizierung ausgeschlossen werden (Marnie Bammert, pers. Mitt.). Die Zertifizierung von nach bisherigen Erfahrungen eindeutig umweltschädlichen Fischereimethoden wie z.B. Grundschleppnetzen zeigt jedoch deutlich die Notwendigkeit einer kritischen Auseinandersetzung mit Ökolabeln.

8.2 Friend of the Sea (FOS)

Seit 2005 gibt es das Label FOS der gleichnamigen NGO mit Sitz in Italien, das sich aus dem Kontrollprogramm für delfinsicheren Thunfisch/SAFE des kalifornischen Earth Island Institute entwickelt hat. Aktuell ist FOS nach eigenen Angaben das mengenmäßig weltweit führende Fisch-Label mit über 10% der weltweiten Fangmenge und über 350.000 Tonnen/Jahr aus Aquakultur (Stand 2009). Es kennzeichnet zertifizierte Speisefische aller Arten aus nicht gefährdeten Beständen und aus einer Fischerei, welche die Umwelt wenig belastet, bzw. aus nachhaltiger Fischzucht.

Nachhaltige Fischerei gemäß der Definition von FOS umfasst v. a. folgende Kriterien:

1. Produkte dürfen ausschließlich von nicht-überfischten Arten (gemäß FAO, IUCN usw.) stammen,
2. die Fischereimethode darf den Meeresboden nicht beeinträchtigen,
3. nur selektive Fangmethoden werden zertifiziert (max. 8% Beifang anderer Fischarten),
4. Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (Fangquoten usw.).

Der Zertifizierungsprozess ist nach Angaben von FOS deutlich schneller und beinhaltet insgesamt strengere Kriterien als beim MSC. Auch eine Stakeholder-Beteiligung ist ausdrücklich vorgesehen. Allerdings ist auch unter FOS die Zertifizierung von Grundschleppnetz Fischerei nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

8.3 Fair-fish

Ähnliche Richtlinien wie FOS (vgl. Kap. 8.2) hat das Label fair-fish des Vereins fair-fish in Winterthur/Schweiz. Zusätzlich zu einem hohen Nachhaltigkeitsanspruch enthalten die Richtlinien umfangreiche Tierschutz-Kriterien, der in der Regel nur durch artisanale Fischerei zu erfüllen ist. So darf jeder Fisch nur eine kurze Zeit im Netz oder an der Angel gefangen sein und muss sofort mit festgelegten Methoden getötet werden und darf nicht ersticken. Insgesamt erscheint fair-fish als ein vertrauenswürdiges Label mit strengen Richtlinien, ist aber wohl für die meisten Fischereien wenig praktikabel. Für eine Fischerei mit Jiggermaschinen könnte dieses Label vermutlich geeignet sein.

³¹ bis zu 30 % der MSC zertifizierten Ware ist mit dem Grundschleppnetz gefischt (www.fair-fish.ch)

³² bis zu 75 % der MSC zertifizierten Ware betrifft überfischte Arten (www.fair-fish.ch)

³³ Code of Conduct for Responsible Fisheries

8.4 Naturland

Das Naturland-Label ist vor allem ein Zertifikat für umweltgerecht erzeugten Fisch aus Aquakultur. Seit einiger Zeit werden jedoch auch Produkte aus wild gefangenen Fischen zertifiziert. Zentrales Element der Naturlandzertifizierung ist ein „runder Tisch“ mit Fischereivertretern, Wissenschaftlern und Naturschutzverbänden, der in der Lage ist, transparente Entscheidungen auf Basis der Wissenschaft zu treffen. Eine umfassende Stakeholder-Beteiligung ist somit gewährleistet. Wie bei den anderen Zertifikaten ist auch bei Naturland der Beifang von Meeressäugern und Seevögeln nicht explizit geregelt, sondern er wird im Rahmen der Überprüfung der fischereilichen Einflüsse auf das Ökosystem mit bewertet.

8.5 Möglichkeiten einer Zertifizierung der Ostseefischerei mit alternativen Fangmethoden

Bei der Zertifizierung gilt generell, dass der Zertifizierungsprozess eine Abwägung aus Forderungen des Naturschutzes und dem wirtschaftlich Machbaren darstellt, damit die Zertifizierung bezahlbar bleibt (vgl. DÖRING *et al.* 2005). Aufwändige und teure Verfahren lassen sich nur bezahlen, wenn ein gewisser Mindestumsatz in einer bestimmten Fischerei erreicht wird. Somit müssen Wege gefunden werden, die auch kleinen Einzelbetrieben ermöglichen, ihre Fischerei zertifizieren zu lassen, wenn sie umweltfreundlich fischen.

Ob sich mit den qualitativ höherwertigen Fischen ein höherer Preis erzielen lässt, ist abhängig vom zukünftigen Verbraucherverhalten. Durch die Qualitätsmerkmale „geangelt“ bzw. „in Fischfalle gefangen“ lassen bei entsprechendem zielgruppenorientiertem Marketing vermutlich höhere Preise erzielen. Ob eine Zertifizierung für sich genommen Mehrerlöse erzielen kann, bleibt abzuwarten, da die großen Labels in absehbarer Zukunft zum Standard werden könnten und dann die zertifizierten Fischprodukte „Massenware“ darstellen.

Unter der Voraussetzung, dass Verbraucher bereit sind, für ökosystemgerecht bzw. beifangfrei gefangenen Fisch einen Mehrpreis zu zahlen, muss weiterhin gewährleistet sein, dass dieser Mehrpreis auch beim Fischer landet und nicht durch den Handel abgeschöpft wird. „Fair gehandelt“ wäre für beteiligte Fischer ein zusätzlicher Anreiz. Insofern müssen, wenn man über Zertifizierung nachdenkt ebenfalls Alternativen in der Vermarktung mitgedacht werden.

Beifangfrei gefangener „Kutterfisch“ sollte sich vom Massenmarkt deutlich abheben und daher mit dem weiteren Qualitätsmerkmal „geangelt“ oder „mit Fallen gefangen“ offensiv vermarktet werden. Die Würdigung, die ein regional erzeugter, umweltfreundlich gefangener Fisch (mit zugleich der besten Qualität) verdient, dürfte sich mit einem der großen Label jedoch voraussichtlich nicht erzielen lassen. Bei einem eigenen regionalen Label stellt sich allerdings die Frage, wer die Überprüfbarkeit gewährleistet. Naturschutzorganisationen wären eine Möglichkeit, ein existierendes Label wie fair-fish oder das Naturland-Zertifikat eine andere. Dazu ist jedoch eine umfangreichere Einzelfallbetrachtung nötig, die im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden kann.

9 HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Da in vielen Prozessen eine Stakeholderbeteiligung ausdrücklich erwünscht ist, und die EU zunehmend Internetkonsultationen zu bestimmten Themen abhält, ist es für Verbände wichtig, sich in bestehende oder noch zu entwickelnde Netzwerke (z. B. OCEAN 2012, lokale Arbeitsgruppen im Rahmen von „Aktivregionen“ etc.) im Themenfeld Fischerei/Tourismus/Naturschutz einzubringen und an Beteiligungsprozessen teilzunehmen.

Als wesentliches Ergebnis dieser Studie sollte auf die zuständigen Ressorts des Bundes (BMELV und BMU) und der Länder (in SH: MLUR) eingewirkt werden, Testfischereien mit alternativen Methoden durchzuführen. Diese sollten durch wissenschaftliche Institute (z. B. Johann Heinrich von Thünen-Institut) begleitet werden. Fördermöglichkeiten, die auszuloten sind, sind der europäische Fischereifonds (EFF), das Artenhilfsprogramm des Landes Schleswig-Holstein oder die Mittel aus den Fischereiabgaben der Länder.

Ganz konkret sollte eine Testfischerei zu Langleinen und Jiggermaschinen und die Ausweitung der vorliegenden Untersuchungen zu Fischfallen beantragt werden. Dabei sollte ein deutlich größer angelegtes Versuchsprogramm in der Ostsee-Dorschfischerei mit motivierten Fischern zur Optimierung beköderter Fischfallen das Ziel sein. Die Praxistauglichkeit und das wirtschaftliche Potential sind zu untersuchen. Um zu klären, ob Jiggermaschinen in der Ostsee praxistauglich sind und ein kommerzieller Einsatz wirtschaftlich sein kann (SCHULZ & DOLK 2007) ist die Durchführung eines Pilotprojektes mit mehreren Kuttern und ergänzend Fangtechnikern z. B. des Johann Heinrich von Thünen-Instituts sinnvoll.

Schon vorhandene, praxistaugliche Fischereimethoden sollten z. B. im Rahmen von Workshops mit Fischern gefördert werden. Fischer, die die Methoden z. B. in Nachbarländern erfolgreich nutzen, könnten diese anderen Kollegen zugänglich machen. Durch die Teilnahme von Wissenschaftlern und Fangtechnikern können derartige Workshops auch zur Weiterentwicklung bzw. Optimierung der Methoden genutzt werden. Dies betrifft z. B. die Langleinenfischerei und Anker-Wadenfischerei. Entsprechende Anreize, sich aktiv in derartige Workshops einzubringen, müssten von den Ministerien geschaffen werden. So gibt es in den USA Pflichtveranstaltungen, die Fischer besuchen müssen, um bestimmte Lizenzen zu erhalten. Naturschutzverbände sollten bei den entsprechenden Fischereibehörden und Ministerien entsprechende Vorschläge machen und sich fachlich bei der Umsetzung einbringen.

Kein Fischer möchte Seevögel oder Schweinswale fangen. Das Nichtanlanden von Beifängen ist vielmehr der Furcht vor einem schlechten Image und zusätzlichen Auflagen geschuldet. Eine Zusammenarbeit mit den Fischern sollte daher angestrebt werden.

Der Beifang von Seevögeln und Schweinswalen in Stellnetzen in der deutschen Ostsee wird in der Öffentlichkeit bislang kaum wahrgenommen. Zu diesem Themenfeld muss die Pressearbeit der Verbände deutlich ausgeweitet werden, damit das Auftreten von Beifang in die Kaufentscheidung der Verbraucher einfließt. Die Fischer sollten dabei nach Möglichkeit nicht „an den Pranger gestellt“ werden, sondern die Bereitschaft zur konstruktiven Zusammenarbeit und gemeinsamen

Entwicklung von Lösungen in den Vordergrund gestellt werden. Erst wenn ein derartiges Mitwirken trotz eigener Initiative nicht erkennbar ist, kann auch eine deutlicher die Verantwortlichkeiten benennende Öffentlichkeitsarbeit zielführend sein.

Aufgrund der extrem hohen Vogelbeifänge³⁴ und bestandsbedrohenden Schweinswalbeifänge in der Danziger Bucht, vor allem in Grundstellnetzen und Semi-Treibnetzen ist es sinnvoll, dieses Thema auf Verbandsseite gemeinsam mit polnischen Partnern anzugehen. Die Hel Marine Station hat bezüglich der öffentlichen Wahrnehmung in Polen erhebliche Anstrengungen unternommen und Erfolge erzielt. Hier gilt es Synergien zu nutzen und z. B. im Rahmen eines gemeinsamen EU-Projekts zu public awareness umzusetzen. Das größte Hindernis ist dabei der erhebliche Verwaltungsaufwand bei der Beantragung und Umsetzung von EU-Projekten. Ein weiterer Partner, der auf diesem Feld Erfahrungen mitbringt, muss dafür gewonnen werden.

10 LITERATURVERZEICHNIS

Andersen J.P., Korsgaard K., Larsen K.G., Madsen S. & Holler P.T. (2006). *Fiskerilaere*. Fiskericirklen, Copenhagen, Denmark.

ASCOBANS (2000). Proceedings of the third meeting of parties to ASCOBANS. Bristol, United Kingdom 26 - 28 July 2000. In: ASCOBANS, Bonn, Germany, pp. 1-108.

ASCOBANS (2002). Recovery plan for Baltic harbour porpoises (Jastarnia Plan). In: ASCOBANS Secretariat, Bonn, pp. 1-22.

ASCOBANS (2010). ASCOBANS Recovery Plan for Baltic Harbour Porpoises Jastarnia Plan (2009 Revision). In: *Report of the 6th Meeting of the Parties to ASCOBANS* ASCOBANS, Bonn, Germany, pp. 24-49.

Bellebaum J. & Schulz A. (2006). Auswertung landesweiter Datenquellen (International Beached Birds Survey, Pathologiedes LALLF M-V, Ringwiederfunde). In: *Räumliches und zeitliches Muster der Verluste von See- und Wasservögeln durch die Küstenfischerei in Mecklenburg-Vorpommern und Möglichkeiten zu deren Minderung* (eds. I.L.N.Greifswald & IfaÖ Broderstorf). Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Güstrow, Germany, pp. 5-40.

Berggren P., Carlström J. & Tregenza N. (2002a). Mitigation of small cetacean bycatch; evaluation of acoustic alarms (MISNET). *Rep. Int. Whal. Commn.*, 1-28.

Berggren P., Wade P.R., Carlstroem J. & Read A.J. (2002b). Potential limits to anthropogenic mortality for harbour porpoises in the Baltic region. *Biological Conservation*, 103, 312-322.

Blaesbjerg M. (2007). Mulige alternativer til fiskeri med nedgarn - En litteratur gennemgang: Foranstaltninger til reduktion af bifangst af små hvaler. In: Danish Food Industry Agency, Copenhagen DK, pp. 1-29.

Bundesforschungsanstalt für Fischerei (2007). Dorsch-/Kabeljau-Fänge durch die deutsche Freizeifischerei in Nord- und Ostsee, 2004 - 2006. In: Bundesforschungsanstalt für Fischerei - Institut für Ostseefischerei, Rostock, Germany, pp. 1-78.

CCAMLR (2005). *Fish the Sea, not the Sky - How to avoid by-catch of seabirds when fishing with bottom longlines*. Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), Hobart, Tasmania/Australia.

³⁴ Dort werden jeden Winter ca. 17.500 Vögel beifangen.

Council of the European Union (2004a). COUNCIL REGULATION (EC) No 812/2004 of 26.4.2004 laying down measures concerning incidental catches of cetaceans in fisheries and amending Regulation (EC) No 88/98. *Official Journal of the European Union*, L 150-12-L 150/31.

Council of the European Union (2004b). Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates vom 26. April 2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98. In: pp. 1-11.

Cox T.M., Read A.J., Solow A. & Trengenza N. (2001). Will harbour porpoises (*Phocoena phocoena*) habituate to pingers? *J. Cetacean Res. Manage.*, 81-86.

Culik B.M., Koschinski S., Trengenza N. & Ellis G.M. (2001). Reactions of harbor porpoises *Phocoena phocoena* and herring *Clupea harengus* to acoustic alarms. *Marine Ecology Progress Series*, 211, 255-260.

Danmarks Fiskeriforeningen (1998). Forsøgsfiskeri efter konsumfisk med tejner. In: Danmarks Fiskeriforeningen, Fredericia, DK, pp. 1-8.

Döring R., Laforet I., Bender S., Sordyl H., Kube J., Brosda K., Schulz N., Meier T., Schaber M. & Kraus G. (2005). Wege zu einer natur- und ökosystemfreundlichen Fischerei am Beispiel ausgewählter Gebiete in der Ostsee. In: Bundesamt für Naturschutz, Bonn Bad Godesberg, pp. 1-274.

Erdmann F. (2006). Untersuchungen von Vogelbeifängen in der deutschen Küstenfischerei der Ostsee durch eine Umfrage zur Stellnetzfischerei. In: *Räumliches und zeitliches Muster der Verluste von See- und Wasservögeln durch die Küstenfischerei in Mecklenburg-Vorpommern und Möglichkeiten zu deren Minderung* (eds. I.L.N.Greifswald & IfAÖ Broderstorf). Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Güstrow, Germany, pp. 41-73.

Erdmann F., Bellebaum J., Kube J. & Schulz A. (2005). Verluste von See- und Wasservögeln durch die Fischerei unter besonderer Berücksichtigung der international bedeutsamen Rast-, Mauser- und Überwinterungsgebiete in den Küstengewässern Mecklenburg-Vorpommerns. In: Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern, Güstrow, Germany, pp. 1-129.

Furevik D.M. & Løkkeborg S. (1994). Fishing trials in Norway for torsk (*Brosme brosme*) and cod (*Gadus morhua*) using baited commercial pots. *Fisheries Research*, 19, 219-229.

Gabriel O., Lange K., Dahm E. & Wendt T. (2005). *Von Brandt's Fish Catching Methods of the World*. Wiley-Blackwell, Hoboken NJ / USA.

Gellermann M., Stoll P.T., Schwarz K.A. & Wolf R. (2007). Nutzungsbeschränkungen in geschützten Meeresflächen im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels. In: Bundesamt für Naturschutz, Bonn, Germany, pp. 1-135.

Gilles A., Herr H., Lehnert K., Scheidat M., Kaschner K., Sundermeyer J., Westerberg U. & Siebert U. (2007). Teilvorhaben 2 – „Erfassung der Dichte und Verteilungsmuster von Schweinswalen (*Phocoena phocoena*) in der deutschen Nord- und Ostsee“. In: *MINOS 2 - Weiterführende Arbeiten an Seevögeln und Meeressäugern zur Bewertung von Offshore - Windkraftanlagen (MINOS plus)* Forschungs- und Technologiezentrum Westküste, Büsum, Germany, pp. 94-160.

Haelters J. & Camphuysen C.J. (2009). The harbour porpoise (*Phocoena phocoena* L.) in the southern North Sea: Abundance, threats, research- and management proposals. In: International Fund for Animal Welfare (IFAW), Brussels, Belgium, pp. 1-56.

Harder K. (2007). Untersuchungen von Meeressäuger-Totfunden an der Küste Mecklenburg-Vorpommerns zur Ermittlung der Todesursachen. *Naturschutzarbeit in Mecklenburg-Vorpommern*, 50, 18-29.

Harding K.C., Härkönen T., Helander B. & Karlsson O. (2007). Status of Baltic grey seals: Population assessment and extinction risk. *NAMMCO Sci. Publ.*, 6, 33-56.

- Herr H., Siebert U. & Benke H. (2009). Stranding numbers and bycatch implications of harbour porpoises along the German Baltic Sea coast. In: ASCOBANS, Bonn, Germany, pp. 1-3.
- Hiby L. & Lovell P. (1995). 1995 Baltic/North Sea aerial surveys - final report. In: Conservation Research Ltd., pp. 1-11.
- International Council for the Exploration of the Sea (2008a). Report of the Working Group on Seabird Ecology (WGSE). In: International Council for the Exploration of the Sea, Copenhagen, Denmark, pp. 1-93.
- International Council for the Exploration of the Sea (2008b). Report of the Workshop on Fisheries Management in Marine Protected Areas (WKFMPA). In: International Council for the Exploration of the Sea, Copenhagen, Denmark, pp. 1-158.
- International Whaling Commission (2000). Report of the Scientific Committee, Annex O. Report of the IWC-ASCOBANS working group on harbour porpoises. *J. Cetacean Res. Manage*, 2 (Suppl.), 297-304.
- Koschinski S. (2002). Current knowledge on harbour porpoises (*Phocoena phocoena*) in the Baltic Sea. *Ophelia*, 55, 167-198.
- Koschinski S., Culik B.M., Trippel E.A. & Ginzkey L. (2006). Behavioral reactions of free-ranging harbor porpoises (*Phocoena phocoena*) encountering standard nylon and BaSO₄ mesh gillnets and warning sound. *Mar. Ecol. Prog. Ser.*, 313, 285-294.
- Koschinski S. & Pfander A. (2009). By-catch of harbour porpoises (*Phocoena phocoena*) in the Baltic coastal waters of Angeln and Schwansen (Schleswig-Holstein, Germany). In: ASCOBANS, Bonn, Germany, pp. 1-5.
- Kraus S.D., Read A.J., Solow A., Baldwin K., Spradlin T., Anderson E. & Williamson J. (1997). Acoustic alarms reduce porpoise mortality. *Nature*, 388, 525.
- Larsen F., Ritzau Eigaard O. & Tougaard J. (2002a). Reduction of harbour porpoise by-catch in the North Sea by high-density gillnets. In: International Whaling Commission, Cambridge, UK, pp. 1-12.
- Larsen F., Vinther M. & Krog C. (2002b). Use of pingers in the Danish North Sea wreck net fishery. In: International Whaling Commission, Cambridge, UK, pp. 1-8.
- Ljungberg P. (2007). Evaluation of baited pots in the fishery for cod (*Gadus morhua*) within the southeast Baltic. In: Department of Biology, Lund University, Sweden, pp. 1-24.
- Lorenz T. & Schulz N. (2009). Bericht über ergänzende Untersuchungen zum Projekt: „Einsatz von Fischfallen als alternative, ökosystemgerechte Fischerei- und Fangmethoden in der Ostseefischerei“. In: Bundesamt für Naturschutz, Bonn, Germany, pp. 1-5.
- Lunneryd S.G., Fjälling A. & Westerberg H. (2003). A large-mesh salmon trap: a way of mitigating seal impact on a coastal fishery. *ICES Journal of Marine Science*, 60, 1194-1199.
- Melvin E.F., Parrish J.K. & Conquest L.L. (1999). Novel Tools to Reduce Seabird Bycatch in Coastal Gillnet Fisheries. *Conservation Biology* 13(6):1386 - 1397, 13, 1386-1397.
- Mooney T.A., Au W.W.L., Nachtigall P.E. & Trippel E.A. (2007). Acoustic and stiffness properties of gillnets as they relate to small cetacean bycatch. *ICES Journal of Marine Science*, 64, 1324-1332.
- National Marine Fisheries Service (2006). Harbor porpoise take reduction plan (HPTRP) Mid-Atlantic. In: NOAA's National Marine Fisheries Service, Gloucester, Maine/USA.
- Österblom H., Fransson T. & Olsson O. (2002). Bycatches of common guillemot (*Uria aalge*) in the Baltic Sea gillnet fishery. *Biol. Conserv.*, 105, 309-319.
- Scheidat M., Gilles A., Kock K.H. & Siebert U. (2008). Harbour porpoise (*Phocoena phocoena*) abundance in the southwestern Baltic Sea. *Endang. Species Res.*, 5, 215-223.

- Schulz N. & Dolk B. (2007). Bewertung und Einsatzmöglichkeiten alternativer, ökosystemgerechter Fangmethoden in der Meeresfischerei - Ostsee. In: Bundesamt für Naturschutz, Bonn, Germany, pp. 1-58.
- Schwarz J., Harder K., von Nordheim H. & Dinter W. (2003). Wiederansiedlung der Ostseekegelrobbe (*Halichoerus grypus balticus*) an der deutschen Ostseeküste. In: Bundesamt für Naturschutz, Bonn, pp. 1-206.
- SEAFISH (2003). Trial of acoustic deterrents (porpoises pingers) for prevention of porpoise (*Phocoena phocoena*) bycatch - Phase I development trial. In: Hull, UK.
- SEAFISH (2006). Trial of acoustic deterrents ('porpoise pingers') for prevention of porpoise (*Phocoena phocoena*) bycatch - Extension Trial. In: Sea Fish Industry Authority, Hull, UK, pp. 1-45.
- Stamer H. & Gabriel O. (1996). Untersuchungen zur Effektivierung der Fischerei mit Langleinen in der deutschen See- und Küstenfischerei. *Fischerblatt*, 44, 219-225.
- Stamer H., Gabriel O. & Kuhlmann J. (1990). Entwicklung eines mechanisierten Langleinensystems zum Grundfischfang in der Ostsee. *Fischereiforschung (Rostock)*, 28, 44-45.
- Teilmann J., Sveegaard S., Dietz R., Petersen I.K., Berggren P. & Desportes G. (2008). High density areas for harbour porpoises in Danish waters. In: National Environmental Research Institute, University of Aarhus, Aarhus, Denmark, pp. 1-84.
- Trippel E.A., Holy N.L., Palka D.L., Shepherd T.D., Melvin G.D. & Terhune J.M. (2003). Nylon barium sulphate gillnet reduces porpoise and seabird mortality. *Mar. Mamm. Sci.*, 19, 240-243.
- Trippel E.A., Holy N.L. & Shepherd T.D. (2008). Barium sulphate modified fishing gear as a mitigative measure for cetacean incidental mortalities. *J. Cetacean Res. Manage.*, 10, 235-246.
- Trippel E.A. & Shepherd T.D. (2004). By-catch of harbour porpoise (*Phocoena phocoena*) in the lower Bay of Fundy gillnet fishery, 1998-2001. *Can. Tech. Rep. Fish. Aquat. Sci.*, 2152, 1-33.
- Trippel E.A., Strong M.B., Terhune J.M. & Conway J.D. (1999). Mitigation of harbour porpoise (*Phocoena phocoena*) by-catch in the gillnet fishery in the lower Bay of Fundy. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.*, 56, 113-123.
- Vinther M. (1999). Bycatches of harbour porpoises (*Phocoena phocoena* L.) in Danish set-net fisheries. *J. Cetacean Res. Manage.*, 1, 123-135.
- Walsh P., Hiscock W. & Sullivan R. (2006). Development of Baited pots for harvesting cod (*Gadus morhua*) in Newfoundland and Labrador, Canada. In: ICES.
- Zydelis R., Bellebaum J., Österblom H., Vetemaa M., Schirmeister B., Stipniece A., Dagys M., van Eerden M. & Garthe S. (2009). Bycatch in gillnet fisheries – An overlooked threat to waterbird populations. *Biol. Conserv.*, 142, 1269-1281.

Teil II: Rechtliche, politische und institutionelle Grundlagen

11 EINFÜHRUNG

Entsprechend der Komplexität des Meeresumweltschutzes im Allgemeinen besteht auch für die Ostsee ein dichtes Geflecht internationaler, supranationaler (d.h. EU-rechtlicher) und nationaler Rechtsnormen, Institutionen und Prozesse, die – explizit oder implizit, unmittelbar oder mittelbar – dem Schutz dieses größten Brackwassermeeres der Welt und seiner Bewohner dienen. Die völkerrechtlichen Übereinkommen und internationalen Institutionen lassen sich je nach ihrem geographischen Anwendungsbereich in globale und regionale Instrumente und Einrichtungen unterteilen. Einen Sonderfall bilden die regional begrenzten, aber supranationalen Normen und Institutionen der Europäischen Union. Auf allen Ebenen lässt sich zudem danach unterscheiden, ob der Schutz der hier betroffenen Tierarten zumindest mit bezweckt wird oder sich lediglich als Nebeneffekt von Bestimmungen mit grundsätzlich anderer Zielsetzung ergibt. Nicht alle diese Rechtsinstrumente sind indessen im Hinblick auf die im Vordergrund dieser Studie stehende Thematik der Beifangvermeidung relevant. Die nachfolgenden Abschnitte 2 – 4 enthalten daher lediglich eine Übersicht über diejenigen, denen in diesem Zusammenhang eine Bedeutung zukommt. In Abschnitt 5 werden auf dieser Basis Handlungsempfehlungen für Umweltverbände formuliert.

12 VÖLKERRECHTLICHE INSTRUMENTE UND INTERNATIONALE INSTITUTIONEN

12.1 Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)³⁵

Gewissermaßen den Rahmen auch für das internationale Meeresumweltschutzrecht bildet das als „Verfassung der Meere“³⁶ bezeichnete Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen.³⁷ Die Konvention wurde bereits 1982 verabschiedet und trat 1994 in Kraft. Als globales Rahmenübereinkommen schafft UNCLOS eine Rechtsordnung für sämtliche Meere und kodifiziert heute weitgehend Völkergewohnheitsrecht.³⁸ Ein wichtiges, das Seerecht maßgeblich prägendes Element des Übereinkommens ist die Zonierung der Meere. Ausgehend von der sog. Basislinie, die gemäß Art. 5 grundsätzlich der Niedrigwasserlinie entspricht, werden die Gewässer eingeteilt in Eigengewässer, Anschlusszone, ausschließliche Wirtschaftszone und hohe See. Eigengewässer sind dabei die inneren Gewässer, also die landwärts von der Basislinie gelegenen Gewässer, sowie Buchten mit einer Öffnung von bis zu 24 Seemeilen Breite. (Art. 10). Seewärts der Basislinie bis zu einer Breite von 12 sm befindet sich das Küstenmeer (Art. 3 und 4). An dieses grenzt die Anschlusszone, die sich maximal bis zu 24 sm seewärts von der Basislinie erstrecken darf

³⁵ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen.

³⁶ Vgl. statt anderer: Graf Vitzthum, 5. Abschnitt, Rz. 142

³⁷ www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm

³⁸ Vgl. etwa: Herdegen, §31, Rz. 2

(Art. 33). In der deutschen Ostsee gibt es keine Anschlusszone. Bis zu 200 sm seewärts von der Basislinie darf die so genannte Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) reichen (Art. 57), an die sich die Hohe See anschließt. Auch eine hohe See gibt es in der Ostsee nicht. Das Übereinkommen schafft auch für die Rechte des Küstenstaates im Hinblick auf den unter der AWZ gelegenen Meeresboden eine Regelung: Nach Art. 76 umfasst der Festlandssockel den die natürliche Verlängerung der Landmasse bildenden Meeresboden und Meeresuntergrund jenseits des Küstenmeeres bis zum äußeren Rand des Kontinentalabhangs bzw. bis zu einer Breite von 200 sm seewärts von der Basislinie.

Die Rechtsetzungs- und Durchsetzungsbefugnisse des Küstenstaates unterschieden sich je nach der betreffenden Meereszone und nehmen mit zunehmender Distanz von der Landmasse ab. Die Eigengewässer unterstehen der vollen territorialen Souveränität des Küstenstaates. Im Küstenmeer wird diese lediglich durch das Recht der friedlichen Durchfahrt beschränkt (Art. 17ff.). In der AWZ werden dem Küstenstaat souveräne Rechte im Hinblick auf die wirtschaftliche Nutzung, sowie begrenzte Hoheitsbefugnisse für bestimmte Bereiche eingeräumt. So bestehen souveräne Rechte etwa „zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds“ (Art. 56 Abs. 1 lit a)). Die Hoheitsbefugnisse erstrecken sich dabei unter anderem auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt (Art. 56 Abs. 1 lit b) (iii)).

Die Bundesrepublik Deutschland richtete in Nord- und Ostsee durch Proklamation vom 19.10.1994³⁹ ein 12 sm breites Küstenmeer, sowie durch Proklamation vom 25.11.1994⁴⁰ eine mit den Grenzen des deutschen Festlandssockelgebietes übereinstimmende ausschließliche Wirtschaftszone ein.

Obleich UNCLOS kein Umweltabkommen ist, beinhaltet es Regelungen zum Schutz und zum Erhalt der Meeresumwelt. Zentrale Bedeutung kommt insoweit Teil XII des Übereinkommens zu. Die Generalklausel des Artikels 192 verpflichtet alle Staaten zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt. Dabei sind sie zur Kooperation auf globaler und regionaler Ebene verpflichtet. Diese Schutzverpflichtung ist umfassend angelegt und beinhaltet auch eine Pflicht zum Schutz der Biodiversität, wie nicht zuletzt Art. 194 Abs. 5 verdeutlicht.⁴¹ Nach dieser Vorschrift zählen zu den im Rahmen des XII. Teils des Übereinkommens ergriffenen Maßnahmen auch „die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz und zur Bewahrung seltener oder empfindlicher Ökosysteme sowie des Lebensraums gefährdeter, bedrohter oder vom Aussterben bedrohter Arten und anderer Formen der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres.“

Weitere Umweltschutzbestimmungen finden sich in den Abschnitten zu den jeweiligen Meereszonen. Im hier gegebenen Zusammenhang sind dabei insbesondere die für die AWZ geltenden Bestimmungen der Art. 61 – 65) relevant. Danach hat der Küstenstaat dafür Sorge zu tragen, dass der Fortbestand der lebenden Ressourcen in der ausschließlichen Wirtschaftszone nicht durch übermäßige Ausbeutung gefährdet wird (Art. 61 Abs. 2). Er hat ferner die Wirkung auf jene Arten zu berücksichtigen, die mit den befischten Arten vergesellschaftet oder von ihnen abhängig sind, um die Populationen dieser

³⁹ BGBl. 1994 I S. 3428

⁴⁰ BGBl. 1994 II S. 3769

⁴¹ Czybulka/Kersandt, S. 380; vgl. auch Weiß, S. 11; zur Frage eines UNCLOS Umsetzungsübereinkommens und möglicherweise weitere im Rahmen von UNCLOS erforderlicher Mechanismen vgl. Lundin/Gjerde, S. 39

vergesellschafteten oder abhängigen Arten über einem Stand zu erhalten oder auf diesen zurückzuführen, auf dem ihre Fortpflanzung nicht ernstlich gefährdet wird (Art. 61 Abs. 4). Dem Schutz der Meeressäuger wird dabei durch die Bestimmung des Art. 65 ausdrücklich besondere Bedeutung beigemessen. Dort heißt es wörtlich: „Dieser Teil schränkt nicht das Recht eines Küstenstaats oder gegebenenfalls die Zuständigkeit einer internationalen Organisation ein, die Ausbeutung von Meeressäugern stärker als in diesem Teil vorgesehen zu verbieten, zu begrenzen oder zu regeln. Die Staaten arbeiten zusammen, um die Meeressäuger zu erhalten; sie setzen sich im Rahmen der geeigneten internationalen Organisationen insbesondere für die Erhaltung, Bewirtschaftung und Erforschung der Wale ein.“ Hieraus resultiert das Recht der Küstenstaaten, Fangmengen oder den optimalen Dauerertrag für bestimmte Fischarten auf Null zu reduzieren, wenn dies zur Vermeidung von Beifang an Meeressäugern erforderlich ist.⁴²

Der Charakter des Übereinkommens als Rahmenkonvention, die auf andere Rechtsinstrumente und zuständige Organisationen verweist, kommt deutlich in Artikel 237 Abs. 1 zum Ausdruck. Demnach berühren die Regelungen des Teils XII, also des Umweltschutzteils, weder Verpflichtungen der Vertragsstaaten aus früheren Meeresumweltschutzabkommen, noch Verpflichtungen aus Rechtsinstrumenten, die zur Ausgestaltung des Seerechtsübereinkommens geschaffen wurden. Abs. 2 legt dabei fest, dass die Verpflichtungen aus Abkommen zum Schutz der Meeresumwelt in einer Weise zu erfüllen sind, die mit den allgemeinen Grundsätzen und Zielen von UNCLOS vereinbar ist. Als Abkommen in diesem Sinn sind solche zu verstehen, die dem Schutz der Meeresumwelt dienen, unabhängig davon, ob dies ihr primäres Ziel ist, oder der Meeresumweltschutz nur einen Teil ihres Regelungsgehalts ausmacht. Abkommen dieser Art kommen parallel zu UNCLOS zur Anwendung.⁴³

12.2 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)⁴⁴

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ist eine der drei so genannten Rio-Konventionen, die bei der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro zur Zeichnung aufgelegt wurden oder in ihrem Gefolge entstanden⁴⁵. Das Übereinkommen zielt gem. Art. 1 ab auf die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung der Bestandteile der Artenvielfalt sowie eine ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergebenden Vorteile. Artenvielfalt wird dabei definiert als die Vielfalt der Arten, der genetischen Vielfalt innerhalb der Arten und die Vielfalt der Ökosysteme (Art. 2).

Um diese Ziele zu erreichen, erlegt die Konvention den Staaten diverse Verpflichtungen auf. So sind sie unter anderem verpflichtet zum Erlass einer nationalen Biodiversitätsstrategie (Art. 6 Abs. 1),⁴⁶ zur Integration des Schutzes und der nachhaltigen Nutzung in relevante

⁴² Weiß, S. 49

⁴³ Vgl. hierzu und generell zur Kollision von UNCLOS mit anderen völkerrechtlichen Abkommen Castringius, S. 190ff., S. 194

⁴⁴ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche der CBD.

⁴⁵ Hierzu gehört neben der CBD das Übereinkommen zur Bekämpfung der Wüstenbildung (UNCCD) und das Klimarahmenübereinkommen (UNFCCC), vgl. www.unccd.int und www.unfccc.int

⁴⁶ (Text nicht vollständig angezeigt) Die Deutsche Biodiversitätsstrategie wurde am 7.11.2007 verabschiedet. Sie ist eine auf mindestens vier Legislaturperioden ausgelegte, für die gesamte Bundesregierung verpflichtende Strategie und enthält rund 330 Zielvorgaben und 430 konkrete Maßnahmen. Eine Überprüfung anhand von Indikatoren ist vorgesehen. Im Rahmen des

Sektor- und Querschnittspolitiken (Art. 6 Abs. 2) zur Durchführung von Artenschutz *in situ* und *ex situ* (Art. 8 f.). Nach Art. 8 lit. (a) sind die Vertragsstaaten verpflichtet, ein System von Schutzgebieten oder Gebieten einzurichten, in denen spezielle Maßnahmen zur Erhaltung der Artenvielfalt erforderlich sind. Sie sind ferner verpflichtet zu Forschung, Ausbildung, Bewusstseinsbildung (Art. 12 f.) und zur Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen (Art. 14). Die Konvention erlegt ihren Vertragsstaaten zudem Berichtspflichten auf (Art 26).

Hinsichtlich des Verhältnisses der CBD zum Seerechtsübereinkommen gilt folgendes: Wie dargestellt, baut UNCLOS als Rahmenkonvention auf speziellen Regelungen auf und bezieht sie ein. Art. 22 CBD wiederum bestimmt, dass die Konvention im Einklang mit dem Seerecht umzusetzen ist. Wenngleich eine explizite Regelung fehlt, bezieht sich der Begriff des Seerechts dabei insbesondere auf UNCLOS.⁴⁷ Die beiden Übereinkommen ergänzen sich also gegenseitig. Soweit sich nach dem Seerechtsübereinkommen die Jurisdiktion der Staaten in den einzelnen Meereszonen erstreckt – also innerhalb der Eigengewässer, des Küstenmeers und der AWZ – ist somit auch die CBD im Einklang mit UNCLOS anwendbar, darüber hinaus gilt ausschließlich das Seerechtsübereinkommen.⁴⁸

Dementsprechend werden im Rahmen der CBD Aktivitäten zum Schutz der Biodiversität der Meere unternommen. Zur Erläuterung der Funktionsweise der CBD und der im Folgenden genannten Übereinkommen bedarf es an dieser Stelle eines kurzen Hinweises auf die Struktur dieses und anderer völkerrechtlicher Übereinkommen. Diese blieben statisch und leblos ohne ein ihrer Umsetzung und Fortentwicklung dienendes institutionelles Gefüge. Bei allen Unterschieden im Einzelnen, umfasst dieses in der Regel eine Reihe von Organen. Hierzu gehört ein in regelmäßigen Abständen tagendes Beschluss fassendes Organ (die Vertragsstaatenkonferenz), eines oder mehrere Gremien mit beratender oder in begrenztem Umfang Beschluss fassender Funktion (z.B. Ständiger Ausschuss, Wissenschaftlicher und technischer Ausschuss, spezielle Fachausschüsse, Steuerungsgruppen o.Ä.⁴⁹), sowie ein mit koordinierenden, administrativen und politisch-diplomatischen Aufgaben betrautes Sekretariat.⁵⁰ Zu beachten ist, dass die Übereinkommen selber zwar völkerrechtlich verbindlich sind, nicht jedoch die in ihrem Rahmen verabschiedeten Beschlüsse, Resolutionen, Empfehlungen, Erklärungen, Programme etc. Diesen kommt allenfalls der Charakter von „soft law“⁵¹ zu, das zwar politisch-moralische, nicht jedoch rechtliche Bindungswirkung entfaltet.

Das im Rahmen der CBD beschlossene Jakarta-Mandat von 1995 ist ein Aktionsprogramm der Konvention zur Meeres- und Küstenbiodiversität mit den Leitprinzipien Ökosystemansatz, Vorsorgeprinzip und solide wissenschaftliche Basis. Wichtig ist zudem der eine Vereinbarung des Johannesburger Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung (World

Umsetzungsprozesses finden nationale und regionale Dialogforen, sowie Dialogforen mit einzelnen Stakeholdergruppen statt. Das 3. nationale Forum wird am 27. Mai 2010 in Köln stattfinden. Laut BMU sind ausdrücklich „alle staatlichen und nicht-staatlichen Akteure eingeladen, sich am Umsetzungsprozess zu beteiligen.“² (Vgl. www.bmu.de/naturschutz_biologische_vielfalt/nationale_strategie/doc/40332.php).

⁴⁷ Vgl. de Fontaubert/Downs/Agardy, S. 58f.

⁴⁸ Vgl. Castringius, S. 172

⁴⁹ Vgl. hierzu UNEP Negotiator's Handbook, Rz., 2.4.9 – 2.4.11. (S. 2-20 – 2-21)

⁵⁰ Vgl. insoweit z.B. Art. 23 – 25 CBD

⁵¹ Vgl. hierzu etwa Graf Vitzthum, 1. Abschnitt, Rz. 68; Herdegen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 2005, § 20, Rz. 4; Koch, Umweltrecht, 2. Auflage, Köln 2007, § 1 Rz. 31 ff.; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 3. Auflage, Baden Baden 2010, § 8 Rz. 5, Rz. 17

Summit on Sustainable Development, WSSD, 2002)⁵² bekräftigende Beschluss der siebenten Vertragsstaatenkonferenz (COP 7) in Kuala Lumpur (2004), der die Schaffung eines umfassenden Systems von Meeresschutzgebieten innerhalb der AWZ und auf hoher See vorsieht. Diese Meeresschutzgebiete müssen effektiv gemanagt werden und ökologisch repräsentativ sein und sollen bis 2012 auf der nationalen und regionalen Ebene entstehen.⁵³ Die neunte Vertragsstaatenkonferenz der CBD (COP 9), die 2008 in Bonn stattfand verabschiedete hierzu einen Beschluss⁵⁴, dessen Anhänge unter anderem einen Kriterienkatalog für die Ausweisung ökologisch und biologisch bedeutender Schutzgebiete (Anhang I) und wissenschaftliche Leitlinien für deren Auswahl (Anhang II) enthalten. Zur Schaffung des vorgesehenen Meeresschutzgebietssystems in der Ostsee trägt Deutschland im Wege der Einrichtung von NATURA 2000-Gebieten und der im Rahmen des Helsinki-Übereinkommens⁵⁵ geschaffenen sogenannten Baltic Sea Protected Areas bei⁵⁶.

12.3 Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention)⁵⁷

Von Relevanz ist im hier gegebenen Zusammenhang auch das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung⁵⁸, nach dessen Art. 2 die Vertragsstaaten zur Benennung von Feuchtgebieten von internationaler Bedeutung in ihrem Hoheitsgebiet verpflichtet sind, die in eine "Liste international bedeutender Feuchtgebiete" aufzunehmen sind. Feuchtgebiete im Sinne der Konvention sind gemäß Art. 1 Abs. 1 auch Meeresgebiete, die eine Tiefe von sechs Metern bei Niedrigwasser nicht übersteigen. Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Konvention sind die Vertragsstaaten verpflichtet, die Erhaltung von Feuchtgebieten sowie von Wat- und Wasservögeln dadurch zu fördern, dass Feuchtgebiete – unabhängig davon, ob sie in der Liste geführt werden oder nicht - zu Schutzgebieten erklärt werden und in angemessenem Umfang für ihre Aufsicht gesorgt wird. Der Anwendungsbereich der Ramsar-Konvention ist jedoch aufgrund der Formulierung „in ihrem Hoheitsgebiet“ (Art. 2 Abs. 1) auf das Küstenmeer beschränkt und umfasst nicht die AWZ.⁵⁹ In der deutschen Ostsee gibt es mit dem Gebiet ‚Ostseeboddengewässer Ostteil Zingst / Westküste Rügen-Hiddensee‘ lediglich ein solches Ramsar-Feuchtgebiet. Dieses liegt vollständig im Nationalpark Vorpommersche Boddenlandschaft, in dem intensive Fischereimethoden wie die Schleppnetzfischerei gänzlich untersagt sind. In der Schutzzone I des Parks unterliegt jedwede Fischerei einem Genehmigungsvorbehalt, ist also grundsätzlich verboten. In den Gewässern der Schutzzone II des Nationalparks ist die stille Fischerei, also der Gebrauch von Stellnetzen grundsätzlich gestattet.⁶⁰

⁵² Siehe auch unten 2.7

⁵³ Beschluss VII/28

⁵⁴ Beschluss IX/20

⁵⁵ Dazu unten 2.6

⁵⁶ Zu Natura 2000 und BSPAs siehe unten 3.2.1.2, 2.5 und 2.7

⁵⁷ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche der Ramsar-Konvention.

⁵⁸ In Kraft getreten für die Bundesrepublik Deutschland am 21.12.1975, BGBl. 1976 II S. 1265; In Kraft getreten für die DDR 1978. In der Fassung des Protokolls vom 26.10.1990: BGBl. 1990 II S. 1670; www.ramsar.org

⁵⁹ Vgl. Castringius, S. 164, Weiß, S. 19

⁶⁰ Vgl. Verordnung über die Festsetzung des Nationalparkes Vorpommersche Boddenlandschaft vom 12. September 1990, geändert durch Verordnung vom 20. November 1992 (GVObI. M-V 1993 S. 6, § 7 Abs. 1 Nr. 11

12.4 Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Convention on Migratory Species, UNEP/CMS) und relevante Regionalabkommen

12.4.1 Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten⁶¹

Ziel des 1979 in Bonn verabschiedeten und 1983 in Kraft getretenen Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (auch als ‚Bonner Konvention‘ bezeichnet⁶²) ist die Erhaltung wandernder, wildlebender Tierarten über ihren gesamten Lebensraum. Nach Art. I Abs. 1 lit. (a) bedeutet dabei wandernde Art die Gesamtpopulation oder geographisch abgegrenzte Teilpopulation jeder Art oder jedes niedrigeren Taxon wildlebender Tiere, von denen ein bedeutsamer Anteil zyklisch und vorhersehbar eine oder mehrere nationale Zuständigkeitsgrenzen überquert. Dabei wird gemäß Art. III, Art. IV unterschieden zwischen den in Anhang I der Konvention geführten Tierarten und den unter Anhang II fallenden Arten, für die Abkommen zu schließen sind. In Anhang I finden sich vom Aussterben bedrohte Arten (Art. III Abs. 1), Anhang II betrifft solche, die sich in einer ungünstigen Erhaltungssituation befinden und für deren Erhaltung und Management internationale Übereinkünfte erforderlich sind oder die sich in einer Erhaltungssituation befinden, für die eine internationale Zusammenarbeit, die sich durch eine internationale Übereinkunft verwirklichen ließe, von erheblichem Nutzen wäre (Art. IV Abs. 1, vgl. Tab. 4). Dabei kann, falls erforderlich, eine Art auch in beiden Anhängen geführt werden (Art. IV Abs. 2). Im hier gegebenen Kontext ist nur Anhang II relevant, der neben dem Schweinswal (*Phocoena phocoena*) auch die Kegelrobbe (*Halichoerus grypus*), den Seehund (*Phoca vitulina*) sowie diverse Wat- und Wasservogelarten⁶³ umfasst.

Tab. 4: Für die Beifangproblematik in der Ostsee relevante Vogelarten in Anhang II UNEP/CMS

Sterntaucher	<i>Gavia stellata</i>
Prachtaucher	<i>Gavia arctica</i>
Rothalstaucher	<i>Podiceps grisegena grisegena</i>
Ohrentaucher	<i>Podiceps auritus</i>
Tafelente	<i>Aythya ferina</i>
Reiherente	<i>Aythya fuligula</i>
Bergente	<i>Aythya marila</i>
Eiderente	<i>Somateria mollissima</i>
Eisente	<i>Clangula hyemalis</i>
Trauerente	<i>Melanitta nigra</i>
Samtente	<i>Melanitta fusca</i>
Schellente	<i>Bucephala clangula</i>
Zwergsäger	<i>Mergellus albellus</i>
Gänsesäger	<i>Mergus merganser</i>
Mittelsäger	<i>Mergus serrator</i>

⁶¹ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche der Konvention über wandernde wildlebende Tierarten.

⁶² BGBl. 1984 II, S. 571; www.cms.int Von dort auch Verlinkung zu den einzelnen Regionalabkommen

⁶³ Darunter folgende Arten, die an der deutschen Ostseeküste regelmäßig in Netzen beifangungen werden:

Von den derzeit sieben rechtlich bindenden Regionalabkommen unter dem Schirm der Bonner Konvention dienen zwei auch dem Schutz von Meeressäugern und Wasservögeln in der Ostsee: Das Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Ostsee, dem Nord-Ost Atlantik, der Irischen See und der Nordsee⁶⁴ (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic, North East Atlantic, Irish and North Seas, UNEP/ASCOBANS) und das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservogel (Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds, UNEP/AEWA), deren Sekretariate beide, wie dasjenige der Mutterkonvention CMS, in Bonn angesiedelt sind.

12.4.2 Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Ostsee, dem Nord-Ost Atlantik, der Irischen See und der Nordsee (UNEP/ASCOBANS)⁶⁵

Das Ziel des 1994 in Kraft getretenen Abkommens zur Erhaltung der Kleinwale in der Ostsee, dem Nord-Ost Atlantik, der Irischen See und der Nordsee⁶⁶ besteht gem. Art. 2 Abs. 1 darin, einen günstigen Erhaltungszustand für Kleinwale herzustellen und zu erhalten. Als „Kleinwal“ definiert das Abkommen in Art. 1 Abs. 2 lit. (a) alle Arten, Unterarten oder Populationen der Zahnwale mit Ausnahme des Pottwals. Im Hinblick auf die Ostsee ist das Abkommen damit von Bedeutung für die Erhaltung der einzigen in der Ostsee heimischer Walart, des Schweinswals. Die Vertragsstaaten verpflichten sich gem. Art. 2 Abs. 1, zu diesem Zweck eng zusammenzuarbeiten. Sie sind gem. Art. 2 Abs. 2 verpflichtet, innerhalb ihrer Zuständigkeitsgrenzen (also in den inneren Gewässern, dem Küstenmeer und der AWZ) und in Übereinstimmung mit ihren internationalen Verpflichtungen die in dem als Anlage zum Abkommen geführten Erhaltungs-, Forschungs-, Hege- und Nutzungsplan enthaltenen Maßnahmen durchzuführen, bzw. auf die dort aufgeführten Ziele hinzuwirken. Diese Maßnahmen betreffen die Erhaltung des Lebensraums, Forschung, die Verwendung von Beifängen und gestrandeten Tieren, Gesetzgebung sowie Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit. Seit Inkrafttreten des Abkommens haben die Vertragsstaaten diese Ziele in zahlreichen Resolutionen weiter konkretisiert und unterfüttert. Zu erwähnen sind insbesondere Resolution 3 der 3. Vertragsstaatenkonferenz (Bristol, 2000) und Resolution 5 der 5. Vertragsstaatenkonferenz (Egmond aan Zee/Den Haag 2006). Demnach wird als Interimsziel festgelegt, die Populationen auf das Niveau zurückzuführen oder auf dem Niveau zu halten, das sie im Falle des geringstmöglichen menschlichen Einflusses erreichen würden, wobei als kurzfristiges praktisches Ziel eine Populationsgröße von 80% der Biotopkapazität angesetzt wurde. Die Grenze für eine inakzeptable menschliche Einflussnahme wurde dabei bei einer Beifangrate von 1.7 % oder mehr der Gesamtzahl der Tiere gezogen.

Von besonderer Bedeutung ist im hier gegebenen Zusammenhang der im Rahmen des Abkommens entwickelte Erhaltungsplan für Schweinswale in der Ostsee (sog. Jastarnia Plan).⁶⁷ Ursprünglich im Jahr 2002 erarbeitet, wurde von den Vertragsstaaten auf der 4. Vertragsstaatenkonferenz des Abkommens (Esbjerg, 2003) lediglich Unterstützung für den Plan geäußert⁶⁸. Erst auf der 6. Vertragsstaatenkonferenz (Bonn, 2009) wurde der Plan in

⁶⁴ Ursprünglich Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in Nord- und Ostsee. Die Namensänderung erfolgte mit Inkrafttreten der Abkommenserweiterung im Februar 2008

⁶⁵ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche des Abkommens zur Erhaltung der Kleinwale in der Ostsee, dem Nord-Ost Atlantik, der Irischen See und der Nordsee.

⁶⁶ BGBl 1993 II, 1114; www.ascobans.org;

⁶⁷ Als Download über die ASCOBANS-Website erhältlich

⁶⁸ vgl. MOP 4 Res. No.6: "The Meeting of the Parties to ASCOBANS...Supports the Jastarnia Plan..."

überarbeiteter Fassung angenommen⁶⁹. Der Jastarnia-Plan sieht unter anderem vor, dass die Vertragsstaaten in dem durch den Plan abgedeckten Gebiet⁷⁰ im Sinne des Vorsorgeprinzips sofortige Maßnahmen ergreifen, um den Beifang an Schweinswalen auf weniger als 2 Exemplare pro Jahr zu reduzieren. Diese Maßnahmen umfassen Verringerung des Fischereiaufwands, Wechsel von schädlichen zu weniger schädlichen Fischereimethoden, sowie die Nutzung von akustischen Vergrämungsgeräten („Pingern“) als kurzfristige Maßnahme für eine Dauer von maximal 3 Jahren. Auch der weitere Ausbau eines Netzwerks von Meeresschutzgebieten und die Erarbeitung von Schweinswal-Management-Plänen ist im Plan vorgesehen.

12.4.3 Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel (UNEP/AEWA)⁷¹

Das am 1. November 1999 in Kraft getretene Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen wandernden Wasservögel⁷² verpflichtet die Vertragsstaaten zu koordinierten Maßnahmen mit dem Ziel der Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes bei den aufgeführten Wasservogelarten (Art. II Abs. 1). Geschützt werden über 255 Arten und mehr als 500 Populationen von Vögeln, die zumindest für einen Teil ihrer jährlichen zyklischen Wanderungen ökologisch auf Feuchtgebiete angewiesen sind⁷³ (vgl.

⁶⁹ Vgl. MOP 6 Res. No. 1

⁷⁰ Dieses wird im Plan selber nicht definiert. Es wird jedoch allgemein angenommen, dass es die zentrale und östliche Ostsee, also die Gewässer des ICES-Gebietes III d östlich der Darsser Schwelle umfasst. Zur Diskussion über die Erweiterung des abgedeckten Gebietes auf die westlich und nordwestlich hiervon gelegenen Gewässer vgl. etwa Bericht der 6. Sitzung der Jastarnia-Gruppe (Hel, Polen, Februar 2010) sowie ASCOBANS AC 17/ Doc. 5-07 (S).

⁷¹ Sofern nicht anders gekennzeichnet sind die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen solche des Afrikanisch-Eurasischen Wasservogelabkommens.

⁷² www.unep-aewa.org; BGBl. 1998 II, S. 2498

⁷³ Darunter folgende Arten, die an der deutschen Ostseeküste regelmäßig in Netzen beifangungen werden:

Tab. 5). Zu deren Schutz müssen die Vertragsstaaten die in Art. III und Art. IV i.V.m. dem Aktionsplan des Anhangs 3 vorgesehenen Schutzmaßnahmen treffen. Demnach sind sie u.a. verpflichtet, auf die Durchführung von Abhilfemaßnahmen für menschliche Aktivitäten, die für die betreffenden Arten problematisch sein könnten, hinzuwirken (Art. III, Abs. 2 lit. (e)). Gemäß Abs. 4.3.7. des Aktionsplans sind sie zudem verpflichtet, auf nationaler Ebene oder im Rahmen regionaler Fischereiorganisationen und relevanter internationaler Organisationen angemessene Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen der Fischerei auf migrierende Wasservögel so gering wie möglich zu halten. Dabei sollen sie, wo möglich, kooperieren um die Mortalität in Gebieten innerhalb und außerhalb ihrer Jurisdiktion zu vermindern. Als angemessene Mittel gelten dabei insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung des Beifangs in Fischernetzen.

Tab. 5: Für die Beifangproblematik in der Ostsee relevante, nach UNEP/AEWA geschützte Vogelarten

Sternaucher	<i>Gavia stellata</i>
Prachtaucher	<i>Gavia arctica</i>
Haubentaucher	<i>Podiceps cristatus</i>
Rothalstaucher	<i>Podiceps grisegena grisegena</i>
Ohrentaucher	<i>Podiceps auritus</i>
Schwarzhalstaucher	<i>Podiceps nigricollis</i>
Kormoran	<i>Phalacrocorax carbo</i>
Tafelente	<i>Aythya ferina</i>
Reihente	<i>Aythya fuligula</i>
Bergente	<i>Aythya marila</i>
Eiderente	<i>Somateria mollissima</i>
Eisente	<i>Clangula hyemalis</i>
Trauerente	<i>Melanitta nigra</i>
Samtente	<i>Melanitta fusca</i>
Schellente	<i>Bucephala clangula</i>
Zwergsäger	<i>Mergellus albellus</i>
Gänsesäger	<i>Mergus merganser</i>
Mittelsäger	<i>Mergus serrator</i>
Blessralle	<i>Fulica atra</i>
Mantelmöwe	<i>Larus marinus</i>
Heringsmöwe	<i>Larus fuscus</i>
Silbermöwe	<i>Larus argentatus</i>
Lachmöwe	<i>Larus ridibundus</i>
Trottellumme	<i>Uria aalge</i>
Tordalk	<i>Alca torda</i>
Gryllteiste	<i>Cepphus grylle</i>

12.5 Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention)⁷⁴

Dem Arten- und Lebensraumschutz in europäischen Gewässern und damit auch in der Ostsee dient auch die so genannte Berner Konvention⁷⁵. Das 1982 in Kraft getretene Übereinkommen - die erste europäische Naturschutzkonvention - ist darauf gerichtet, wildlebende Pflanzen und Tiere sowie ihre natürlichen Lebensräume, insbesondere die Arten und Lebensräume, deren Erhaltung die Zusammenarbeit mehrerer Staaten erfordert, zu erhalten und die notwendige Zusammenarbeit zu fördern. Dabei wird gefährdeten und empfindlichen Arten, einschließlich der betreffenden wandernden Arten, besondere Aufmerksamkeit gezollt (Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 10). Sie sind auf einem Stand zu erhalten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und erholungsbezogenen Erfordernissen und den Bedürfnissen örtlich bedrohter Unterarten, Varietäten oder Formen Rechnung zu tragen ist (Art. 2).

⁷⁴ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche der Berner Konvention

⁷⁵ www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/convention/Bern/default_eu.asp; BGBl. 1984 II, S. 618

Die Konvention hat vier Anhänge. Von Belang sind hier die Anhänge II und III, die streng geschützte, beziehungsweise geschützte Tierarten betreffen. In Anhang II befinden sich der Schweinswal sowie zahlreiche Seevögel, wie etwa Alken, Lappentaucher, Seetaucher und diverse Entenarten. Über Anhang III geschützt sind die Kegelrobbe und der Seehund. Gem. Art. 5 des Übereinkommens hat jeder Vertragsstaat die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen zu ergreifen, um den besonderen Schutz der in Anhang II aufgeführten wildlebenden Tierarten sicherzustellen. Insbesondere bedeutet dies ein Verbot jeder Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens (Art. 6 lit. a). Ebenso hat jeder Vertragsstaat die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen zu treffen, um den Schutz der in Anhang III aufgeführten wildlebenden Tierarten sicherzustellen. Da die Nutzung der unter Anhang III fallenden Tierarten, anders als im Falle des Anhangs II, grundsätzlich zulässig ist, beziehen sich die aufgeführten Maßnahmen auf die Nutzung der genannten Spezies (Art. 7). Demnach ist jegliche Nutzung so zu regeln, dass die Populationen in ihrem Bestand nicht gefährdet werden. Gem. Art. 4 Abs. 1 Berner Konvention sind die Vertragsstaaten ferner verpflichtet, die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen zu treffen, um die Erhaltung der Lebensräume wildlebender Pflanzen- und Tierarten, insbesondere der in den Anhängen I und II genannten Arten, sowie die Erhaltung gefährdeter natürlicher Lebensräume sicherzustellen. Nach Absatz 3 desselben Artikels verpflichten sich die Vertragsparteien, besondere Aufmerksamkeit dem Schutz derjenigen Gebiete zu widmen, die für die in den Anhängen II und III aufgeführten wandernden Arten von Bedeutung sind. Gemäß Art. 4 Absatz 4 Berner Konvention schließlich sind sie verpflichtet, ihre Schutzbemühungen für derartige Gebiete, wenn sie in Grenzgebieten liegen, soweit wie erforderlich international zu koordinieren.

Artikel 9 gestattet unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von den Artikeln 4, 5, 6, 7 der Konvention und vom Verbot der Verwendung der in Artikel 8 bezeichneten Mittel. Grundvoraussetzung ist, dass es keine andere befriedigende Lösung gibt und die Ausnahme dem Bestand der betreffenden Population nicht schadet (Art. 9 Abs. 1). Die Ausnahme muss ferner entweder selber dem Schutz der Tier- und Pflanzenwelt, oder dem Eigentumsschutz, oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit oder Sicherheit dienen, oder für Zwecke der Forschung und Erziehung, der Bestandsauffrischung, der Wiederansiedlung und der Aufzucht erfolgen, oder dazu dienen, unter streng überwachten Bedingungen selektiv und in begrenztem Umfang das Fangen, das Halten oder eine andere vernünftige Nutzung bestimmter wildlebender Tiere und Pflanzen in geringen Mengen zu gestatten. Sofern Ausnahmen zugelassen werden, hat die betreffende Vertragspartei dem Ständigen Ausschuss der Konvention hierzu alle zwei Jahre Bericht zu erstatten (Art. 9 Abs. 2). Sowohl im Hinblick auf das Fangen oder Töten der unter Anhang III stehenden Tierarten als auch im Rahmen der vorgesehenen Ausnahmen beim Schutz der von Anhang II abgedeckten Arten sind die Vertragsparteien jedoch verpflichtet, die Verwendung aller zum wahllosen Fangen und Töten geeigneten Mittel sowie aller Mittel, die gebietsweise zum Verschwinden oder zu einer schweren Beunruhigung von Populationen einer Art führen können, zu verbieten (Art. 8). Auch im Hinblick auf diese verbotenen Mittel gelten jedoch wieder die Ausnahmen des Art. 9.

Zu erwähnen ist schließlich das 1998 im Rahmen der Berner Konvention aus der Taufe gehobene „Emerald-Netz“. Hierbei handelt es sich um ein durch die Vertrags- und Beobachterstaaten der Konvention einzurichtendes System von Schutzgebieten, der so genannten Areas of Special Conservation Interest (SCI). Für die EU-Staaten sind die Emerald-Netz-Gebiete identisch mit denen des Natura-2000-Netzwerks⁷⁶.

⁷⁶ Siehe unten, 3.2.1.2.2,

12.6 Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes (Helsinki- Konvention)⁷⁷

Bereits im Jahr 1974 schlossen die Anrainerstaaten der Ostsee ein Übereinkommen zum Schutz der See gegen Verschmutzung, das im Jahr 1980 in Kraft trat. Im Zuge der politischen Umwälzungen zu Beginn der neunziger Jahre wurde 1992 wiederum von allen Anrainerstaaten der Ostsee sowie von der Europäischen Gemeinschaft ein neues Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebietes gezeichnet, das am 17. Januar 2000 in Kraft trat⁷⁸. Das gleichnamige frühere Übereinkommen trat damit außer Kraft. Anders als ihr vorrangig auf die Vermeidung und Bekämpfung der Verschmutzung der Ostsee bezogenes Vorgängerübereinkommen, ist die heutige Helsinki-Konvention auf alle Aspekte des Schutzes der gesamten Meeresumwelt des Ostseegebietes ausgerichtet. Ziel des Übereinkommens ist gem. Art. 3 Abs. 1 die Verhinderung und Beseitigung von Umweltverschmutzung mit dem Ziel der Förderung der ökologischen Wiederherstellung der Ostseeregion und des Erhalts ihres ökologischen Gleichgewichts. Hierzu sollen die Vertragsstaaten einzeln oder gemeinsam alle entsprechenden legislativen, administrativen und sonstigen relevanten Maßnahmen treffen. Anzuwenden sind dabei gem. Art. 3, Abs. 2 – 4 das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, gute Umweltpraxis und die beste verfügbare Technologie (best available technology). Artikel 15 enthält Verpflichtungen der Vertragsstaaten speziell zum Schutz von Natur und Artenvielfalt. Sie müssen demnach einzeln und gemeinsam alle angemessenen Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Biodiversität, sowie zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen im Ostseegebiet ergreifen.

Der praktischen Umsetzung der Konvention dient das in Helsinki beheimatete Sekretariat (Art. 21 Abs. 3 f.). Die aus Vertretern der Vertragsstaaten bestehende, einmal jährlich tagende Kommission (HELCOM) ist das Entscheidungsorgan (Art. 19 ff.). Fünf Hauptarbeitsgruppen befassen sich mit den unterschiedlichen Aspekten des Ostseeschutzes und arbeiten der Kommission zu. Hierzu zählt auch die Arbeitsgruppe zu Naturschutz und Artenvielfalt (HELCOM HABITAT). Auch die Ad-Hoc-Expertengruppe für Robben (HELCOM SEAL) und das 2008 ins Leben gerufene HELCOM Fisheries and Environmental Forum spielen im vorliegenden Zusammenhang eine wichtige Rolle.

HELCOM hat über 200 Empfehlungen zu unterschiedlichen Themen des Ostseeschutzes erlassen, unter denen die 1996 verabschiedete Empfehlung 17/2 über den Schutz des Schweinswals im Ostseeraum sowie die aus dem Jahr 2006 stammende Empfehlung 27-28/2 über die Erhaltung der Robben im Ostseeraum im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Bedeutung sind. Erstere sieht u.a. vor, dass die Vertragsstaaten der Beifangvermeidung bei Schweinswalen höchste Priorität einzuräumen haben und die Einrichtung von Meeresschutzgebieten für Schweinswale im innerhalb des im Rahmen der Helsinki-Konvention zu schaffenden Systems von Ostseeschutzgebieten (dazu nachfolgend) erwägen sollen. Empfehlung 27-28/2 fordert die Vertragsstaaten zu wirksamen Maßnahmen für alle Populationen auf, um Beifang auf das geringstmögliche Niveau und, wenn möglich, gegen Null zu reduzieren.

⁷⁷ Die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen sind solche der Helsinki- Konvention

⁷⁸ BGBl. 2000 II, 1004, S. 23; www.helcom.fi

Ebenfalls von Bedeutung ist Empfehlung 15/5 aus dem Jahr 1994, mit der die Schaffung eines Netzes von Ostseeschutzgebieten (Baltic Sea Protected Areas, BSPA) gefordert wurde. Bei der gemeinsamen Ministerkonferenz der Vertragsstaaten der Helsinki-Konvention und der Konvention zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (OSPAR) in Bremen im Jahr 2003 wurde ein gemeinsames Arbeitsprogramm für die Einrichtung von Meeresschutzgebieten in den Geltungsbereichen beider Konventionen verabschiedet, um insoweit eine Harmonisierung zu bewirken. Das Programm sieht bis zum Jahr 2010 die Schaffung eines ökologisch kohärenten Netzes von Meeresschutzgebieten im Bereich beider Konventionen vor⁷⁹. HELCOM HABITAT nahm ferner im Jahr 2005 Management Guidelines für die BSPAs⁸⁰ an.

Wenngleich HELCOM wiederholt festgestellt hat, dass es an der erforderlichen ökologischen Kohärenz des Systems⁸¹ - und sogar an der ökologischen Kohärenz der BSPAs in Verbindung mit den nicht als BSPA ausgewiesenen Natura 2000-Gebieten der EU⁸² noch fehlt⁸³, gibt es mittlerweile ostseeweit immerhin 159 dieser BSPAs⁸⁴. Dabei wurden von EU-Mitgliedstaaten (und somit allen Ostseeanrainerstaaten mit Ausnahme Russlands) überwiegend Natura-2000-Gebiete⁸⁵ als BSPAs gemeldet. Dies gilt auch für Deutschland. Alle deutschen BSPAs sind zugleich NATURA-2000-Gebiete. Der Doppelcharakter als Natura-2000-Gebiet und BSPA ist insoweit von Bedeutung, als Abschnitt 7 der Management Guidelines vorsieht, dass Vertragsstaaten in BSPAs, die zugleich Natura-2000-Gebiete sind, durch die Meldung als BSPAs keinen über die aus dem Status als Natura-2000-Gebiete hinausgehenden Pflichten auferlegt werden.

Schließlich ist im Zusammenhang mit der Helsinki-Konvention der im November 2007 beschlossene Aktionsplan für die Ostsee (Baltic Sea Action Plan)⁸⁶ zu erwähnen. Er ist gerichtet auf die Wiederherstellung eines guten ökologischen Zustands der Meeresumwelt der Ostsee bis zum Jahr 2021. Verfolgt wird ein Ökosystemansatz auf der Basis klar definierter ökologischer Ziele, deren Erreichung insgesamt den gewünschten guten ökologischen Zustand herbeiführen würde. Der Plan umfasst 4 Schwerpunktbereiche, von denen einer Biodiversität und Naturschutz betrifft. Dabei soll in diesem Bereich nicht das Rad neu erfunden werden. Der Plan richtet sich vielmehr an bereits bestehenden Regelungen und Instrumenten des internationalen und europäischen Biodiversitäts- und Naturschutzes wie etwa der CBD, der Bonner Konvention, der Berner Konvention, der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie oder der EU-Meerestrategie⁸⁷ aus und versteht sich auch als Beitrag zu deren Umsetzung. Unter Berufung auf die CBD werden daher auch mehrere Ziele für die Erreichung eines günstigen Zustands der Artenvielfalt in der Ostsee genannt: Natürliche Meeres- und Küstenlandschaften, gedeihende, ausgeglichene Pflanzen- und Tiergemeinschaften und lebensfähige Populationen. Der Plan setzt zur Erreichung dieser

⁷⁹ Anhang 7 des Berichts der gemeinsamen Ministertagung

⁸⁰ www.helcom.fi/Recommendations/guidelines/en_GB/guidel_15_5mgt/

⁸¹ Kohärenz umfasst nach der von HELCOM verwendeten Definition die folgenden vier Kriterien: adequacy, representativity, replication, connectivity, vgl. HELCOM 2010, S. 7.

⁸² Dazu unten 3.2.1.2.2.

⁸³ vgl. HELCOM 2009, S. 146; Ergebnis der 4. Stakeholder-Konferenz zum Aktionsplan für die Ostsee, Helsinki, 3. März 2009; HELCOM Ministerial Declaration on the implementation of the HELCOM Baltic Sea Action Plan, Moscow, 20 May 2010, II.c. (S. 10); HELCOM 2010, S. 7 ff., S. 10; www.helcom.fi

⁸⁴ Stand Februar 2010, vgl. Ministerial Declaration (oben Fn. 47),

⁸⁵ Dazu unten 3.2.1.2.2

⁸⁶ www.helcom.fi/BSAP/en_GB/intro/

⁸⁷ S. dazu unten 3.2.1.2 und 3.2.2

Ziele konkrete Zwischenziele und legt Indikatoren für deren Erreichung fest: Die Zielvorgabe der Schaffung eines kohärenten Netzes aus BSPAs, Natura-2000-Gebieten und Emerald-Gebieten bis 2010 wird wiederholt; bis 2012 sollen räumlich und zeitlich begrenzte sowie dauerhafte Fangverbote ausreichenden Ausmaßes und ausreichender Dauer im gesamten Ostseegebiet eingeführt werden; bis 2015 soll der Erhaltungszustand aller auf der HELCOM-Liste der bedrohten Arten und Lebensräume befindlichen Arten (zu denen zahlreiche Wasservögel, der Schweinswal und alle in der Ostsee vorkommenden Robbenarten gehören⁸⁸) mit dem Ziel der Schaffung eines günstigen Erhaltungszustands für alle Arten verbessert worden sein; 2021 sollen alle Elemente der Nahrungskette wieder ihre natürliche Abundanz und Vielfalt erreicht haben. Ausdrücklich wird zudem als Zwischenziel festgelegt, den Beifang von Schweinswalen, Robben, Wasservögeln und nicht zu den Zielarten gehörenden Fischarten bis 2015 mit dem Ziel erheblich zu reduzieren, die Beifangraten auf nahezu null zu senken.

12.7 Rechtlich unverbindliche Instrumente und relevante politische Prozesse

Erwähnt werden sollen in diesem Zusammenhang auch einige rechtlich unverbindliche, aber politisch dennoch relevante internationale Instrumente und Prozesse.

Eine der von der 1992 in Rio de Janeiro durchgeführten Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference on Environment and Development) verabschiedeten Erklärungen ist die Agenda 21, die zwei für den Meeresnaturschutz bedeutsame Kapitel enthält. Kapitel 15 ist dem Schutz der biologischen Vielfalt gewidmet, Kapitel 17 betrifft den „Schutz der Ozeane, aller Arten von Meeren einschließlich umschlossener und halbumschlossener Meere und Küstengebiete sowie Schutz, rationelle Nutzung und Entwicklung ihrer lebenden Ressourcen“. In diesem Kapitel wird unter anderem zur nachhaltigen Nutzung der lebenden Meeresressourcen in Gewässern unter staatlicher Hoheitsgewalt aufgerufen. 10 Jahre nach Rio verabschiedete der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg (WSSD) eine Erklärung und einen Durchführungsplan. Der Gipfel forderte u.a. zur Umsetzung des Kapitels 17 der Agenda 21 auf und formulierte die Ziele, den Verlust der Biodiversität bis 2010 deutlich zu verlangsamen und bis 2012 ein Netzwerk von Meeresschutzgebieten zu schaffen. Auf der Agenda 21 baut auch der 1996 in Saltsjöbaden initiierte Prozess Baltic Agenda 21, der der Förderung der nachhaltigen Entwicklung für diese Region dient. Das 1998 in Nyborg verabschiedete Aktionsprogramm sieht unter anderem Maßnahmen zur Förderung der nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der Ostsee- und Süßwasserfischbestände auf der Grundlage eines Ökosystemansatzes vor.⁸⁹

Auch die UN-Generalversammlung (United Nations General Assembly, UNGA) beschäftigt sich regelmäßig mit Fragen des Meeresumweltschutzes und hat zu diesem Thema wiederholt Resolutionen erlassen. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Resolution 46/215 vom 21. Dezember 1991. Mit dieser Resolution verhängten die Vereinten Nationen zum 1. Januar 1992 ein weltweites Moratorium für den Gebrauch von Treibnetzen von mehr als 2.5 km Länge auf hoher See. Dieses fällt freilich unter die Kategorie des „soft law“. Während die EU den Gebrauch von Treibnetzen in anderen Regionen bereits früher untersagte, wurde das Verbot für die Ostsee mit der Verordnung 812/2004 erst zum 1. Januar 2008 umgesetzt.⁹⁰ Die Erörterungen der Generalversammlung zu Fragen des Meeresangelegenheiten stützen sich dabei auch auf die Ergebnisse des 1999

⁸⁸ HELCOM, 2008

⁸⁹ www.baltic.21.org

⁹⁰ S. dazu unten 3.2.3

durch UNGA-Resolution 54/33 eingeführten Informellen Konsultativprozesses zu Ozeanen und zum Seerecht (United Nations Informal Consultative Process on Oceans and the Law of the Sea, UNICPOLOS).⁹¹

Ein weiteres globales Instrument, das im vorliegenden Zusammenhang zumindest theoretisch relevant ist, ist schließlich der 1995 von der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (Food and Agriculture Organization, FAO) verabschiedete Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei (Fischereikodex). Zu dessen Zielsetzungen gehört es gem. Art. 2 lit a) in Übereinstimmung mit den maßgeblichen Regeln des Völkerrechts und unter Berücksichtigung aller damit zusammenhängenden biologischen, technologischen, wirtschaftlichen, sozialen, umweltrelevanten und handelsbezogenen Aspekte, Grundsätze für verantwortungsvolle Fischerei und Fischereitätigkeiten aufzustellen. Art. 6.1 Fischereikodex fordert die Staaten und Nutzer aquatischer Ressourcen auf, die aquatischen Ökosysteme zu bewahren, und unterstreicht, dass das Recht auf Fischfang gleichzeitig zu einer verantwortungsvollen, die wirksame Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden aquatischen Ressourcen sicherstellenden Fischerei verpflichtet. Nach Art. 6.2 Fischereikodex sollen Bewirtschaftungsmaßnahmen im Bereich der Fischerei nicht nur die Erhaltung der Zielarten sicherstellen, sondern auch die der Arten, die zu demselben Ökosystem gehören oder mit den Zielarten vergesellschaftet oder von ihnen abhängig sind. Freilich wurde die begrenzte Befolgung des Fischereikodex erst kürzlich in einer Studie nachgewiesen. Von den betreffenden Staaten erfüllt keiner die Anforderungen des Kodex in Gänze, lediglich neun Staaten erfüllen diese zu mehr als 50 %, wobei Norwegen, die USA und Kanada die Spitzenreiter bilden. Deutschland liegt hingegen relativ weit abgeschlagen auf dem 20. Platz⁹².

Auf der Basis von Art. 2 (d) des Fischereikodex hat die FAO 1999 zudem einen speziellen Aktionsplan zur Verringerung des Beifangs von Seevögeln in der Langleinenfischerei (International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries, IPOA-SEABIRDS)⁹³ verabschiedet. Der Plan, der rechtlich ebenfalls nicht bindend ist, gilt für Staaten, in deren Gewässern Langleinenfischerei durch ihre eigenen oder ausländische Schiffe betrieben wird oder deren Schiffe auf hoher See oder in der AWZ Langleinenfischerei betreiben. Er sieht vor, dass die Staaten untersuchen sollen, ob und inwieweit in ihrem Fischereisektor ein entsprechendes Problem besteht, und zeigen eine Anzahl von Maßnahmen zur Bekämpfung des Problems auf. Neben technischen Maßnahmen gehört hierzu auch der Erlass nationaler Seevogelaktionspläne (vgl. Abs. 11 ff. IPOA-SEABIRDS). In der Ostsee wird unter deutscher Flagge keine Langleinenfischerei betrieben. Die vom 28. Fischereiausschuss der FAO im März 2009 angenommenen Best Practice Guidelines dehnen den Anwendungsbereich des IPOA jedoch nunmehr auch auf Schlepp- und Kiemennetze aus.

⁹¹ www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm

⁹² vgl. Fischereikodex stoppt Plünderung der Meere nicht, in Focus Nr. 7, 2009

⁹³ www.fao.org/fishery/ipoa-seabirds/2/en

13 EUROPARECHTLICHE POLITIKEN UND RECHTSAKTE

13.1 Übersicht

Der Schutz der hier betroffenen Arten vollzieht sich in der Europäischen Union auf dem Hintergrund einer Anzahl von ineinander greifenden, teilweise indessen in einem Spannungsfeld stehenden Politiken. Das politische Rahmenwerk liefern insoweit die Bereiche Umweltpolitik (im engeren Sinne), Meerespolitik, Fischereipolitik und Regionalpolitik, die ihre praktische Umsetzung in einer Reihe von Rechtsakten finden.

Das Europäische Gemeinschaftsrecht setzt sich zusammen aus dem so genannten primären und sekundären Recht. Ersteres umfasst die Gründungsverträge der EWG, EGKS und Euratom und die diese betreffenden Erklärungen und Protokolle, die Änderungen der Gründungsverträge (Einheitliche Europäische Akte, Fusionsvertrag, Maastrichter Vertrag, Amsterdamer Vertrag, Lissabon-Vertrag) und die diese betreffenden Erklärungen und Protokolle, sowie die Beitrittsverträge der nach der Gründung der ursprünglichen Gemeinschaften beigetretenen Staaten. Das Sekundärrecht umfasst die in Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹⁴ aufgeführten, von einem oder mehreren Gemeinschaftsorganen erlassenen Rechtsakte. Dabei handelt es sich zum einen um Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Verordnungen sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Einer weiteren Umsetzung durch die Mitgliedstaaten bedarf es nicht. Richtlinien sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich, haben jedoch keine unmittelbare Geltung in den Mitgliedstaaten, sondern müssen von diesen innerhalb des in der Richtlinie bestimmten Zeitraums umgesetzt werden. Hinsichtlich der Form und des Mittels der Umsetzung sind die Mitgliedstaaten dabei grundsätzlich frei. Entscheidungen dienen der Einzelfallregelung und sind für diejenigen verbindlich, an die sie gerichtet sind. Ihrem Namen entsprechend unverbindlich sind die so genannten Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission und die Entschlüsse des Rates. Die nicht im Vertrag vorgesehenen Mitteilungen der Kommission werden vor allem genutzt, um politische Diskussionen einzuleiten. In dieser Form erscheinen die so genannten Grünbücher, die Rechtsetzungsvorhaben in grober Form skizzieren und Diskussionen anregen sollen.

Zu beachten ist die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Gemäß Art. 5 Abs. 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) gilt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge die Union nur im Rahmen der ihr in den Verträgen eingeräumten Befugnisse tätig werden kann, während die Mitgliedstaaten in allen übrigen Bereichen ausschließlich zuständig sind. In einigen Bereichen besteht eine ausschließliche Unionskompetenz. In diesen Bereichen kann gemäß Art. 2 Abs. 1 AEUV grundsätzlich nur die Union rechtsetzend tätig werden, die Mitgliedstaaten hingegen nur, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. In anderen Bereichen besteht konkurrierende Kompetenz zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten. Hier können die Staaten rechtsetzend tätig werden, solange und soweit keine abschließende Regelung durch die Europäische Union erfolgt ist (Art. 2 Abs. 2 AEUV). Die Union wiederum darf gem. Art. 5 Abs. 3 EUV im Bereich der konkurrierenden Kompetenz nur tätig werden, wenn die verfolgten Ziele auf Unionsebene wirksamer erreicht werden können, als auf

⁹⁴ Am 1.12. 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft. Der Vertrag reformierte den bisherigen Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den bisherigen Vertrag zur Gründung der EG (EGV), der in Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umbenannt wurde.

mitgliedstaatlicher Ebene (Subsidiaritätsprinzip). Die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der Union sind in Art. 3 AEUV aufgeführt. Hierzu zählt unter anderem die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV).⁹⁵

13.2 Das politische Rahmenwerk

13.2.1 Die Europäische Umweltpolitik

13.2.1.1 Einführung

1972 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EWG die Schaffung einer europäischen Umweltpolitik. Erst die Einheitliche Europäische Akte von 1987 führte jedoch einen gesonderten Titel zur Umweltpolitik in den EGV ein. Mit dem Maastrichter Vertrag (1992) wurde der Umweltschutz als Grundsatz eingeführt. Grundlage der Europäischen Umweltpolitik bildeten nach der Reform der Verträge von Maastricht und Amsterdam (1997) die Art. 174 – 176 EGV. Im Lissabon-Vertrag, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, finden sich die entsprechenden Bestimmungen in Art. 191 – 193 AEUV. Die Umweltpolitik der Gemeinschaft beruht gem. Art. 191 Abs. 2 AEUV auf den Prinzipien der Vorsorge und Vorbeugung, dem Ursprungsprinzip und dem Verursacherprinzip. Art. 3 Abs. 3 EUV legt fest, dass die nachhaltige Entwicklung eines der Hauptziele der Gemeinschaft darstellt, Art. 11 AEUV verpflichtet die Gemeinschaft, den Umweltschutz in alle Sektorpolitiken zu integrieren (Integrationsprinzip).

Die umweltpolitischen Prioritäten der Europäischen Union für den Zeitraum vom 22. Juli 2002 bis 21. Juli 2012 ergeben sich aus dem 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft (6. UAP).⁹⁶ Zu den vier im 6. UAP niedergelegten prioritären Aktionsbereichen gehört auch der Bereich Natur und biologische Vielfalt. Das Ziel besteht insoweit gemäß Art. 2 Abs. 2, 2. Spiegelstrich des 6. UAP im Schutz, der Erhaltung, der Wiederherstellung und der Entwicklung der Funktionsweise natürlicher Systeme und der wild lebenden Flora und Fauna, um dem Verlust an biologischer Vielfalt in der EU und weltweit Einhalt zu gebieten.⁹⁷ In diesem Sinne nimmt das 6. UAP Bezug auf die Gemeinschaftsstrategie für biologische Vielfalt⁹⁸ (dazu unten 3.2.1.2.) und die darauf beruhenden einschlägigen Aktionspläne, deren vollständige Umsetzung Art. 6 Abs. 2, 2. Spiegelstrich des 6. UAP fordert. Artikel 3 und Artikel 6 des UAP enthalten Bestimmungen, die sich speziell auf den Schutz der Meeresumwelt beziehen. So führt Art. 3 Abs. 10 als strategisches Konzept zur Erreichung der Umweltziele die Förderung einer wirksamen und nachhaltigen Nutzung von Land und Meeren, die den Umweltbelangen Rechnung trägt an. Artikel 6 listet die Ziele und vorrangigen Aktionsbereiche für den Schutz von Natur und biologischer Vielfalt auf und

⁹⁵ Vgl. dazu näher unten, 4.3

⁹⁶ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft

⁹⁷ vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 24. Januar 2001 zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt. „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“, KOM/2001/31 endg., ABl. C 154 E vom 29.5.2001, S. 218 ff. .

⁹⁸ KOM/1998/42 endg.

nennt hierbei unter Absatz 1, 3. Spiegelstrich die Erhaltung, geeignete Wiederherstellung und nachhaltige Nutzung der Meeresumwelt, der Küsten und der Feuchtgebiete. Abs. 2 lit. g) derselben Vorschrift fordert die Förderung der nachhaltigen Nutzung der Meere und der Erhaltung der Meeresökosysteme unter besonderer Berücksichtigung von Standorten mit großer biologischer Vielfalt. Als Mittel hierzu werden genannt: Die Förderung der stärkeren Einbeziehung der Umweltbelange in die gemeinsame Fischereipolitik⁹⁹ (näheres dazu unten 3.2.3.), die Entwicklung einer thematischen Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt¹⁰⁰, die Förderung der integrierten Bewirtschaftung der Küstengebiete und die weitere Förderung des Schutzes der Meeresgebiete insbesondere durch das Natura-2000-Netz¹⁰¹ sowie andere praktikable Gemeinschaftsinstrumente.

13.2.1.2 Schutz der Biodiversität

13.2.1.2.1 Die Biodiversitätsstrategie der EU

1998 wurde eine Gemeinschaftsstrategie für biologische Vielfalt verabschiedet, um den auf der CBD beruhenden Verpflichtungen der EU zu genügen. Die Strategie basiert auf vier, den Schwerpunkten der CBD entsprechenden Schwerpunktthemen. Zu diesen gehört auch die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt. Auf dem Göteborger EU-Gipfel von 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, dem Rückgang der Artenvielfalt bis 2010 Einhalt zu gebieten. Ebenfalls im Jahr 2001 wurde die Gemeinschaftsstrategie durch vier sektorale Aktionspläne zu den Bereichen Landwirtschaft, Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit, Schutz der Naturressourcen und Fischerei¹⁰² ergänzt, die Maßnahmen zur Umsetzung der Strategie in diesen Bereichen aufzeigen. Mit Ausnahme desjenigen zur Landwirtschaft enthält jeder der genannten Aktionspläne für den Schutz der hier betroffenen Arten relevante Passagen. So formuliert etwa der Aktionsplan für den Schutz der natürlichen Ressourcen das Ziel der Wahrung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse und definiert als hierfür erforderliche Aktionen u.a. die vollständige Umsetzung der Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie und eine Förderung der Vernetzung der ausgewiesenen Schutzgebiete. Der Aktionsplan für den Fischereibereich sieht Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt in Bereichen vor, in denen diese durch Fischerei und Aquakultur gefährdet werden. Zu den geforderten Aktionen gehören u.a. technische Maßnahmen zum Zweck der Eindämmung der Auswirkungen auf Nichtzielarten und -lebensräume. Auf der 2004 im irischen Malahide durchgeführten Konferenz zur Überprüfung der Biodiversitätsstrategie der Gemeinschaft wurde ein Bericht verabschiedet, der 18 prioritäre Ziele zur Bekämpfung des Verlusts an Biodiversität enthielt¹⁰³. In einer Mitteilung aus dem Jahr 2006¹⁰⁴ stellte die Europäische Kommission fest, dass es beim Schutz der wichtigsten Lebensräume und Arten weiterhin Probleme gab. Hervorgehoben wurde dabei u.a. die unzulängliche Ausdehnung des Natura-2000-Netzes auf Meeresgebiete. Ziel 3 des der Mitteilung beigefügten „Aktionsplans bis zum Jahr 2010 und darüber hinaus“ besteht daher in der Erhaltung und Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und der Ökosystemleistungen in der sonstigen Meeresumwelt der EU.

⁹⁹ Näheres dazu unten 3.2.3

¹⁰⁰ Näheres dazu unten 3.2.2

¹⁰¹ Näheres dazu unten 3.2.1.2.2

¹⁰² KOM/2001/162 endg.

¹⁰³ „Message from Malahide“, http://ec.uropa.eu/environment/nature/biodiversity/policy/pdf/malahide_message_final.pdf

¹⁰⁴ KOM/2006/216 endg.

Gleichwohl stellte die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung zur Überprüfung der Umweltpolitik 2008 vom Juni 2009¹⁰⁵ fest, dass die Artenvielfalt in der EU weiter zurückgehe und verwies auf die aus dem Jahr 2008 stammende Halbzeitbewertung des Aktionsplans zum Schutz der biologischen Vielfalt¹⁰⁶, der zufolge trotz gewisser Fortschritte nicht damit zu rechnen ist, dass das Ziel der Eindämmung des Artenverlustes bis 2010 mit den geltenden Maßnahmen erreicht werden kann.

13.2.1.2.2 FFH- und Vogelschutzrichtlinie

Das „Rückgrat“ des Artenschutzes innerhalb der Europäischen Union bilden die Vogelschutzrichtlinie¹⁰⁷ und die FFH-Richtlinie¹⁰⁸, deren Geltung auch in der AWZ heute unbestritten ist.¹⁰⁹

Gemäß Art. 1 Abs. 1 der **Vogelschutzrichtlinie** gilt diese für sämtliche im Gebiet der Mitgliedstaaten der EU heimischen wildlebenden Vogelarten, dient deren Schutz, Bewirtschaftung und Regulierung und regelt zudem ihre Nutzung. Nach Art. 3 Vogelschutzrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet zur Durchführung der erforderlichen Maßnahmen, um für alle unter Art. 1 der Richtlinie fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen. Nähere Bestimmungen hierzu finden sich in Art. 5 – 8 der Richtlinie. Für die Lebensräume bestimmter, in Anhang I der Richtlinie aufgeführter Arten und der dort nicht aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sind zudem gem. Art. 4 Vogelschutzrichtlinie besondere Schutzmaßnahmen zu treffen, um das Überleben und die Verbreitung dieser Arten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Zu diesen Maßnahmen gehören insbesondere die Unterschutzstellung der zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete als besondere Schutzgebiete (Special Protection Areas, SPA), die vor Beeinträchtigung zu bewahren sind und in denen die Vögel gegen Belästigungen zu schützen sind. Gemäß Art. 10 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten zudem verpflichtet, die zum Schutz, der Regulierung und der zur Nutzung der Bestände erforderliche Forschung zu fördern. Nach Art. 12 Abs. 1 unterliegen sie der Pflicht, der Kommission alle drei Jahre einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie vorzulegen.

Im Hinblick auf die durch die Mitgliedstaaten zu treffenden Schutzmaßnahmen sind zwei Vorschriften von besonderer Bedeutung. So räumt Art. 14 der Richtlinie den Mitgliedstaaten einerseits das Recht ein, strengere als in der Richtlinie vorgesehene Maßnahmen zu ergreifen. Andererseits ermöglicht ihnen Art. 9 Vogelschutzrichtlinie auch eine Abweichung „nach unten“, sofern eine andere zufrieden stellende Lösung nicht existiert. Danach können die Staaten von den Artikeln 5- 8 unter anderem im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit, im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt, zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigeieten und Gewässern und zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt abweichen (Art. 9 Abs. 1 lit. a) Vogelschutzrichtlinie).

¹⁰⁵ KOM/2009/304 endg., S. 7

¹⁰⁶ KOM/2008/ 864 endg., S. 13.

¹⁰⁷ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 103/1 vom 25.4.1979

¹⁰⁸ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 über den Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L/206/7 vom 22.7.1992

¹⁰⁹ Vgl. etwa Schwarz S. 6 ff. m.w.N.

Die **FFH-Richtlinie** weitet den Artenschutz in der EU über den Vogelschutz hinaus auf sonstige Tier- und Pflanzenarten und bestimmte Lebensraumtypen aus und zielt damit auf die Sicherung der Artenvielfalt durch Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Habitats und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten im Gemeinschaftsgebiet (Art. 2 FFH-Richtlinie). Hierbei verfolgt sie einen zweigleisigen Ansatz: Zum einen schreibt sie in Art. 3 zur Erhaltung bestimmter in Anhang I aufgeführter Lebensraumtypen und in Anhang II gelisteter Arten die Schaffung von speziellen Schutzgebieten (Special Areas of Conservation, SAC) vor. Darüber hinaus fordert Art. 12 FFH-Richtlinie für die in Anhang IV (a) aufgeführten Arten die Schaffung eines strengen Schutzsystems, unabhängig davon, ob sie sich in einem Schutzgebiet befinden. In Anhang II finden sich die Kegelrobbe, der Seehund und der Schweinswal. Letzterer ist auch unter Anhang IV a) geschützt.

Ziel der Ausweisung von SAC ist gem. Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie die Schaffung eines kohärenten europäischen Schutzgebietsnetzes, das unter der Bezeichnung „Natura 2000“ firmiert. Neben den nach der FFH-Richtlinie zu schaffenden Gebieten umfasst dieses auch die gemäß der Vogelschutzrichtlinie eingerichteten SPA. Die Ausweisung der FFH-Gebiete erfolgt nach einem in Art. 4 FFH-Richtlinie festgelegten dreistufigen Verfahren. In der ersten Stufe werden durch das jeweilige Mitgliedsland entsprechende Gebiete ausgesucht und der Europäischen Kommission gemeldet. Der zweite Schritt besteht in der Bewertung der vorgeschlagenen Gebiete durch die Kommission, die eine Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Sites of Community importance, SCI) beschließt. Dabei kann die Kommission grundsätzlich die Nachmeldung solcher Gebiete verlangen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine bestimmte Region unzulänglich abgedeckt ist. Die von der Kommission als SCI bezeichneten Gebiete sind alsdann von dem betreffenden Mitgliedstaat so schnell wie möglich und spätestens innerhalb von sechs Jahren als SAC auszuweisen und entsprechend zu schützen. Der in der Richtlinie vorgesehene Zeitplan für die Ausweisung der Gebiete (Erstellung der nationalen Vorschlagslisten bis 1995, der SCI-Liste durch die Kommission bis 1998¹¹⁰) konnte nicht gehalten werden. Auch Deutschland hinkte diesem lange Zeit hinterher.

Die FFH-Richtlinie erlegt den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die SAC eine Anzahl von Pflichten auf. Von zentraler Bedeutung ist dabei Art. 6 der Richtlinie, der eine dreifache Ausrichtung hat, indem er einen Rahmen für den Schutz und die Erhaltung der Gebiete setzt (Art. 6 Abs. 1), der Prävention dienende Anforderungen formuliert um der Verschlechterung der Gebiete und der erheblichen Störung der darin vorkommenden Arten vorzubeugen (Art. 6 Abs. 2) und prozedurale Bestimmungen für Pläne und Projekte enthält. Art. 6 der FFH-Richtlinie kommt ferner eine Bedeutung auch im Hinblick auf die Vogelschutzrichtlinie zu. Ohnehin besteht zwischen beiden Richtlinien ein deutliches Maß an Übereinstimmung und eine gewisse Verzahnung. So bestimmt Art. 3 Abs. 1 FFH-Richtlinie, dass die im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen SPAs Teil des Natura 2000-Schutzgebietssystems sind. Art. 7 der FFH-Richtlinie legt ferner fest, dass Art. 6 Abs. 2 bis 4 auch auf die SPAs der Vogelschutzrichtlinie Anwendung finden. Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie entspricht Art. 3 Vogelschutzrichtlinie, demzufolge die Mitgliedstaaten „die erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen haben, „um für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen.“ Wenngleich diese in der Vogelschutzrichtlinie keine ausdrückliche Erwähnung finden, umfasst dies ebenfalls die Erstellung von Managementplänen. Im Falle der bei vielen FFH-Gebieten gegebenen Flächenidentität oder -teilidentität mit SPAs ist insoweit ein integraler Managementplan für beide Gebiete ausreichend.¹¹¹

¹¹⁰ Vgl. Art. 4 Abs. 1 und Abs. 3 FFH-Richtlinie

¹¹¹ vgl. Ellwanger/Schröder/Ssymank, S. 10, S. 12

Art. 6 Abs. 1 FFH Richtlinie verpflichtet die Vertragsstaaten zur Ergreifung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen für die geschützten Gebiete. Diese sind auf die Erreichung der Gesamtziele der Richtlinie, also die Sicherung der Artenvielfalt durch Schaffung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, gerichtet. Was unter dem günstigen Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums bzw. einer Art zu verstehen ist, ergibt sich aus Art. 1 lit e) bzw. i) der FFH-Richtlinie.

Die in Art. 6 Abs. 1 FFH Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen umfassen die Erarbeitung von Managementplänen (die eigens für diese Gebiete erarbeitet oder in andere Entwicklungspläne integriert sein können) und rechtliche, administrative oder vertragliche Maßnahmen. Zu beachten ist dabei, dass die Managementpläne „gegebenenfalls“, d.h. nicht zwingenderweise aufzustellen sind. Demgegenüber ist die Einleitung rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Maßnahmen auch dann obligatorisch, wenn der Mitgliedstaat einen Managementplan nicht für erforderlich hält. Dabei liegt es jedoch im Ermessen des Mitgliedstaates, ob er in dem jeweiligen Gebiet lediglich auf eine oder mehrere der Maßnahmenkategorien zurückgreifen will (von denen jedoch mindestens eine umgesetzt werden muss) und ob zusätzlich auch ein Managementplan zur Anwendung kommen soll. Eine Hierarchie unter den drei Maßnahmenkategorien gibt es nicht.¹¹² Wenngleich somit keine rechtliche Verpflichtung zur Aufstellung von Managementplänen besteht, so werden diese aus naturschutzfachlicher Sicht u.a. in folgenden Fällen empfohlen:

- „...für Gebiete mit Vorkommen von Lebensraumtypen und/oder Arten die sich im jeweiligen Gebiet in einem ungünstigem Erhaltungszustand befinden,
- für Gebiete mit Lebensraumtypen und/oder Arten, die voraussichtlich nicht langfristig stabile Bestände aufweisen,
- bei naturschutzfachlichen Zielkonflikten innerhalb eines Gebiets,
- für Gebiete, die in Gewässereinzugsgebieten liegen, für die Bewirtschaftungspläne nach der Wasserrahmenrichtlinie erstellt werden;
- sofern aktuelle/absehbare Planungen und Projekte ein Gebiet beeinträchtigen könnten...;
- für Gebiete, die bestehende Vorbelastungen... aufweisen, die Maßnahmen zur Sicherung des günstigen Erhaltungszustandes erfordern und
- für Gebiete, die in Grenzlage liegen und für deren angrenzende Gebiete im Nachbarbundesland oder Staat Managementpläne aufgestellt werden.“¹¹³

Nach Art. 6 Abs. 2 FFH Richtlinie sind geeignete Maßnahmen zu treffen, um Verschlechterungen der Lebensräume sowie erheblich Störungen der Arten für die die Gebiete ausgewiesen wurden in den jeweiligen Gebieten zu verhindern (Verschlechterungs- und Störungsverbot). Die Bestimmung beruht auf dem Vorsorgeprinzip und begründet Dauerpflichten: „Die Bestimmungen dieses Absatzes können Maßnahmen oder Ereignisse in der Vergangenheit, Gegenwart oder Zukunft betreffen (für den Fall des Auslaufens von Giftstoffen in Feuchtgebiete bedeutet dies zum Beispiel, dass Präventivmaßnahmen zur Verhinderung eines solchen Austritts hätten ergriffen werden müssen, selbst wenn sich der Lagerort der betreffenden Stoffe nicht im Feuchtgebiet selbst befindet). Führt eine bereits laufende Aktivität in einem besonderen Schutzgebiet zu einer Verschlechterung der natürlichen Lebensräume oder Störung der Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, so sind die in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen Erhaltungsmaßnahmen zu ergreifen.

¹¹² Vgl. hierzu, wie insgesamt zur Umsetzung des Art. 6 FFH-Richtlinie: EU-Kommission, NATURA 2000 - Gebietsmanagement, S. 20 f.

¹¹³ Vgl. Ellwanger/Schröder/Ssymank, S. 12 f.

Erforderlichenfalls sind die negativen Auswirkungen entweder durch Einstellung der Aktivität oder durch schadensbegrenzende Maßnahmen zu beenden. Dies können auch wirtschaftliche Entschädigungen sein.¹¹⁴ Die Vorschrift bezieht sich dabei nicht nur auf vorsätzliche Verschlechterungen oder Störungen, sondern auch auf zufällige Ereignisse. Das Verschlechterungsverbot beansprucht absolute Geltung.¹¹⁵ Während jedoch jedwede Verschlechterungen grundsätzlich und unabhängig von ihrer Schwere zu verhindern sind gilt dies bei Störungen nur, insoweit sie erhebliche Auswirkungen im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie haben könnten. Von Bedeutung ist, dass die betreffenden Maßnahmen zwar auf die Vermeidung einer Verschlechterung oder Störung in den Schutzgebieten zielen, jedoch nicht notwendigerweise nur in diesen Gebieten getroffen werden können und müssen. Vielmehr können Maßnahmen außerhalb des Schutzgebiets erforderlich sein, wenn von außerhalb dieser Gebiete liegenden Faktoren eine Verschlechterung oder Störung in diesen Gebieten ausgehen kann.¹¹⁶

Art. 6 Abs. 3 FFH Richtlinie sieht eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte, die ein Schutzgebiet beeinträchtigen könnten vor. Dabei ist seitens der Behörden die Zustimmung grundsätzlich nur dann zu erteilen, wenn die Unbedenklichkeit festgestellt wurde. Ausnahmsweise kann jedoch nach Art. 6 Abs. 4 ein Projekt oder Plan trotz negativer Verträglichkeitsprüfung genehmigt werden, wenn aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses eine Alternativlösung nicht besteht. Der Mitgliedstaat hat im Falle einer derartigen Ausnahmegenehmigung alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Gewährleistung der globalen Kohärenz des Natura-2000-Netzes zu treffen. Zu den zwingenden Gründen zählen dabei ausdrücklich auch solche sozialer oder wirtschaftlicher Art. Für Gebiete, die einen prioritären Lebensraumtyp oder eine prioritäre Art – etwa Kegelrobbe, Seehund oder Schweinswal – einschließen, gilt indessen eine scheinbare Einschränkung. Eine Genehmigung kann trotz negativer Verträglichkeitsprüfung gewährt werden, jedoch nur aufgrund von Erwägungen im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, aus anderen „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“. Es liegt auf der Hand, dass sich unter die letztgenannte Auffangbestimmung eine Vielzahl von Sachverhalten subsumieren lassen.

Die zweite Facette des Schutzes nach der FFH-Richtlinie neben der Schaffung von Schutzgebieten ist die Einrichtung eines strengen Schutzsystems für die in Anhang IV lit. a) genannten Tierarten, zu denen sämtliche Walarten zählen. Neben allen Formen des Fangens oder Tötens verbietet sich danach auch jede absichtliche Störung (Art. 12 Abs. 1 lit. b) der Richtlinie) sowie jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der betroffenen Arten (Art. 12 Abs. 1 lit. d) der Richtlinie). Zudem sind die Staaten gemäß Art. 12 Abs. 4 der Richtlinie verpflichtet, ein Monitoring-System im Hinblick auf das unbeabsichtigte Fangen oder Töten der in Anhang IV lit. a) gelisteten Arten einzurichten. Der Beifang von Walen muss also regelmäßig überwacht und erfasst werden.

Eine Reihe von Ausnahmen zu den Verboten nach Art. 12 Abs. 1 und 2 legt Art. 16 der Richtlinie fest. Hervorzuheben ist insbesondere Art. 16. Abs. 1 lit. c) der Richtlinie, dessen

¹¹⁴ Vgl. EU-Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement, S. 24. Vgl. ausführlicher auch: Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 52 ff.

¹¹⁵ Vgl. EU-Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement, S. 24, Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 49 m.w.N.

¹¹⁶ Vgl. EU-Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement, S. 24; Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 49, Fn. 121 m.w.N.

Tatbestandsmerkmale weitgehend diejenigen des Art. 6 Abs. 1 lit. c. widerspiegeln und insbesondere auch ein Abweichen aus Gründen der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses gestatten. Eine Einschränkung ergibt sich indessen wiederum aus Art. 15, der auch im Falle einer derartigen Abweichung von Art. 12 den Gebrauch aller nichtselektiven Geräte, durch die das örtliche Verschwinden von Populationen dieser Tierarten hervorgerufen werden könnte oder sie schwer gestört werden könnten untersagt. Dabei verweist Art. 15 lit a) FFH-Richtlinie insbesondere auf die in Anhang VI Buchstabe a) der Richtlinie genannten Fang- und Tötungsgeräte, unter denen auch Netze aufgeführt sind, die „grundsätzlich oder nach ihren Anwendungsbedingungen nicht selektiv“ sind.

Auch die FFH-Richtlinie erlegt den Mitgliedstaaten Monitoring- und Berichtspflichten auf. Nach Art. 11 der Richtlinie sind sie verpflichtet, den Erhaltungszustand der in Artikel 2 genannten Arten und Lebensräume unter besonderer Berücksichtigung der prioritären Lebensraumtypen und Arten zu überwachen. Art. 17 der FFH-Richtlinie verpflichtet die Staaten alle sechs Jahre Berichte über deren Umsetzung vorzulegen.¹¹⁷

13.2.2 Die Europäische Meerespolitik¹¹⁸

Nach Aussage der Europäischen Kommission bildet die im Juni 2008 angenommene Rahmenrichtlinie für eine Meeresstrategie¹¹⁹ „die Grundlage, auf der in Meeresgebieten ein guter Umweltzustand und für die biologische Vielfalt der europäischen Meere ein besserer Erhaltungszustand erreicht werden soll.“¹²⁰ Die Umsetzung der Strategie liegt nun weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten.

Die Meeresstrategie beruht auf dem 6. UAP. Dessen Art. 6 Abs. 2 lit g) 2. Spiegelstrich fordert eine „thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt unter Berücksichtigung unter anderem der Bestimmungen und Durchführungsverpflichtungen aus dem Meeresschutzübereinkommen sowie der Notwendigkeit der Verminderung der Emissionen und Auswirkungen des Seeverkehrs und anderer Tätigkeiten auf See oder an Land.“ Zugrunde lag dieser Forderung die Erkenntnis, dass sich der Zustand der Meeresumwelt auch in Europa weiter verschlechterte, Europa aber andererseits nur über einen mangelhaften institutionellen Rahmen und eine unzulängliche Wissensgrundlage verfügte, um dieser Herausforderung zu begegnen¹²¹. Gem. Art. 1 Abs. 1 wird durch die Richtlinie ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um spätestens bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresumwelt zu erreichen oder zu erhalten. Dabei werden die europäischen Meere in die

¹¹⁷ Der jüngste deutsche Nationalbericht wurde 2007 vorgelegt, s. http://www.bfn.de/0316_bericht2007.html

¹¹⁸ Sofern nicht anders gekennzeichnet, sind die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen solche der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

¹¹⁹ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19

¹²⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Halbzeitbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, KOM/2008/864 endg., S. 5

¹²¹ vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt, KOM (2005) 504 endg., S. 5

vier Meeresregionen Ostsee, Nordostatlantik, Mittelmeer und Schwarzes Meer unterteilt (Art. 4 Abs. 1 lit. a)). Eine Legaldefinition des guten Meereszustands liefert die Richtlinie in Artikel 3 Abs. 5. Unter lit. a) dieser Vorschrift wird explizit festgestellt, dass der gute Meereszustand u.a. voraussetzt, dass die im Meer lebenden Arten und ihre Lebensräume geschützt sind, ein vom Menschen verursachter Rückgang der biologischen Vielfalt verhindert wird, und die unterschiedlichen biologischen Komponenten im Gleichgewicht stehen. Der Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich gem. Art. 3 Abs. 1 lit. a) auf diejenigen Meereszonen, in denen ein Mitgliedstaat gemäß UNCLOS Hoheitsbefugnisse besitzt und/oder ausübt, also auf die Eigengewässer, das Küstenmeer und die AWZ.

Im Hinblick auf die Erreichung des für 2020 angestrebten Ziels eines guten Meereszustands verpflichtet die Richtlinie die Mitgliedstaaten zu einer Reihe von Maßnahmen. Jeder Mitgliedstaat hat gem. Art. 5 Abs. 1 für seine in den jeweiligen Meeresregionen liegenden Meeresgewässer eine Meeresstrategie zu entwickeln und gemäß dem in Absatz 2 lit a) und b) enthaltenen Zeitplan umzusetzen. Der Erlass der erforderlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften hat dabei bis spätestens 15. Juli 2010 zu erfolgen (Art. 26). In der Vorbereitungsphase müssen bis 2012 eine Anfangsbewertung der Meere, die Beschreibung des guten Umweltzustandes und die Festlegung der konkreten Umweltziele, erfolgen. Bis 2014 ist ein Überwachungsprogramm für die laufende Bewertung und regelmäßige Aktualisierung der Ziele gemäß Artikel 11 Absatz 1 zu entwickeln und durchzuführen (Art. 5 Abs. 2 lit a), Art. 8 ff.). Bis 2015 sind Maßnahmenprogramme zu entwickeln, die bis 2016 umzusetzen sind (Art. 5 Abs. 2 lit b), Art. 13 ff.). Hervorzuheben ist dabei, dass die Mitgliedstaaten gem. Art. 6 der Richtlinie gehalten sind, bei der Entwicklung und Umsetzung der Meeresstrategien vorhandene regionale institutionelle Kooperationsstrukturen, einschließlich derjenigen im Rahmen regionaler Meeresübereinkommen, zu nutzen. Hier greifen also europarechtliche und völkerrechtliche Instrumente und Einrichtungen potentiell unmittelbar ineinander. Dabei ergeben sich für die Mitgliedstaaten Möglichkeiten, konkrete Maßnahmen zum Schutz bestimmter Arten und Habitate zu ergreifen.

Zu betonen ist ferner, dass das Grünbuch der Kommission zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) die Notwendigkeit der Einbindung der GFP in die integrierte Meerespolitik der EU hervorhebt. Dort heißt es: „Ein ökosystemorientierter Ansatz für die Bewirtschaftung von Meeresgebieten, der alle Sektoren einbezieht, wird über die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie umgesetzt...Die künftige GFP muss die richtigen Instrumente zur Unterstützung dieses ökosystemorientierten Ansatzes bereitstellen.“¹²² Es wird also darauf ankommen, sicherzustellen, dass diese Vorstellungen der Kommission aus dem rechtlich unverbindlichen Grünbuch im Zuge der Formulierung der künftigen GFP nicht verwässert werden, sondern in die entsprechenden rechtlichen Bestimmungen einfließen.

13.2.3 Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU

Beifang gefährdet die Biodiversität, weshalb Bestimmungen und Organisationen, die dem Schutz der Artenvielfalt dienen in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind. Die Ursache des Problems liegt freilich im Bereich der Fischerei, zu ihrer Beseitigung bedarf es folglich fischereibezogener Maßnahmen. Eine zentrale Bedeutung kommt daher der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU zu.

¹²² KOM/2009/ 163 endg. S. 21.

Nach der Reform durch den Vertrag von Lissabon finden sich die Regelungen zur gemeinsamen Agrarpolitik und zur gemeinsamen Fischereipolitik in Art. 38 – 43 AEUV. Der betreffende Titel III des AEUV (ex Titel II EGV) nimmt dabei nunmehr erstmals explizit auch auf die Fischerei Bezug und in Art. 38 Abs. 1 AEUV wurde folgender erster Satz eingefügt: „Die Union legt eine gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik fest und führt sie durch.“¹²³

Die ersten Schritte in Richtung auf eine GFP erfolgten 1970 mit der Einführung einer gemeinsamen Marktordnung für Fischereierzeugnisse und einer gemeinschaftlichen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft. Allen Küstenstaaten wurde gleichberechtigter Zugang zu den Gewässern aller Mitgliedstaaten gewährt, wobei jedoch ein schmaler Küstenstreifen ausgespart und den Fischern des jeweiligen Küstenstaates vorbehalten blieb.¹²⁴ Die Maßnahmen dienten zunächst der Verhinderung von fischereibezogenen Konflikten zwischen den Küstenstaaten. Im Zuge der Erweiterung der EG um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich im Jahr 1973 einigten sich die EG-Staaten darauf, die Erhaltung und Bewirtschaftung ihrer Fischereiresourcen und die Vertretung ihrer Interessen im Bereich der Fischerei in die Hände der Europäischen Gemeinschaft zu legen und dieser damit die Zuständigkeit für die Fischereipolitik zu übertragen. Jahrelange Verhandlungen mündeten 1983 in die Annahme der Verordnung (EWG) Nr. 170/83, die die AWZ von 200 Seemeilen bestätigte, das Konzept der relativen Stabilität, die zulässigen Gesamtfangmengen (Total Allowable Catch, TAC) und Quoten einführt.

Eine erste Revision der GFP erfolgte 1992. Wie in der die Verordnung 170/83 ersetzenden neuen Verordnung 3760/92¹²⁵ ausdrücklich festgehalten wurde, waren trotz der im Rahmen der GFP ergriffenen Maßnahmen eine Reihe von Beständen sowohl innerhalb als auch außerhalb der Gemeinschaftsgewässer weiter zurückgegangen. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung von 1992 definierte daher das allgemeine Ziel der GFP dahingehend, dass die verfügbaren und zugänglichen lebenden Meeresressourcen zu schützen und zu erhalten seien und dafür zu sorgen sei, dass sie unter wirtschaftlichen und sozial angemessenen Bedingungen rationell, verantwortungsvoll, dauerhaft und unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf das Ökosystem des Meeres bewirtschaftet würden. Die neue Verordnung führte unter anderem das Konzept des Fischereiaufwands¹²⁶ (zwecks Wiederherstellung und Aufrechterhaltung des Gleichgewichts zwischen vorhandenen Fischbeständen und Fangtätigkeit) und ein System der Fanglizenzen ein.

Dass der GFP auch weiterhin kein durchschlagender Erfolg beschieden und sie erneut reformbedürftig war, stellte die Kommission 2001 in ihrem Grünbuch über die Zukunft der Gemeinsamen Fischereipolitik deutlich heraus¹²⁷. So heißt es dort unter anderem: „Die GFP muss sich noch stärker darauf einstellen, Umweltaspekte in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen... Es ist der GFP bisher nicht ausreichend gelungen, Umweltprobleme aktiv in ihre Überlegungen einzubeziehen. Verschärft wird dieses Problem noch durch unzureichende Kenntnisse der Wechselbeziehungen in marinen Ökosystemen und der

¹²³ Die GFP basierte ursprünglich auf den die gemeinsame Agrarpolitik betreffenden Bestimmungen der Art. 38-43 des Vertrags von Rom. Diesen entsprachen Art. 32 – 38 des EGV in der Fassung des Vertrages von Amsterdam

¹²⁴ 3 Seemeilen von der Basislinie, vgl. Art. 4 der Verordnung 2141/70 vom 20.10. 1970

¹²⁵ Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates vom 20.12. 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und Aquakultur, ABl. L389 vom 31.12.1992, S. 1 ff.

¹²⁶ Vgl. Art. 3 lit f), Verordnung 3760/92 „Fischereiaufwand: im Falle eines Fischereifahrzeugs das Produkt aus Kapazität und Tätigkeit, im Falle einer Flotte oder Gruppe von Fischereifahrzeugen die Summe des Fischereiaufwands jedes einzelnen Fischereifahrzeugs.“

¹²⁷ KOM/2001/135 endg.

Nebenwirkungen des Fischfangs.¹²⁸“ In ihrer Mitteilung zu einem gemeinschaftlichen Aktionsplan zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die GFP¹²⁹ führte die Kommission als Maßnahmen mit höchster Priorität unter anderem Verbesserungen der Fischereimethoden mit dem Ziel der Reduzierung von Rückwürfen und Beifängen und der Milderung der negativen Auswirkungen auf diverse marine Arten an (wobei Wale ausdrücklich genannt wurden). Des Weiteren sollte die Kommission Aktionspläne unter anderem zum Schutz von Walen und Seevögeln vor den negativen Auswirkungen der Fischerei entwickeln¹³⁰. Demgemäß wurde die GFP erneut reformiert und „grüner“ ausgerichtet. Gemäß Art. 2 Abs. 1 der für die GFP grundlegenden Verordnung über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (Verordnung 2371/2002)¹³¹ liegt das Ziel der GFP in der Gewährleistung einer nachhaltigen Nutzung lebender aquatischer Ressourcen unter Anwendung des Vorsorgeprinzips. Zu den Grundsätzen der GFP zählt zudem die Kohärenz mit anderen Gemeinschaftspolitiken, wobei die Umweltpolitik ausdrücklich Erwähnung findet (Art. 2 Abs. 2 lit. d) Verordnung 2371/2002) – ohne dass bisher eine wirkliche Kohärenz zwischen beiden Politikbereichen hergestellt worden wäre. Das Fischereimanagement wurde längerfristig ausgerichtet und die Interessenvertreter durch die Schaffung der regionalen Beiräte (Regional Advisory Councils, RAC) stärker in die GFP eingebunden. Mit der Reform von 2002 wurde der Rahmen gesetzt, in dem sich die GFP bis zu einer erneuten Revision im Jahr 2012 zu bewegen hat (vgl. Art. 35 der Verordnung).

Die Verordnung 2371/2002 sieht eine Reihe von Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Ziele vor. Hierzu zählen gem. Art. 4 etwa die Verabschiedung von Wiederauffüllungsplänen und von Bewirtschaftungsplänen, die Beschränkung der Fangmengen und des Fischereiaufwands, die Festsetzung von Anzahl und Art der Fischereifahrzeuge und die Verabschiedung technischer Maßnahmen. Zu letzteren zählen Vorschriften über Konstruktion und Verwendung von Fanggeräten, Gebiete und/oder Zeiten, in denen die Fangtätigkeit verboten oder eingeschränkt wird und besondere Maßnahmen zur Einschränkung der Auswirkungen der Fischerei auf die marinen Ökosysteme und Nichtzielarten. Die Verordnung sieht ferner für den Fall, dass aufgrund nachweislicher ernsthafter akuter Gefährdung von lebenden aquatischen Ressourcen oder des marinen Ökosystems infolge von Fischereitätigkeiten sofortiges Handeln erforderlich ist, die Möglichkeit der Ergreifung von Sofortmaßnahmen vor. Sofern diese von der Kommission beschlossen werden, ist ihre Laufzeit auf sechs Monate, mit einmaliger Verlängerungsmöglichkeit um weitere sechs Monate begrenzt (Art. 7 Abs 1). Sofortmaßnahmen der Mitgliedstaaten dürfen eine Laufzeit von höchstens drei Monaten haben (Art. 8 Abs. 1). Dass die doppelte Einschränkung durch das Erfordernis „ernsthafter akuter Gefährdung“ und die Erforderlichkeit sofortigen Handelns den Spielraum für die Verhängung entsprechender Maßnahmen massiv einschränkt, versteht sich von selbst. Ebenso leuchtet ein, dass ihre zeitliche Beschränkung auf maximal sechs Monate einem dauerhaften Schutz der betreffenden Habitate und der dort vorkommenden Arten wenig dienlich ist.

Entsprechend der in der Mitteilung zu einem gemeinschaftlichen Aktionsplan zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die GFP aufgeführten prioritären Maßnahmen wurde im Zuge der reformierten GFP auch das Thema Beifangreduzierung

¹²⁸ Ebda., S. 10

¹²⁹ KOM/2002/186 endg.

¹³⁰ Ebda. S. 4

¹³¹ Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. L 358 vom 31.12. 2002, S. 59 ff.

aufgegriffen. Im April 2004 verabschiedete der Rat die Verordnung Nr. 812/2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei¹³². Zur Erreichung ihres Zwecks setzt die Verordnung auf drei Kategorien von Maßnahmen: Das Verbot des Einsatzes von Treibnetzen in der Ostsee, die Verwendung von akustischen Abschreckvorrichtungen („Pinger“) und ein Monitoringprogramm. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, der Kommission jährlich Berichte über die Verwendung der Pinger und die Umsetzung des Monitoringprogramms vorzulegen, die auch Schätzungen zum Walbeifang in den fraglichen Fischereien insgesamt enthalten müssen.

Die Verordnung sieht ein von 2005 an schrittweise eingeführtes Verbot von Treibnetzen vor, das zum 1. Januar 2008 in die vollständige Beendigung der Nutzung mündete (Art. 9 Abs. 2 und 3).¹³³ Dabei ergab sich indessen ein Problem hinsichtlich der Definition der Treibnetze, da die vor allem in der zentralen Ostsee verwendeten sog. Semi-Treibnetze nicht erfasst wurden. Um dem zu begegnen, wurde durch Verordnung Nr. 809/2007¹³⁴ in die Verordnungen 894/97, 812/2009 und 2187/2005 folgende Definition eingefügt: „Treibnetze“ sind Kiemennetze, die mit einer Schwimmleine an der Meeresoberfläche oder in gewünschter Tiefe gehalten werden und meist zusammen mit dem Boot, an dem sie festgemacht sind, frei in der Strömung treiben. Sie können mit Vorrichtungen ausgerüstet sein, die die Netze stabil halten oder ihr Abtreiben einschränken sollen.“

In Artikel 2 sieht die Verordnung des Weiteren den Einsatz von akustischen Abschreckvorrichtungen für Schweinswale vor. Die Verwendung dieser auch als „Pinger“ bezeichneten Vergrämungsgeräte ist für Schiffe mit einer Gesamtlänge von 12 m oder mehr im Hinblick auf die in Anhang I der Verordnung aufgeführten Netztypen und in den dort ebenfalls aufgeführten Gebieten und Zeiträumen verbindlich vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 1 der Verordnung). Durch die Beschränkung auf Schiffe dieser Größe wird die Wirksamkeit der Verordnung stark eingeschränkt, da nur ein geringer Teil der in der Ostsee operierenden Kutter das Maß von 12 m überschreitet. Während der betreffende Anhang den Zeitpunkt für den Beginn des Einsatzes festschreibt, fehlt jede Bestimmung über die Dauer bzw. eine eventuelle Beendigung des Pinger-Einsatzes. Insoweit besteht eine entscheidende Diskrepanz zum unter ASCOBANS verabschiedeten Jastarnia-Plan, der einen zeitlich begrenzten Einsatz der Vergrämungsgeräte (3 Jahre) vorsieht. Speziell im Hinblick auf Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein ist anzumerken, dass die Pingerpflicht dort erst seit 2009 gilt, obgleich die Verordnung den Einsatz der Geräte spätestens zum 1.1. 2007 vorsieht.

Die Verordnung erlegt den Mitgliedstaaten verschiedene Forschungs-, Überwachungs- und Berichtspflichten auf. So sind sie gem. Art. 2 Abs. 4 verpflichtet, die Wirkung des Einsatzes akustischer Abschreckvorrichtungen über längere Zeiträume durch wissenschaftliche Untersuchungen oder Pilotprojekte zu überwachen und zu bewerten. Nach Art. 4 Abs. 1 der

¹³² Verordnung Nr. 812/2004 des Rates vom 26.4.2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98, ABl. L 150 vom 30.4.2004, S. 12 ff.

¹³³ Einige Änderungen im Hinblick auf den Zeitplan, nicht jedoch das Datum für das endgültige Inkrafttreten des Treibnetzverbots ergaben sich auch Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates vom 21.12.2005 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Öresund zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 88/98, ABl. L 349 vom 31.12.2005, S. 1 ff.

¹³⁴ Verordnung (EG) Nr. 809/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 894/97, (EG) Nr. 812/2004 und (EG) Nr. 2187/2005 hinsichtlich Treibnetzen, ABl. L 182/1 vom 12.7.2007

Verordnung sind die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet zur Ausarbeitung und Umsetzung von Programmen zur Überwachung von Walbeifängen durch Beobachter an Bord der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe mit einer Gesamtlänge von 15 m oder mehr. Diese Größenbeschränkung ist indessen aus denselben Gründen, wie die 12m-Grenze bei der Pingerpflicht äußerst problematisch. Für Schiffe mit einer Gesamtlänge von weniger als 15 m muss die Datenerfassung im Rahmen von Untersuchungen oder Pilotprojekten erfolgen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Sammlung aussagekräftiger Daten (Art. 4 Abs. 2 der Verordnung). Aufgaben und erforderliche Qualifikationen der Beobachter, bei denen es sich gem. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung um „unabhängiges Personal mit der erforderlichen Qualifikation und Erfahrung“ handeln muss, sind in Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 der Verordnung näher beschrieben. Aufgabe der Beobachter ist es demnach, Walbeifänge zu überwachen und die Daten, aus denen sich der Beifang in der beobachteten Fischerei insgesamt ableiten lässt aufzuzeichnen und diese anschließend in einem Bericht den zuständigen Behörden des Flaggenstaats zu übermitteln. Eine Umsetzung dieser Verpflichtungen erfolgte für die deutsche Ostsee bisher nicht. Eine Pilotstudie zur Auslotung der zielführendsten Wege der Beifangreduzierung ist in Vorbereitung. Die Flaggenstaaten sind gem. Art. 6 der Verordnung verpflichtet, der Kommission bis zum 1. Juni eines jeden Jahres einen umfassenden Jahresbericht über die Umsetzung der Verordnung im vorangegangenen Jahr vorzulegen.

Im Hinblick auf die Beschränkung der Beobachterpflicht auf Fahrzeuge mit einer Mindestgröße von 15m in der Verordnung 812/2004 ist schließlich noch zu erwähnen, dass diese Beschränkung in einem neueren, in diesem Zusammenhang ebenfalls einschlägigen, Rechtsakt nicht vorgesehen ist. Die im Jahr 2008 erlassene Verordnung Nr. 199/2008 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Rahmenregelung für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten im Fischereisektor und Unterstützung wissenschaftlicher Beratung zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik¹³⁵ sieht die Durchführung entsprechender Programme auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene vor (Art. 3 und 4). Der die Beobachtung der gewerblichen Fischerei und der Freizeitfischerei auf See betreffende Art. 11 dieser Verordnung enthält keinerlei Aussage zur Größe der insoweit betroffenen Fischereifahrzeuge.

Die in der Verordnung 812/2004 enthaltenen Verpflichtungen dürften kaum ausreichen, um dem Beifang wirksam Einhalt zu gebieten. Nicht verkannt werden darf jedoch darüber hinaus, dass die Mitgliedstaaten selbst diesen Verpflichtungen keineswegs in ausreichendem Maße nachkommen, wie die Europäische Kommission in ihrem Bericht über die Umsetzung der Verordnung ausdrücklich feststellt: „Für die Kommission ergibt sich hieraus, dass die meisten Mitgliedstaaten Probleme mit der Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 812/2004 haben... Die Berichterstattung über ergriffene Maßnahmen im Zuge der Verordnung...macht deutlich, dass sich nur wenige Mitgliedstaaten ausreichend darum bemühen, diese Verordnung durchzusetzen.“¹³⁶

Anzumerken ist schließlich, dass der bereits 2002 von der Kommission geforderte Seevogelaktionsplan trotz des von der FAO gesetzten positiven Beispiels¹³⁷ bisher nicht verabschiedet wurde. Auf eine diesbezügliche Anfrage der Europaabgeordneten Catherine

¹³⁵ Verordnung (EG) Nr. 199/2008 des Rates vom 25. Februar 2008, ABl. L 60/1 vom 5.3.2008

¹³⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Walbeifänge in der Fischerei: Bericht über die Durchführung einzelner Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates sowie über die wissenschaftliche Bewertung der Auswirkungen des Einsatzes insbesondere von Kiemen-, Spiegel- und Verwickelnetzen auf Wale in der Ostsee gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates KOM/2009/368 endg., S. 4, S. 5

¹³⁷ Vgl. oben 2.7 und Fn. 55

Stihler vom 7. April 2009 antwortete Fischereikommissar Joe Borg wie folgt: „Die Kommission ist im Begriff, einen Gemeinschaftlichen Aktionsplan für Seevögel auf der Grundlage der bisher vorliegenden Daten zu erarbeiten. Die in den Best Practice Technical Guidelines der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) vorgeschlagenen Aktionen wurden bei der Erarbeitung berücksichtigt.“¹³⁸

Inzwischen wurde die in der Verordnung 2371/2002 vorgesehene erneute Reform der GFP eingeleitet. Der Startschuss erfolgte auf einer informellen Ratssitzung am 29. September 2008 auf der Grundlage eines Arbeitspapiers der Europäischen Kommission,¹³⁹ das wiederum deutliche Worte enthält. Konstatiert wird, dass zwar Fortschritte bei der Erreichung der in der Verordnung 2371/2002 niedergelegten Ziele zu verzeichnen seien, die EU jedoch noch weit von deren vollständiger Erreichung entfernt sei. Im April 2009 verabschiedete die Kommission ein Grünbuch zur Reform der GFP¹⁴⁰, das ebenfalls explizit feststellt: „Die 2002 vereinbarten Ziele für nachhaltige Fischerei wurden allerdings insgesamt nicht erreicht.“¹⁴¹ Recht drastisch bringt der frühere Direktor in der Generaldirektion Fischerei und Maritime Angelegenheiten der EU Kommission Reinhard Priebe, die Situation auf den Punkt. Im Hinblick auf die trotz der Neuausrichtung der GFP weiterhin ausbleibende Erholung der Fischbestände, als deren Ursachen er mangelnden politischen Willen, mangelnde Umsetzung und überholtes Politikmanagement ausmacht, merkt Priebe an: „Zyniker könnten auch sagen, es muss erst eine Katastrophe eintreten, bis sich etwas bewegen wird.“¹⁴² Dem stellt die Kommission eine Zukunftsvision gegenüber, zu der sie anmerkt: „Die vorstehende Zukunftsvision ist Lichtjahre von der heutigen Realität entfernt, die aus Überfischung, Flottenüberkapazität, umfangreichen Finanzhilfen, wirtschaftlicher Anfälligkeit und rückläufigen Fängen der europäischen Fischer besteht. Die derzeitige GFP hat bei der Verhinderung dieser Probleme versagt.“¹⁴³ Das Grünbuch zeigt daher Maßnahmen auf, die aus Sicht der Kommission die Erreichung dieser Ziele befördern würden. Hierzu gehören der Abbau der fortbestehenden Überkapazität der Flotte, eine stärkere Ausrichtung der GFP auf den Erhalt gesunder, nachhaltiger, wirtschaftlich nutzbarer Bestände, Verbesserungen des Fischereimanagements, eine verstärkte Einbindung des Fischereisektors in die Umsetzung der GFP, die Schaffung einer Kultur der Rechtstreue und eine stärkere Kohärenz der GFP mit den übrigen politischen Strategien der EU. Das Grünbuch soll als Basis einer Konsultation der Stakeholder und der breiten Öffentlichkeit dienen. Demgemäß waren bis zum 31.12.2009 alle Interessierten eingeladen, sich per E-mail oder per Post zum Grünbuch zu äußern. Sie waren aufgefordert, anzugeben, auf welchen Abschnitt des Grünbuchs sie sich bezogen. Zusätzliche Kommentare allgemeiner Art konnten hinzugefügt werden. Die eingereichten Antworten werden derzeit von der Kommission analysiert. Nach dem derzeitigen Zeitplan sollen die Ergebnisse der Konsultation im Laufe des Jahres 2010 publiziert und im Jahr 2011 ein Legislativvorschlag vorgelegt werden. 2013 soll die reformierte GFP in Kraft treten.

¹³⁸ Übersetzung des Verfassers. Frage und Antwort verfügbar unter: <http://www.europarl.eu7sides/getDoc.do??pubRef=//EPEETEXT+wq+E-2009-2314+0+DOC+XML+VO//DE>

¹³⁹ http://ec.europa.eu/fisheries/publications/factsheets/legal_texts/reflection_cfp_08_en.pdf Download:

¹⁴⁰ KOM/2009/163 endg., vgl. o. Fn. 30.

¹⁴¹ Ebd., S. 7

¹⁴² Priebe, S. 15 f., S. 16.

¹⁴³ Ebd. S. 5

13.2.4 Regionalpolitik

Auch im Rahmen der Regionalpolitik widmet sich die EU dem Thema Beifangvermeidung. Einer im Jahr 2007 erfolgten Aufforderung der Mitgliedstaaten folgend, stellte die Europäische Kommission nach einer Online-Konsultation im Jahr 2008 am 10. Juni 2009 eine Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum vor. Die Strategie wurde im Oktober 2009 vom Rat angenommen. Sie umfasst eine Mitteilung und einen Aktionsplan¹⁴⁴ und zielt darauf ab, den Ostseeraum ökologisch nachhaltig wohlhabend, zugänglich und attraktiv, sowie sicher zu machen. Der Aktionsplan beinhaltet eine Anzahl von Projekten. Im Rahmen des Nachhaltigkeitsziels ist die Strategie auch darauf gerichtet, Natur und Biodiversität zu erhalten. Als strategisches Vorhaben wird dabei ausdrücklich die Verringerung negativer Auswirkungen der Fischerei auf das Ostseeökosystem aufgeführt. Dazu heißt es: „Zusätzlich zur Umsetzung der auf der EU-Ebene getroffenen Regelungen und Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen der Fischerei auf Meeresökosysteme, wie etwa die Pinger-Verordnung oder bestimmte technische Maßnahmen, können die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen ergreifen, um die Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresökosysteme in ihren Hoheitsgewässern und die von den unter ihrer Flagge fahrenden Schiffen ausgehenden Auswirkungen zu mindern. Diese Maßnahmen können dem bestehenden Gemeinschaftsrecht entsprechen oder strengere Anforderungen stellen. Dies muss insbesondere im Hinblick auf die als vom Aussterben bedroht eingestufte Population des Ostseeschweinswals betont werden.“¹⁴⁵

14 NATIONALES RECHT

14.1 Einführung

Wie das einschlägige Recht auf internationaler und supranationaler Ebene, ist auch das nationale deutsche Meeresumweltschutzrecht nicht aus einem Guss und einem einzelnen Rechtsgebiet zuzuordnen, sondern ergibt sich als „Flickenteppich“ aus Normen unterschiedlicher Gebiete. Der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland entsprechend ist es zudem gekennzeichnet durch die Zweispurigkeit von Bundes- und Landesrecht sowie die starke Prägung durch das europäische Umweltrecht.¹⁴⁶

Die zentrale Norm des deutschen Umweltverfassungsrechts findet sich in der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG. Dort heißt es: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“ Mit der 1994 erfolgten Einfügung dieser Bestimmung in das Grundgesetz wurde den Bestrebungen nach Schaffung eines Umweltgrundrechts eine Absage erteilt. Die Staatszielbestimmung richtet sich an den Staat, für den sie einen verbindlichen Gestaltungsauftrag schafft. Sie begründet hingegen kein subjektives Recht des Einzelnen.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Strategie der Europäischen Union für den Ostseeraum, KOM/2009/248 endg., Aktionsplan: SEC (2009) 712

¹⁴⁵ SEC (2009) 712, S. 13, Übersetzung des Verfassers.

¹⁴⁶ Vgl. etwa Caspar, in: Koch, §2, Rz. 70: „Jedenfalls gilt..., dass sich das rechtspolitische Ziel eines weitreichenden Umweltschutzes nicht nur auf der Ebene des Primär- sowie Sekundärrechts der Union durchgesetzt hat, sondern mittlerweile zum Motor des Umweltschutzes in den Mitgliedstaaten geworden ist. Ferner. Storm, S. XXIII: „Ein Europäisches Umweltgemeinschaftsrecht hat sich entwickelt, das innerstaatliches Umweltrecht zur Anpassung zwingt oder verdrängt; das deutsche Umweltrecht beruht inzwischen zu einem ganz überwiegenden Teil auf dessen Vorgaben.“

¹⁴⁷ Vergleich hierzu etwa Koch (oben Fn. 56), Rz. 90 ff.

Auf Landesebene enthält die Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern¹⁴⁸ in Art. 12 eine Staatszielbestimmung zugunsten des Umweltschutzes, Art. 7 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein¹⁴⁹ verpflichtet den Staat zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

14.2 Deutsches Natur- und Artenschutzrecht¹⁵⁰

Auf bundesrechtlicher Ebene für die hier betroffenen Bereiche des Natur- und Artenschutzes ausschlaggebend ist das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG). Hier bringt jedoch das Jahr 2010 gegenüber der bisherigen Rechtslage eine bedeutende Veränderung. Das bisherige BNatSchG beruhte auf der Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 GG a.F. Infolge der zum 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform entfiel die Rahmengesetzgebungskompetenz. Gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG fallen Naturschutz und Landschaftspflege nunmehr in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, so dass den Ländern gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Gesetzgebungsbefugnis zukommt, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat. Der Bund kann damit anstelle der bisherigen Rahmenregelung eine Vollregelung treffen. Von diesem Recht machte der Bund im Bereich des Naturschutzes mit dem neuen BNatSchG vom 29. Juli 2009 Gebrauch, das gem. Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG zum 1. März 2010 in Kraft getreten ist. Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG haben die Länder indessen das Recht, vom BNatSchG abweichende Regeln zu treffen, allerdings nur sofern diese nicht allgemeine Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes betreffen. Zudem weist auch das neue Bundesnaturschutzgesetz den Ländern in wichtigen Fragen des Naturschutzes weiterhin eine gesetzgeberische Rolle zu. Grundlage des Naturschutzrechts in Deutschland sind damit grundsätzlich weiterhin das BNatSchG und das betreffende Landesrecht, im vorliegenden Kontext also insbesondere die Naturschutzgesetze der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein.

Eine im vorliegenden Zusammenhang relevante Neuerung des BNatSchG 2009 besteht in der erstmaligen Einführung eines eigenständigen Kapitels zum Meeresnaturschutz. Gem. § 56 Abs. 1 erstreckt sich der Anwendungsbereich des Gesetzes auf die Küstengewässer und mit Ausnahme des die Landschaftsplanung betreffenden Kapitels 2 auch auf die deutsche AWZ und den Festlandssockel. Hinsichtlich der Küstengewässer, die nach dem geltenden Völkerrecht¹⁵¹ zum Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland gehören, hat diese Bestimmung dabei rein deklaratorische Bedeutung, da diese zu den deutschen Hoheitsgewässern zählen. § 57 enthält spezielle Regelungen für die Unterschutzstellung von Meeresgebieten im Bereich der AWZ und des Festlandssockels.

§ 2 Abs. 1 formuliert eine allgemeine Pflicht jedes einzelnen, Abs. 2 derselben Bestimmung eine Verpflichtung der Behörden des Bundes und der Länder, zur Verwirklichung der in § 1 des Gesetzes formulierten Ziele beizutragen. Zu diesen Zielen gehört gem. § 1 Abs. 3 Nr. 5 auch der Erhalt wild lebender Tiere und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften und ihrer Biotope und Lebensstätten. Der „Bürger- und Behördenpflicht“ des § 2 wird freilich bloßer Appellcharakter ohne Erzwingbarkeit beigemessen.¹⁵²

¹⁴⁸ Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 1993, geändert durch Gesetz vom 4. 4. 2000, GVBl. S. 158, Gesetz vom 14. 7. 2006, GVBl. S. 572

¹⁴⁹ Verfassung des Landes Schleswig-Holstein i.d.F. vom 13. 5. 2008, GVBl. 2008, 223

¹⁵⁰ Sofern nicht anders gekennzeichnet, sind die in diesem Unterabschnitt zitierten Bestimmungen solche des Bundesnaturschutzgesetzes.

¹⁵¹ S. oben 2.1

¹⁵² Vgl. etwa Erbguth/Schlacke, § 10, Rz. 44

Eine direkte, im Fall der Zuwiderhandlung sanktionsbewehrte Verhaltenssteuerung wird hingegen mit den im §§ 20 ff. enthaltenen Maßnahmen zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft bezweckt. Dabei sind in § 20 Abs. 2 folgende Schutzgebietskategorien vorgesehen, zu denen sich in den Bestimmungen der §§ 24 ff. nähere Ausführungen finden: Naturschutzgebiete (§ 23), Nationalparke oder nationale Naturmonumente (§24), Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete (§ 26), Naturparke, Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile. § 30 sieht zudem die Schaffung besonderer gesetzlich geschützter Biotop vor.

Die Unterschutzstellung von Teilen von Natur und Landschaft nach den Kategorien des § 20 Abs. 2 erfolgt gemäß § 22 Abs. 1 durch Erklärung. Wenngleich die Ausgestaltung der Unterschutzstellung grundsätzlich dem Landesrecht vorbehalten bleibt (§ 22 Abs. 2)¹⁵³, legt § 22 Abs. 1 Satz 2 fest, dass diese zumindest den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzes notwendigen Ge- und Verbote sowie gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen oder entsprechende Ermächtigungsgrundlagen zu bestimmen haben. Die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen finden sich in § 2 Nr. 4 und 5 sowie § 14 des Naturschutzausführungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (NatSchAG M-V) vom 23.2.2010¹⁵⁴ und §3, §§ 13 ff. sowie § 23. des Landesnaturschutzgesetzes Schleswig-Holstein (LNatSchG S-H)¹⁵⁵ vom 24.2.2010.¹⁵⁶ Dabei enthält das NatSchAG M-V mit § 24 eine speziell den Meeresschutz betreffende Bestimmung, der zufolge Natur und Landschaft der Ostsee unter dem besonderen Schutz des Landes stehen.

Gemäß § 20 Abs. 1 i.V.m. § 21 ist zudem ein als Biotopverbund bezeichnetes Netz verbundener Biotop zu schaffen, die mindestens 10 % der Fläche eines jeden Landes abdecken und länderübergreifend angelegt sein sollen. Bestandteile des aus Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen bestehenden Biotopverbundes sind geeignete Schutzgebiete im Sinne der §§ 20 Abs. 2 und 30 (§ 20 Abs. 3).¹⁵⁷

Neben dem Flächen- und Biotopschutz sieht das BNatSchG in Art. 37 ff. auch Maßnahmen vor, die speziell dem Artenschutz dienen.¹⁵⁸ Gem. § 37 Abs. 1 S. 2 umfasst der Artenschutz unter anderem den Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten und ihrer Lebensgemeinschaften vor Beeinträchtigungen durch den Menschen. Unterschieden wird dabei zwischen dem allgemeinen, allen wild lebenden Tiere und Pflanzen dienenden Artenschutz (§ 39 ff.) und dem besonderen, auf besonders geschützte und bestimmte Tier- und Pflanzenarten bezogenen Artenschutz (§ 44 ff.). § 39 formuliert eine Anzahl dem Schutz wild lebender Tiere dienender Verbote. Hierzu zählen u.a. das Verbot, diese mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten (§ 39 Abs. 1 S. 1, Nr. 1). Vorbehaltlich jagd- oder fischereirechtlicher Bestimmungen ist es ferner verboten, in Anhang V der FFH-Richtlinie aufgeführte Arten aus der Natur zu entnehmen. Nach § 39 Abs. 2 S. 2 können die Länder jedoch Ausnahmen unter den Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 (s. dazu unten) oder des Art. 14 der FFH-Richtlinie zulassen. § 67 sieht schließlich die Möglichkeit von Befreiungen von den Ge- und Verboten des § 39 vor, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist, oder die

¹⁵³ Zur Ausnahme von der Landeszuständigkeit für die Unterschutzstellung von Meeresschutzgebieten in der AWZ siehe unten 4.3, S. 31

¹⁵⁴ Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 23.2.2010, GVOBl. M-V 2010, S. 66

¹⁵⁵ Gesetz zum Schutz der Natur vom 24.2.2010, GVOBl. S-H 2010, S. 301

¹⁵⁶ Beide Gesetze sind zum 1.3.2010 in Kraft getreten.

¹⁵⁷ Zur Definition der Elemente des Biotopverbunds vgl. BT-Drucksache 14/6378, S. 38

¹⁵⁸ Siehe auch § 23 NatSchAG M-V

Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.

§§ 44 ff. beziehen sich auf besonders geschützte und streng geschützte Arten. Unter erstere Kategorie fallen gem. § 7 Abs. 1 Nr. 13 in Anhang A oder B der EG-Richtlinie 338/97¹⁵⁹ aufgeführte Arten, in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführte Arten, europäische Vogelarten sowie von der Bundesartenschutzverordnung umfasste Arten. Gem. § 44 Abs. 1 Nr. 1 ist es verboten, Tiere der besonders geschützten Arten zu fangen, zu verletzen oder zu töten, Nr 2. untersagt zudem die erhebliche Störung der streng geschützten Arten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht, Mauser, Überwinterungs- und Wanderungszeiten. Dabei gilt eine Störung als erheblich, wenn sich dadurch der Erhaltungszustand der lokalen Populationen einer Art erheblich verschlechtert. Ein Verstoß gegen die Verbote des § 44 liegt jedoch gemäß Abs. 4 der Vorschrift nicht vor, wenn die betreffenden Handlungen der guten fachlichen Praxis entsprechen. Ausnahmetatbestände finden sich in § 45. Hier von Interesse ist dabei insbesondere § 45 Abs. 7, der den zuständigen Landesbehörden die Möglichkeit einräumt, von den Verboten des § 44 weitere Ausnahmen zuzulassen, wobei dies ggf. auch allgemein durch Rechtsverordnung geschehen kann. Die Abweichungsvoraussetzungen des Art. 16 der FFH-Richtlinie werden dabei in dieser Vorschrift wiedergespiegelt. So sind Abweichungen u.a. auch aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit sowie aus anderen zwingenden Gründen überwiegender öffentlichen Interesses möglich. Auch hier sind aber die Wahrung des günstigen Erhaltungszustands und das Fehlen zumutbarer Alternativen weitere Voraussetzungen. Nach § 67 Abs. 2 können von den Verboten des § 44 Befreiungen gewährt werden, wenn die Durchführung im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.

Einschlägige landesrechtliche Bestimmungen finden sich für Mecklenburg-Vorpommern in § 3 Nr. 5 und § 23 NatSchAG.

Im vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung ist schließlich, dass das deutsche Naturschutzrecht den Naturschutzverbänden nicht ganz unbedeutende Beteiligungsrechte einräumt. Neben der in § 64 geregelten Verbandsklage verfügen anerkannte Naturschutzvereinigungen im Sinne des § 63 Abs. 1 über gesetzlich verbriefte Mitwirkungsrechte. Den Verbänden ist demnach in bestimmten Fällen Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die betreffenden Sachverständigengutachten zu geben. Dies gilt unter anderem für die Vorbereitung von Verordnungen und anderen mit weniger als Gesetzesrang ausgestatteten Rechtsvorschriften oder vor der Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz geschützter Meeresgebiete im Sinne des § 57 Abs. 2. Auf Landesebene sind insoweit § 30 NatSchAG M-V und §§ 40 ff. LNatSchG S-H relevant.

14.3 Umsetzung Europäischen Rechts

Wie bereits oben festgestellt, ist das deutsche Umweltrecht stark durch das europäische Recht geprägt. Im vorliegenden Zusammenhang von besonderer Relevanz sind die für den deutschen Gesetzgeber bestehenden Pflichten zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie.

¹⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABl. L 61/1 vom 3.3.1997

Auch in Deutschland wurde der in der Richtlinie vorgesehene Zeitplan für die Ausweisung der Gebiete nicht eingehalten. Im Jahr 2006 bestätigte die Europäische Kommission jedoch die Vollständigkeit der von Deutschland gemeldeten FFH-2000-Gebiete¹⁶⁰. 2007 schaffte es Deutschland zudem als erstes Mitgliedsland, ein vollständiges, die AWZ einschließendes marines Natura-2000-Netz zu benennen. In der Ostsee umfasst dieses in Mecklenburg-Vorpommern 8, in Schleswig-Holstein 133 FFH-Gebiete in deutschen Hoheitsgewässern, sowie weitere 5 FFH-Gebiete in der AWZ.¹⁶¹ Ende Oktober 2009 teilte die Europäische Kommission zudem mit, dass die Anforderungen der Richtlinie mit der Ausweisung von insgesamt 738 Europäischen Vogelschutzgebieten in Deutschland nunmehr erfüllt seien¹⁶². Von diesen SPA liegt eine (Pommersche Bucht) in der deutschen AWZ in der Ostsee. Des Weiteren gibt es in Mecklenburg-Vorpommern 6 im vorliegenden Zusammenhang relevante SPAs mit marinem Bezug, in Schleswig-Holstein weitere 8.

Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Unterschutzstellung der für die in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete. Die Ausweisung der FFH-Gebiete vollzieht sich nach dem oben geschilderten, in Art. 4 FFH-Richtlinie festgelegten dreistufigen Verfahren.¹⁶³ In Deutschland erfolgt dabei die in der ersten Stufe erforderliche Auswahl der zu schützenden Gebiete durch die Bundesländer, die Meldung durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (§ 32 Abs. 1 BNatSchG.). Die Auswahl von Schutzgebieten im Bereich der deutschen AWZ erfolgt jedoch gem. § 57 Abs. 1 BNatSchG durch das Bundesamt für Naturschutz mit Zustimmung des Bundesumweltministeriums. Der zweite Schritt besteht in der Bewertung der vorgeschlagenen Gebiete durch die Kommission, die eine Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Sites of Community Importance, SCI) beschließt. Dabei kann die Kommission grundsätzlich die Nachmeldung solcher Gebiete verlangen, wenn sie der Auffassung ist, dass eine bestimmte Region unzulänglich abgedeckt ist. Die von der Kommission als SCI bezeichneten Gebiete sind sodann von dem betreffenden Mitgliedstaat so schnell wie möglich und spätestens innerhalb von sechs Jahren als SAC auszuweisen und entsprechend unter Schutz zu stellen. In Deutschland erfolgt die Unterschutzstellung durch eine entsprechende Erklärung, für die die Länder zuständig sind (§ 32 Abs. 2 und 3 i.V.m. § 22 Abs. 2 BNatSchG). Bei Schutzgebieten in der AWZ gilt jedoch gem. § 32 Abs. 6 i.V.m. § 57 Abs. 2 BNatSchG wiederum eine Ausnahme dahingehend, dass diese durch das Bundesumweltministerium zu erfolgen hat¹⁶⁴. Eine Unterschutzstellung nach den vorgenannten Bestimmungen kann gemäß § 32 Abs. 4 BNatSchG (ggf. i.V.m. § 57 Abs. 3 BNatSchG) unterbleiben, wenn durch die dort aufgeführten Maßnahmen anderweitig ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. Dabei ist zu beachten, dass diese Ausnahmeregelung zwar nach zutreffender Auffassung auch für Gebiete im Bereich der AWZ und des Festlandssockels gilt¹⁶⁵, dass sie dort jedoch ohne praktische Relevanz ist, da für diesen Bereich keine gleichwertigen anderweitigen

¹⁶⁰ Vgl. Europäisches Schutzgebietsnetz Natura 2000 in Deutschland ist vollständig, Umwelt, 12/2009, S. 922

¹⁶¹ Auf Nord- und Ostsee bezogen umfasst das Netz der FFH-Gebiete 943.986 ha. oder 28.6% der deutschen AWZ, wobei teilweise Überschneidungen mit den SPA bestehen, vgl. Daten zur Natur 2008, S. 170, Tabelle 81 und S. 172. Insgesamt sind ca. 31% der deutschen AWZ als FFH-Gebiete ausgewiesen, vgl. BMU (Hrsg.) Bericht der Bundesregierung zur Lage der Natur für die 16. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 26.

¹⁶² Vgl. Umwelt, 12/2009, S. 922

¹⁶³ S.o. 3.2.1.2.2

¹⁶⁴ Zur Frage nach der tauglichen Ermächtigungsgrundlage für die Unterschutzstellung von Gebieten in der AWZ vgl. die auf §§ 33, 38 BNatSchG 2002 bezogenen, aber auch für §§ 32, 57 des neuen BNatSchG relevanten Ausführungen bei Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 17 ff.

¹⁶⁵ Vgl. ebda. S. 13

Schutzformen zur Verfügung stehen, so dass ausschließlich die rechtsverbindliche Ausweisung des betreffenden Gebietes im Wege der Rechtsverordnung den Anforderungen genügt¹⁶⁶. Wenngleich nach dem Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen (§32 i.V.m. § 57 BNatSchG) grundsätzlich alle in § 20 ff. aufgeführten Schutzgebietskategorien für marine FFH-Gebiete in Betracht kämen, dürfte der in der Literatur vertretenen Auffassung zu folgen sein, dass sich das Spektrum der Möglichkeiten insoweit auf die Ausweisung eines Naturschutzgebietes (§23 BNatSchG) oder Nationalparks (§24 BNatSchG) im Wege der Rechtsverordnung beschränken dürfte.¹⁶⁷

In Mecklenburg-Vorpommern dient § 21 NatSchAG M-V der Umsetzung der §§ 32 ff. BNatSchG. Die betreffenden Bestimmungen finden sich für Schleswig-Holstein in §§ 22 ff. LNatSchG S-H).

Hinsichtlich der Erklärung der betreffenden Gebiete zu geschützten Gebieten durch die Länder bzw. den Bund gilt derzeit folgender Stand: Die SPA Pommersche Bucht wurde im Jahr 2005 als Naturschutzgebiet ausgewiesen¹⁶⁸. Die marinen Natura-2000-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern sind derzeit noch nicht nach Landesrecht unter Schutz gestellt, das Verfahren zur Unterschutzstellung aller SPA nach NatSchAG M-V ist in Vorbereitung. Alle marinen Natura-2000-Gebiete in Schleswig Holstein sind nach Maßgabe des § 29 LNatSchG unter gesetzlichen Schutz gestellt.

Von besonderer Bedeutung für die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands in den Natura-2000-Gebieten ist deren Management. Die zentrale Vorschrift des europäischen Rechts ist diesbezüglich Art. 6 FFH-Richtlinie. Den Mitgliedstaaten ist aufgegeben, diesen Vorgaben zu entsprechen.

Das in Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie niedergelegte Verschlechterungsverbot verpflichtet die Mitgliedstaaten, sämtliche Aktivitäten – unabhängig davon, wo diese vorgenommen werden¹⁶⁹ – zu unterbinden, die eine entsprechende Beeinträchtigung bewirken können. Dabei ist zu beachten, dass das europäische Recht insoweit nur ein gebietsbezogenes Mindestschutzniveau statuiert, das Raum für eine Schutzverstärkung durch nationales Recht lässt.¹⁷⁰ Der Gesetzgeber hat daher „zur Unterschutzstellung wertvoller Meeresschutzgebiete ... ein gebietsbezogenes Schutzregime einzurichten, ...das den zwingenden gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie jedenfalls insoweit zur Durchsetzung verhilft, wie dies ohne Überschreitung des völkerrechtlichen Rahmens möglich ist. Darüber hinausgehende Regelungen sind unter Ausnutzung völkerrechtlich gewährter Rechte und Hoheitsbefugnisse und unter Beachtung der sich aus ... BNatSchG ergebenden Begrenzungen möglich und können sich – je nach eingesetzter Schutzkategorie – womöglich gar als rechtlich geboten erweisen.“¹⁷¹ Dabei ergeben sich etwaige Beschränkungen durch das Völkerrecht natürlich nur für in der AWZ gelegene Schutzgebiete, nicht hingegen für

¹⁶⁶ Ebda., s. 13 ff.

¹⁶⁷ vgl. Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 19 ff., die davon ausgehen, dass insoweit auch Landschaftsschutzgebiete in Betracht kommen, jedoch nicht uneingeschränkt empfehlenswert sind. Vgl. demgegenüber Erbguth/Schlacke, §10 Rz. 51: Ausschließlich Naturschutzgebiete.

¹⁶⁸ Vgl. Daten zur Natur. Insgesamt sind in Nord- und Ostsee zusammen 514,499 ha. oder 15.6 % der Fläche der AWZ als SPA ausgewiesen, ebenda, S. 173, Tabelle 82

¹⁶⁹ Vgl. dazu oben 3.2.1.2.2, S. 19

¹⁷⁰ Vgl. Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 41 ff.

¹⁷¹ Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 47, vgl. zu diesem Thema ausführlicher ebenda S. 42ff.

solche, die sich in den (nahezu) uneingeschränkt der nationalen Hoheitsgewalt unterliegenden Küstengewässern befinden.¹⁷²

Mit der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes wurde nun auch in dieses das allgemeine Verschlechterungsverbot aufgenommen.¹⁷³ § 33 BNatSchG untersagt alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets führen können. Im Hinblick auf die somit eingebaute „Erheblichkeitsschwelle“¹⁷⁴ könnte sich freilich die Frage stellen, ob dem Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie Genüge getan ist, da dieser ein absolutes Verschlechterungsverbot formuliert, das gerade nicht auf die Erheblichkeit der Beeinträchtigung abstellt. Nach herrschender Meinung ist dies zu bejahen.¹⁷⁵ Jedenfalls aber verweist § 32 BNatSchG ausdrücklich darauf, dass die Umsetzung des Art. 6 FFH-Richtlinie durch geeignete Ge- und Verbote im Rahmen der Schutzzerklärung sicherzustellen ist. Sachliche Gründe, für SPAs nach der Vogelschutzrichtlinie anders zu verfahren, sind nicht erkennbar.¹⁷⁶ Für beide Arten von Schutzgebieten besteht mithin Raum für Schutzverstärkungsbestimmungen. Damit stellt sich jedoch die Frage, inwieweit im Wege derartiger Schutzverstärkungen durch den nationalen Gesetzgeber auch – die für den Schutz der hier in Rede stehenden Arten das wirkungsvollste Mittel darstellenden – Regelungen oder Beschränkungen der Fischerei vorgenommen werden können.

Gemäß § 56 gilt das BNatSchG nach Maßgabe der Bestimmungen der §§ 57 ff. BNatSchG und des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen auch im Bereich der AWZ und des Festlandsockels. Für Meeresschutzgebiete in der AWZ bestimmt § 57 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG ferner ausdrücklich, dass Beschränkungen der Fischerei nur in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und des Seefischereigesetzes zulässig sind.

Damit ist der Rahmen gezogen, innerhalb dessen der nationale Gesetzgeber Beschränkungen der Fischerei erlassen kann.

Von Interesse ist hier somit insbesondere, ob und gegebenenfalls welche Spielräume für eine Beschränkung der Fischerei das europäische Recht dem nationalen Gesetzgeber einräumt. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die Bestimmungen des europäischen Fischereirechts sich ausschließlich auf die berufsmäßige Fischerei beziehen, nicht hingegen auf die Sport- oder Tourismusfischerei. Dem nationalen Gesetzgeber sind also im Hinblick auf die Regelung der nicht berufsmäßigen Fischerei durch das europäische Recht keine Grenzen gesetzt.¹⁷⁷

Gemäß Art. 17 Abs. 2 der Verordnung 2371/2002 können die Mitgliedstaaten in ihren Küstengewässern fischereirechtliche Regelungen treffen und die Fischerei ihren eigenen Fangflotten vorbehalten, wobei Fischern benachbarter Staaten, die traditionell in den betreffenden Gewässern fischen, ebenfalls Zugang zu gewähren ist.¹⁷⁸ Der nationale

¹⁷² Vgl. zur Zonierung der Gewässer oben 2.1

¹⁷³ Vgl. 3 21 Abs. 2 S. 3 NatSchAG M-V; § 24 LNatSchG S-H. Beachte insbes. § 24 Abs. 1 S. 4: Fischerei im Rahmen der guten fachlichen Praxis gilt i.d.R. nicht als verstoß gegen das Verschlechterungsverbot des § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG.

¹⁷⁴ Meßerschmidt, Bundesnaturschutzrecht, § 33 BNatSchG, Rz. 64

¹⁷⁵ Ebda.

¹⁷⁶ Vgl. unter Bezug auf die frühere Rechtslage: Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 48,

¹⁷⁷ Vgl. Weiß, S. 59; Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 62

¹⁷⁸ Vgl. hierzu auch Castringius, S. 266 f.

Gesetzgeber darf ferner nach Art. 8 Abs. 1 der Verordnung 2371/2002 im Fall einer in den der Hoheit oder Gerichtsbarkeit des betreffenden Mitgliedstaats unterliegenden Gewässern durch Fischerei verursachten Gefahr für die lebenden aquatischen Ressourcen oder das marine Ökosystem auf maximal drei Monate befristete Sofortmaßnahmen ergreifen. Es liegt freilich auf der Hand, dass derartige Maßnahmen nur eine begrenzte Wirkung entfalten können. Nach verbreiteter Auffassung unterliegt der nationale Gesetzgeber jedoch im Hinblick auf weitergehende Beschränkungen der Fischerei einer Regelungssperre durch das europäische Fischereirecht. Diese Auffassung leitet sich von der Annahme der ausschließlichen Kompetenz der Europäischen Union auf dem Gebiet der Fischereipolitik her.¹⁷⁹ Demnach wären die Mitgliedstaaten dazu berufen, die marinen Natura 2000-Gebiete einzurichten, die EU hingegen allein befugt, die zur Gewährleistung des entsprechenden Schutzes eventuell erforderlichen Beschränkungen der Fischerei anzuordnen. Dies entspricht der Sicht der Europäischen Kommission.¹⁸⁰

Dem wird in der Literatur mit unterschiedlichen Begründungen widersprochen. Teils werden bereits grundsätzliche Zweifel an einer entsprechenden exklusiven Kompetenz der Europäischen Union geäußert. Vielmehr wird insoweit von einer „eingeschränkt konkurrierenden Kompetenz“ ausgegangen.¹⁸¹ Dabei wird argumentiert, dass sich die exklusive Kompetenz überhaupt nur auf Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze, also auf Fischereierhaltungsmaßnahmen erstrecke und damit Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung des eine gänzlich andere Zielsetzung verfolgenden Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie nicht erfassen würde. Nach dieser Auffassung bestünde eine Sperrwirkung für derartige Maßnahmen seitens der Mitgliedstaaten nur dann, wenn die EU von ihrer – insoweit konkurrierenden – Kompetenz abschließenden Gebrauch gemacht hätte. Dies sei jedoch nicht der Fall, wie bereits einschlägige sekundärrechtliche Ermächtigungen der Mitgliedstaaten zeigten. Hierzu zähle der bereits erwähnte Art. 8 Abs. 1 der Verordnung 2371/2002, aber auch Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie selber. Da die Mitgliedstaaten nach letzterer Bestimmung verpflichtet sind, die zu schützenden Arten oder Lebensraumtypen vor jeglicher Verschlechterung zu schützen, ergebe sich für sie zwangsläufig eine Pflicht, auch fischereibedingten Verschlechterungen entgegenzutreten, weshalb Art. 6 Abs. 2 eine entsprechende Ermächtigung umfassen müsse.¹⁸²

Nach einem anderen Ansatz¹⁸³ verbleiben den Mitgliedstaaten trotz einer ausschließlichen Kompetenz der EU für die Fischereipolitik Spielräume für den Erlass fischereibezogener Schutzbestimmungen. Danach sind aufgrund des Integrationsprinzips des Art. 11 AEUV im Rahmen der GFP auch Umweltschutzbelange zu berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen als Teil der GFP zu werten. Dies sei auch „Ausdruck einer zunehmenden Ökologisierung der GFP“.¹⁸⁴ Doch dürfe das Integrationsprinzip nicht zu einer Aushöhlung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung führen, die EU also nicht jedweden umweltbezogenen Rechtsakt auf den jeweiligen Politikbereich in Verbindung mit Art. 11 AEUV stützen. Rechtsgrundlage für umweltpolitische und Umweltschutzmaßnahmen blieben

¹⁷⁹ Vgl. etwa Hix in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 37 EGV, Rz. 25 m.w.N. Vgl. auch weitere Nachweise bei Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, a.a.O., S. 62, Fn. 146, 147

¹⁸⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Elemente einer Strategie zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik, KOM/2001/143 endg., S. 8

¹⁸¹ Schwarz S. 16 ff., wohl auch Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 63 f.; vgl. Kopp in Streinz, Rz. 21f., vgl. Geiger, Rz. 8

¹⁸² Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 64 f.; vgl. Schwarz, S. 22 ff. ,

¹⁸³ Vgl. etwa Castringius, S. 267ff.; vgl. auch Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 65 ff.

¹⁸⁴ Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 66

die Art. 191ff. AEUV. Bei Maßnahmen, die mehreren Politikbereichen zuzuordnen sind, müsse sich die Bestimmung der Rechtsgrundlage entsprechend der ständigen Rechtsprechung des EuGH nach dem Schwerpunkt der Maßnahme richten, der sich aus deren Inhalt und Ziel ergebe. Bei mehreren Zielen sei das Hauptziel ausschlaggebend. Bei Maßnahmen im Rahmen der Umsetzung des Vogelschutz- oder der FFH-Richtlinie sei das Hauptziel indessen, auch wenn es sich um die Fischerei beschränkende Maßnahmen handle, nicht fischereipolitischer, sondern umweltpolitischer Natur. Die Richtlinie beruht auf Art. 175 EGV (dem Art. 192 des heutigen AEUV entspricht). Die ausschließliche Kompetenz für den Erlass der einschlägigen Schutzverordnung liege somit bei den Mitgliedstaaten. Dies gelte auch, soweit es dabei zu einer Regulierung der Fischerei kommt. Zu Recht wird auch darauf verwiesen, dass es der Intention des Art. 11 AEUV – also einer Stärkung des Umweltschutzes durch Berücksichtigung seiner Erfordernisse in anderen Gemeinschaftspolitiken – gerade zuwiderliefe, die Kompetenz der Mitgliedstaaten im Bereich der Umweltpolitik zu schmälern. Demnach kann die Ausweitung der Gemeinschaftskompetenz auf einen Überschneidungsbereich zwischen Fischerei- und Umweltpolitik sinnvollerweise nicht dazu führen, dass den Mitgliedstaaten in diesem Bereich die Möglichkeit zu eigenen – auch weitergehenden – umweltschutzbezogenen Regelungen entzogen wird.¹⁸⁵

Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass sie der Notwendigkeit der zunehmenden Integration von Umweltaspekten in die GFP Rechnung trägt, dürfte der zweiten Auffassung der Vorzug zu geben sein. Letztlich kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, welcher der beiden Auffassungen zu folgen ist. Deutlich wird jedenfalls, dass dem nationalen Gesetzgeber im vorliegenden Kontext durchaus Spielraum für fischereirechtliche Regelungen verbleiben dürfte.¹⁸⁶

Von potentiell großer Bedeutung für die Wirksamkeit der Natura 2000-Gebiete ist die Erarbeitung von Managementplänen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie. Eine rechtliche Verpflichtung zu deren Aufstellung besteht, wie bereits oben¹⁸⁷ dargelegt, nicht. Doch wird die Auffassung vertreten, „...dass es sich für den größten Teil der Natura 2000-Gebiete empfiehlt, Managementpläne zu erstellen. Bei knappen finanziellen und personellen Ressourcen sollten klare Prioritäten in der Bearbeitung gesetzt werden.“¹⁸⁸ Derzeit gibt es noch keine Managementpläne für die Schutzgebiete der deutschen AWZ (Nord- und Ostsee), doch die Arbeiten hierzu sind auf technischer Ebene (Daten- und Informationsabgleich) angelaufen. Managementpläne für Meeresschutzgebiete in Mecklenburg-Vorpommern existieren nicht und befinden sich auch nicht in Vorbereitung. Auch für marine Schutzgebiete in Schleswig-Holstein wurden bisher keine Managementpläne erarbeitet.

¹⁸⁵ Vgl. Gellermann/Stoll/Schwarz/Wolf, S. 66 ff.; Schwarz, S. 12 ff.

¹⁸⁶ Zur Frage der Problematik der Aufhebung von Fangerlaubnissen u.a. unter dem Gesichtspunkt des Art. 14 GG vgl. Schwarz, S 25 f

¹⁸⁷ Vgl. oben 3.2.1.2.2

¹⁸⁸ Vgl. Ellwanger/Schröder /Ssymak,S. 12 f.

15 AKTIONSFELDER FÜR VERBÄNDE

Angesichts der oben dargestellten rechtlichen und institutionellen Situation lässt sich feststellen, dass es verschiedene Ansatzpunkte und Spielräume für Verbände gibt, um auf eine Eindämmung des Beifangproblems in der Ostsee hinzuwirken, deren potentielle Wirksamkeit sich jedoch unterscheidet.

Hinsichtlich der oben unter 2. dargestellten völkerrechtlichen Instrumente ist zunächst daran zu erinnern, dass die betreffenden Übereinkommen zwar rechtlich verbindlich sind, die von ihnen verabschiedeten Beschlüsse und Entscheidungen jedoch lediglich „soft law“ darstellen. Dies bedeutet nicht, dass sie bedeutungslos wären. Vielmehr haben sie „rechtliche Relevanz, ohne unmittelbar Rechte und Pflichten zu begründen.“¹⁸⁹ Sie wirken normenkonkretisierend, beeinflussen die Umsetzung der jeweiligen Rechtsinstrumente und führen zu deren Fortentwicklung. Zwar fehlt ihnen die rechtliche Verbindlichkeit. Wohl aber sind sie politisch verbindlich und die sie verabschiedenden Staaten müssen damit rechnen, dass sie zumindest in die moralische Pflicht zur Umsetzung des Beschlossenen genommen werden. Sie können auch eine Vorstufe zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht bilden oder einer späteren, rechtlich verbindlichen Regelung den Boden bereiten. Insoweit sind die Verbände gut beraten, auf die Beschlussfassung im Rahmen internationaler Übereinkommen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Einfluss zu nehmen und die Umsetzung der getroffenen Beschlüsse zu überwachen. Dies kann zum einen mittelbar durch entsprechende Einwirkung auf die zuständigen politischen Institutionen geschehen, mit dem Ziel, die von Deutschland in den jeweiligen Gremien vertretenen Positionen im gewünschten Sinn zu beeinflussen. Darüber hinaus bieten einige der genannten Übereinkommen Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit zur unmittelbaren Teilnahme an den Treffen ihrer jeweiligen Beschlussfassenden oder beratenden Gremien. Zwar kommt den NGOs in diesen Gremien kein Stimmrecht zu. Wohl aber bieten sie eine Plattform für die direkte Interaktion zivilgesellschaftlicher Akteure mit Staatenvertretern, für das gezielte Hinwirken auf erforderliche Schutzmaßnahmen und in gewissem Umfang auch für die Mobilisierung der öffentlichen Meinung.

Angesichts der dargestellten zentralen Bedeutung des europäischen Rechts und der auf der Ebene der EU ablaufenden Prozesse für den Naturschutz auch in der Ostsee ist ferner eine Einflussnahme auf die weiteren Entwicklungen auf europäischer Ebene von großer Wichtigkeit. Als konkretes Aktionsfeld ist hier die derzeit anstehende Reform der GFP zu nennen, die in Richtung einer weiteren „Vergrünung“ gesteuert werden muss, die auch konkret in wirkungsvollen Maßnahmen zur Eindämmung der umweltschädigenden Wirkungen der Fischerei ihren Ausdruck finden muss. Zudem müssen verstärkte Kontrollen und eine schärfere Durchsetzung der Einhaltung der im Rahmen der künftigen GFP gemachten Vorgaben sichergestellt werden. Ziel entsprechender Aktionen sind sowohl die Europäischen Institutionen als auch die zuständigen deutschen Ressorts, also insbesondere das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BMU, und das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, BMELV auf die wiederum im Sinne der Entwicklung und Vertretung entsprechender Positionen eingewirkt werden muss. Zudem sollten Verbände über ihre Kontaktstellen auf der EU-Ebene gezielt umweltorientierte Mitglieder des Europäischen Parlaments ansprechen und auf den Gegensatz von Naturschutz und Fischereipolitik hinweisen. Bei der Reform der GFP müssen die Belange von FFH- und Vogelschutzrichtlinie stärker in den Fokus rücken und der derzeitige Widerspruch aufgelöst werden. So müssen in Zukunft Zeiten und Orte großer Vogelansammlungen sowie Meeresschutzgebiete unbedingt stellnetzfrei bleiben.

¹⁸⁹ Herdegen, § 21, Rz. 4

Schließlich müssen die Verbände auch auf durchgreifende Schutzmaßnahmen auf nationaler, also entsprechend der Kompetenzverteilung sowohl Bundes- als auch Landesebene hinwirken. Dies kann sowohl Maßnahmen nach rein deutschem Recht umfassen, als auch Aktivitäten zur Umsetzung aus europäischem – ggf. aber auch internationalem – Recht herrührender Verpflichtungen. Zu nennen sind in diesem Kontext insbesondere die Unterschützstellung der gemeldeten Natura 2000-Gebiete und das Ergreifen entsprechender schutzverstärkender Maßnahmen sowie die Erarbeitung entsprechender Managementpläne, aber auch die Ausweisung weiterer Baltic Sea Protected Areas im Rahmen von HELCOM, um die Kohärenz des Schutzgebietsnetzwerks zu stärken. Ferner sollten die Verbände auf eine Nutzung der von der gegenwärtigen GFP gebotenen Möglichkeiten – nicht zuletzt der Umsetzung der Verordnung 812/2004 – sowie eine entsprechende Umsetzung der Meeresstrategierahmenrichtlinie hinwirken. In der Verfolgung dieser Ziele sollten die Verbände neben anderen Optionen im größtmöglichen Umfang von den ihnen durch das deutsche Naturschutzrecht eingeräumten Mitwirkungsrechten Gebrauch machen.

16 LITERATUR

Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Daten zur Natur, Bonn 2008

(Zit.: Daten zur Natur)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung zur Lage der Natur für die 16. Legislaturperiode, Berlin 2009

(Zit.: BMU, Bericht zur Lage der Natur)

Castringius, Katharina, Meeresschutzgebiete – Die Völkerrechtliche Zulässigkeit mariner Natura-2000-Gebiete, Baden-Baden 2006

(Zit.: Castringius)

Czybulka, Detlef/Kersandt, Peter, Rechtliche Rahmenbedingungen, in: Lozán, José L./Rachor, Eike/Sündermann, Jürgen/von Westernhagen, Hein, Warnsignale aus Nordsee & Wattenmeer – Eine aktuelle Umweltbilanz, Hamburg 2003

(Zit.: Czybulka/Kersandt)

De Fontaubert, A. Charlotte/Downes, David R./Agardy, Tundy S., Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitat, Gland und Cambridge 1996

(Zit.: De Fontaubert/Downes/Tundi)

Ellwanger, Götz/Schröder, Eckhard/Ssymank Axel, Erfahrungen mit der Managementplanung in Natura-2000-Gebieten in Deutschland, in: Ellwanger, Götz/Schröder, Eckhard (Bearb.), Management von Natura 2000-Gebieten – Erfahrungen aus Deutschland und ausgewählten anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Bonn 2006

(Zit.: Ellwanger/Schröder/Ssymank)

Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine, Umweltrecht, 3. Auflage, Baden Baden 2010
(Zit.: Erbguth/Schlacke)

Europäische Kommission (Hrsg.), NATURA 2000 — Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg 2000
(Zit.: EU-Kommission, Natura 2000 – Gebietsmanagement)

Geiger, Rudolf, EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 4. Auflage, München 2004
(Zit.: Bearbeiter, in. Geiger)

Gellermann, Martin/Stoll, Peter-Tobias/Schwarz, Kyrill Alexander/Wolf, Rainer, Nutzungsbeschränkungen in geschützten Meeresflächen im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels, Bonn 2007
(Zit.: Gellerman/Stoll/Schwarz/Wolf)

HELCOM (Hrsg.), Baltic Sea Environmental Proceedings 113, HELCOM list of threatened and/or declining species and biotopes/habitats in the Baltic Sea Area, Helsinki 2008
(Zit.: HELCOM 2008)

HELCOM (Hrsg.), Baltic Sea Environment Proceedings No. 116 b, Biodiversity in the Baltic Sea, Helsinki 2009
(Zit.: HELCOM 2009)

HELCOM (Hrsg.), Baltic Sea Environment Proceedings No. 124A, Towards an ecologically coherent network of well-managed Marine Protected Areas – Implementation Report on the status and ecological coherence of the HELCOM BSPA network, Executive Summary, Helsinki 2010
(Zit.: HELCOM 2010)

Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 4. Auflage, München 2004
(Zit.: Herdegen)

Koch, Hans-Joachim, Umweltrecht, 2. Auflage, Köln 2007
(Zit.: Bearbeiter, in: Koch)

Lundin, Carl Gustaf/Gjerde, Kristina Maria, Marine nature conservation beyond national jurisdiction: management and governance issues, in: Krause, Jochen C./von Nordheim, Henning/Bräger, Stefan (Comp.), Marine Nature conservation in europe 2006, Bonn 2007
(Zit.: Lundin/Gjerde)

Meßerschmidt, Klaus, Bundesnaturschutzrecht – Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Vorschriften und Entscheidungen, 96. Aktualisierung, Karlsruhe 2009

(Zit.: Meßerschmidt)

Priebe, Reinhard, Die strategische Ausrichtung der EU-Fischereipolitik, in: Fisch ohne Schutz, Tagungsband der Hamburger Gespräche für Naturschutz, Hamburg 2007

(Zit.: Priebe)

Schwarz, Kyrill-Alexander, Das maßgebliche Rechtsregime für Nutzungsbeschränkungen in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Bundesrepublik Deutschland (Anhang zu Gellermann, Martin/Stoll, Peter-Tobias/Schwarz, Kyrill Alexander/Wolf, Rainer, Nutzungsbeschränkungen in geschützten Meeresflächen im Bereich der Ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandssockels, Modul 1b, Bonn 2007

(Zit.: Schwarz)

Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2000

(Zit.: Bearbeiter, in: Schwarze)

Storm, Peter Christoph, Einführung zur Sammlung Umweltrecht – Wichtige Gesetze und Verordnungen zum Schutz der Umwelt, 21. Auflage, München 2010

(Zit.: Storm)

Streinz, Rudolf, EUV/EGV – Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Kommentar, München 2003

(Zit.: Bearbeiter, in: Streinz)

United Nations Environment Programme/University of Joensuu/Environment Canada (Hrsg.), Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook, 2nd Edition, Joensuu 2007

(Zit.: UNEP Negotiator's Handbook)

Vitzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 2004

(Zit.: Bearbeiter in Graf Vitzthum)

Weiß, Andrea, Möglichkeiten der Regelung der Fischerei, des Bergbaus und der Schifffahrt in „Baltic Sea Protected Areas“ (BSPAs) in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der der Bundesrepublik vorgelagerten Ostsee, Bonn 1999

(Zit.: Weiß)

17 DANKSAGUNG

Für Rat und Unterstützung möchte ich mich herzlich bedanken bei:

Herrn Dr. Stefan Bräger, Deutsches Meeresmuseum; Herrn Dr. Gerhard Emonds; Herrn Hans-Joachim Kaiser, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein; Frau Melanie Klussmann, Umweltbundesamt; Herrn Dr. Karl-Hermann Kock, vTI-Institut für Seefischerei; Herrn Sven Koschinski; Frau Dr. Isa Krietsch, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern; Herrn Ingo Ludwichowski, NABU Schleswig-Holstein; Frau Monika Luxem, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Herrn Oliver Schall, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Herrn Robert Vagg, Sekretariat des Übereinkommens zur Erhaltung der wandernden, wildlebenden Tierarten (UNEP/CMS); Frau Christine Zeisler, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.