



**Auf Nutzungsrechten basierende
Bewirtschaftung und kleine Küstenfischerei in
der EU:**

Menschenrechte versus Eigentumsrechte

**Ein LIFE-Positionspapier zu übertragbaren
individuellen Quoten**

Dezember 2016

Inhalt

Das vorliegende Papier legt die LIFE-Position zu übertragbaren individuellen Quoten (ITQ) dar. Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) behält den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, Systeme für übertragbare Fischereibefugnisse einzurichten, wobei die Einführung der Anlande Verpflichtung die Debatte über die Einführung solcher Rechte neu entzündet hat. Die übertragbaren individuellen Quoten haben eine endlose Kontroverse über den Sektor der kleinen und Küstenfischerei in der EU ausgelöst. Somit ist es wichtig, dass wir uns mit diesem Ansatz der Zuweisung von Fischereirechten angesichts des Risikos, dass sie in der EU wieder eingeführt werden, auseinandersetzen. Übertragbare individuelle Quoten werden oft mit der erklärten Absicht eingesetzt, Überkapazitäten abzubauen und die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen, das Versagen jedoch Gerechtigkeit zusammen mit anderen menschenrechtlichen Aspekten (bürgerlichen und politischen, sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen) der Fischereigemeinschaften in Betracht zu ziehen hat dazu geführt, dass übertragbare individuelle Quoten für die kleine und Küstenfischerei zum Nachteil waren und die Nutzung ihrer Menschenrechte nicht gewährleistet war. In diesem Kontext und angesichts der örtlich bedeutenden wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen und ökologischen Vorteile, die die kleine und Küstenfischerei bietet, ist es immens wichtig, jeden Vorschlag, der von der EU oder einem Mitgliedstaat zur Einführung von übertragbaren individuellen Quoten unterbreitet wird, in Bezug auf beabsichtigte und unbeabsichtigte nachteilige Auswirkungen, die sie für die kleine und Küstenfischerei haben könnten, zu analysieren und sicherzustellen, dass Verordnungen, die gegen solche nachteiligen Auswirkungen sprechen, in jede Initiative einfließen.

Es gibt viele Behauptungen über die Vorteile der Anwendung von klar definierten individuellen Rechten (wie übertragbare individuelle Quoten) auf die Fischerei. Das Ziel dieses Positionspapiers ist es somit, die Fragen zu entmystifizieren, d. h.: klar zu definieren, was übertragbare individuelle Quoten bedeuten; die Ansprüche zu prüfen, die zu ihrer Unterstützung formuliert werden; eine klare Reihe von Entwurfsprinzipien bereitzustellen, wenn übertragbare individuelle Quoten eingesetzt werden sollen; und Alternativen für übertragbare individuelle Quoten vorzuschlagen, die mit einer lebensfähigen kleinen und Küstenfischerei kompatibel sind.

In den Teilen der Erde, wo sie eingeführt wurden, waren die Erfahrungen einschlägig: Übertragbare individuelle Quoten haben zu Verlust von Arbeitsplätzen, Eigentumskonzentration und zu einer Erhöhung von sozialen und wirtschaftlichen Kosten für die kleine und Küstenfischerei geführt. Aus diesen, wie aus vielen andern im Folgenden dargelegten Gründen, spricht sich LIFE gegen eine Einführung von übertragbaren individuellen Quoten aus. Im vorliegenden Positionspapier kommen wir zu dem Schluss, dass viele der angeblichen Vorteile von übertragbaren individuellen Quoten hypothetisch, falsch, ideologisch motiviert und übertrieben bzw. alles auf einmal sind. Übertragbare individuelle Quoten verbessern weder Nachhaltigkeit noch Verantwortung und verbessern lediglich Effizienz in einem engen wirtschaftlichen Sinn, der nicht einen breiteren sozialen und kulturellen Wert der kleinen Küstenfischerei in Betracht zieht. Ein Kernziel dieses Papiers besteht ferner darin, die Auswirkungen aufzuzeigen, die ITQ-Systeme auf kleine und Küstenfischer weltweit bereits hatten, diese Ergebnisse zu referenzieren und diese negativen Folgen mit den Zielen der Bestandsbewirtschaftung in Europa, in erster Linie Artikel 17 der Gemeinsamen Fischereipolitik, der die Einbeziehung von sozialen und ökologischen Kriterien für die Aufteilung von Fangmöglichkeiten wie Quoten bei fehlenden übertragbaren Fischereirechten vorschlägt.

Kontext

Übertragbare Fischereibefugnisse wurden von der Kommission ursprünglich bei der letzten Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik vorgeschlagen. Ihr Vorschlag wurde jedoch von den Mitgliedstaaten abgelehnt. Diese lehnten ferner die Idee differenzierter Maßnahmen zur Bestandsbewirtschaftung für die kleine Fischerei und den industriemäßigen Fischfang ab. Das Angebot angemessener Schutzmaßnahmen, die in einem solchen obligatorischen Schema für übertragbare Fischereibefugnisse eingeführt werden, um zu gewährleisten, dass die Industrie sich verantwortungsbewusst verhält, wurde ebenfalls abgelehnt.

Folglich hat die reformierte Gemeinsame Fischereipolitik den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offen gelassen, übertragbare Fangbefugnisse einzuführen, ohne Schutzmaßnahmen zu erlassen, die ein verantwortungsbewusstes Verhalten der Industrie oder den Schutz kleiner Fischereien vor den abwegigen Auswirkungen von übertragbaren individuellen Quoten gewährleisten. In der Präambel (Paragraf 42) heißt es zum Beispiel „sollte in der Lage sein, ein System übertragbarer Fischereibefugnisse einzuführen“ und definiert übertragbare Fischereibefugnisse als „widerrufbare Nutzeransprüche [...], die der Inhaber übertragen kann“. Die Artikel 16 und 17, in denen gefordert wird, dass die Kommission über die Zuteilungsmechanismen für Fangmöglichkeiten und für transparente und objektive Kriterien informiert werden muss, die bei der Zuweisung von Fangmöglichkeiten anzuwenden sind, unterliegen der Nutzung von übertragbaren Fischereibefugnissen.

Obwohl übertragbare individuelle Quoten, wie übertragbare Fischereibefugnisse, prinzipiell widerrufbare Nutzeransprüche sein können, kann sich dies in der Praxis als schwer durchsetzbar erweisen. Jede Regierung, die versucht, handelbare Recht dieser Art zu widerrufen, wird höchstwahrscheinlich mit einem Gerichtsverfahren und potenziell immensen Schadenersatzansprüchen konfrontiert.

Dieser offensichtliche Widerspruch zwischen den Artikeln 16 und 17 ist nicht gerade hilfreich, sollte aber vor den zunehmenden Hinweisen darauf betrachtet werden, dass die Einführung, die einer kostenlosen Vergabe von Gemeingut gleichkommt, negative Folgen für größere und kleinere Fischer sowie für oft sowie oft strukturschwache Küstenregionen hat.

Somit betrachtet LIFE mit einer gewissen Sorge, dass die schwedische Regierung dabei ist vorzuschlagen, ab dem 1. Januar 2017 ein ITQ-System in ihrem Grundfischfang in der Ost- und Nordsee einzuführen. Es verlautet, dass kleine Küstenfischerei in der Ostsee davon ausgenommen werden soll und dass die Einführung Maßnahmen umfasst, um die kleine Küstenfischerei zu schützen. Dennoch hängt viele davon ab, ob es von vorneherein eine faire Aufteilung der Quoten zwischen Flottensegmenten geben wird oder nicht.

Einführung in auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung

Die auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung in der Fischerei ist ein Bewirtschaftungsinstrument in der Fischerei. Systeme für die Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung gewährleisten ein gewisses Fangvolumen, den Einsatz eines bestimmten Umfangs des Fischereiaufwands oder den Zugang zu bestimmten Fanggründen, um im Allgemeinen mit Überkapazität und/oder Überfischung in einem Fanggrund umzugehen. Manche Systeme für die auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung garantieren dem Inhaber des Rechts, eine bestimmte Fangmenge eines bestimmten Fischbestands und die Möglichkeit, dieses Recht zu verkaufen, damit zu handeln, es zu verpachten. Ansätze der auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung, von denen übertragbare individuelle Quoten eine Form sind, wird oft zugeschrieben, dass sie trotz der

gleichzeitigen wissenschaftlich festgelegten Fangbeschränkungen sowie einer wirksameren und effektiveren Regulierung und Anwendung, die diese Erfolge untermauern, erfolgreich Kapazitäten reduzieren und andere Bewirtschaftungsziele erreichen. Diese Verschmelzung führt oft zu falschen Schlüssen, die oft durch Eigeninteressen, die sich auf die Einführung von Eigentumsrecht für den Zugang zu der Ressource und nicht auf eine wirksame Bewirtschaftung und Regulierung konzentrieren.

Angesichts der Möglichkeit mangelhafter oder negativer Ergebnisse bei Schemata für eine auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftung, insbesondere aber nicht ausschließlich für kleine Fischer und die breitere Gesellschaft, müssen diese mit beachtlicher Vorsicht angewandt werden. In jedem Schema für eine auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftung existieren bedeutende Kompromisse. Insofern ist ein gutes Systemkonzept, das die kleine und Küstenfischerei unterstützt und das später in diesem Papier beschrieben wird, dort von großer Bedeutung, wo eine auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung die wirksame Grundlage für Bewirtschaftung in der Fischerei bietet.

Auf der Grundlage der vorherigen Darstellung lehnt LIFE den Einsatz von Systemen für eine auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung ab, die keine spezifischen Schutzmaßnahmen für die kleine Fischerei vorsehen. LIFE plädiert eher für einen menschenrechtsbasiertem Ansatz für die Bewirtschaftung in der Fischerei im Gegensatz zu einem eigentumsrechtlich basierten Ansatz. Die Einbindung von Menschenrechtsgrundsätzen in die Fischereibewirtschaftung vermeidet nicht nur negative Ergebnisse bei der Privatisierung von Ressourcen, sondern bietet eine angemessenere und gerechtere Lösung, nicht zuletzt in Hinblick auf die Gemeinschaften der kleinen und Küstenfischerei, die allzu oft bei der Fischereibewirtschaftung und bei politischen Entscheidungsprozessen marginalisiert werden.

Überblick über Systeme der auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftung mit übertragbaren individuellen Quoten

Übertragbare individuelle Rechte sind eine Form von auf Nutzungsrechten basierender Bewirtschaftung, stellen jedoch nicht die einzige Form dar. Im Folgenden geben wir eine Übersicht über andere Formen der auf Nutzungsrechten basierenden Bewirtschaftung.

Individuelle Quoten (IQ) – Individuelle Quoten an Fischereischiffslicenzen gebunden und werden auf der Grundlage von zurückliegenden Fangberichten vergeben. Individuelle Quoten können bzw. können nicht unabhängig vom Schiff oder seiner Lizenz übertragbar sein (d. h., dass individuelle Quoten im Allgemeinen übertragen werden, wenn überhaupt, dann mit dem Verkauf oder der Abwrackung des Schiffs). In der EU sind Quotenübertragungen zwischen Erzeugerorganisationen erlaubt und so kann es informelle und nicht regulierte Märkte für individuelle Quoten geben (wie z. B. im Vereinigten Königreich).

Fanganteile – Im Wesentlichen handelt es sich um eine Form individueller Quoten, bei denen Fischern ein langfristiger und exklusiver Anteil der verfügbaren Fischfangmöglichkeiten oder zulässigen Gesamtfangmenge zugewiesen wird. Fanganteile können auf unterschiedlichen Ebenen gehalten werden (Gemeinschaft, Organisation, Unternehmen, individuell) und können mit einem Recht auf eine bestimmte Fangmenge, einen bestimmten Fangaufwand oder den Anteil an einem Fanggebiet verbunden sein (siehe im Folgenden „Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei“). Die meisten Fanganteilsysteme nutzen individuelle Quoten oder übertragbare individuelle Quoten. Die meisten EU-Mitgliedstaaten nutzen derzeit Fangquotensysteme, selbst wenn diese nicht als solche bezeichnet werden.

Gemeinschaftsquoten – Diese Quoten ähneln individuellen Quoten, werden jedoch einer Gruppe von Fischern zugewiesen (Fischereiverband, Erzeugerorganisation oder Hafen). Es steht dem Kollektiv frei, wie sie die Quotenzuteilung vornimmt und wie die Quoten von den Mitgliedern genutzt werden, wobei es jedoch gehalten ist, die zugeteilten Fangmengen zu gewährleisten, obschon diese Form der Zuweisung oft staatlich überwacht wird.

Individuelle Aufwandsquoten – Erhalten einzelne Fischer einen langfristigen Fanganteil (dies kann in Form von PS, kW, Netz-/Leineneinheiten, Tage auf See oder eine Mischung aus allen Parametern sein) können diese als eine Form von auf Nutzungsrechten basierender Bewirtschaftung angesehen werden, wenn sie den Fischern eine jährlichen Fangaufwand zuweisen (Kapazität x Fangtagen). In manchen Fällen können diese Rechte übertragbar sein.

Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei – Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei, die in Form eines festgelegten Territoriums/geografischen Gebiets bestehen, dass einer Nutzergruppe zugewiesen oder von ihr beansprucht wird (Fischereigemeinschaften, Unternehmen, Organisationen, Gruppen von Schiffseignern etc.). Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei werden als eine Form von auf Nutzungsrechten basierender Bewirtschaftung angesehen, da Fischer ein langfristiges, exklusives Recht auf den Zugang zur Fischerei haben. Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei bieten exklusiv die Möglichkeit, Fisch oder Schalentiere innerhalb dieses, einer bestimmten Fischergruppe zugewiesenen Gebiets, zu fangen. Territoriale Nutzungsrechte für die Fischerei sind physisch, geografisch und nicht übertragbar; ferner können sie zeit- oder saisongebunden sein.

Begrenzte Lizenzvergabe – Die begrenzte Lizenzvergabe beschränkt die Anzahl von Fangschiffen und wird normalerweise mit technischen und Aufwandskontrollen in Bezug auf Fangkapazität, Getriebearten, räumliche Begrenzungen und Zielvorräten innerhalb der Lizenzbedingungen verbunden.

Übertragbare individuelle Quoten – Übertragbare individuelle Quoten sind derzeit eine Form von individuellen Quoten oder „Fanganteilen“, bei denen Fischer ein **individuelles und exklusives Recht** bzw. einen **individuellen und exklusiven Anteil** auf den Zugang zum Fischfang erhalten (Fangquoten) erhalten, das **gehandelt** (verkauft oder verpachtet) werden kann. Historisch geht die ursprüngliche Zuweisung von übertragbaren individuellen Quoten zurück, die auf in der Vergangenheit erstellten Fangberichten qualifizierter Fangschiffe basieren. Wie die individuellen Quoten können übertragbare individuelle Quoten prinzipiell vom Staat wieder aufgehoben werden, obwohl dies in der Praxis schwierig sein kann. Sie können ferner für relativ lange Zeiträume und sogar für unbestimmte Zeit vergeben werden. Aufgrund ihrer langen Zuweisung und ihrer Handelbarkeit werden übertragbare individuelle Quoten als eine Art Privatisierung von Fischereirechten angesehen [und werden fast ausschließlich von den Nutznießern als solche erachtet]. Die Möglichkeit für Regierungen, übertragbare individuelle Quoten aufzuheben bzw. zu widerrufen kann von Inhabern übertragbarer individueller Rechte und Banken, die diese als private Eigentumsrechte ansehen, angefochten werden.

Auswirkungen von übertragbaren individuellen Rechten auf kleine Küstenfischereien

Systeme für übertragbare individuelle Küstenfischerei werden meistens im Zusammenhang mit Überkapazitäten, Überfischung oder schlechter Wirtschaftsleistung eingeführt. Wirtschaftliche Ziele die Flotte konkurrenzfähiger und in Bezug auf die verfügbaren Fischfangmöglichkeiten anzupassen, bedeuten, dass soziale Zielsetzungen oft eine untergeordnete Rolle spielen. Die Auswirkungen von

übertragbaren individuellen Quoten auf die kleine und Küstenfischerei müssen in diesem Kontext gesehen werden.

Ein System für übertragbare individuelle Quoten erlegen Fischern als konkurrierende Produzenten Marktanreize auf. Mehr gewinnbringend arbeitende Fischer setzen Ihr Kapital ein, um zu expandieren und kaufen Quoten hinzu, während nicht gewinnbringend arbeitende Fischer ihre Quoten verkaufen (und geben wahrscheinlich die Fischerei auf bzw. wechseln zu Fischarten, deren Fang an keine Quoten gebunden ist).

Übertragbare individuelle Quoten haben die folgenden Auswirkungen auf die kleine und Küstenfischerei:

- **Erhöhte Kosten für den Erwerb von Fischereirechten setzt die kleine und Küstenfischerei unter Druck** – Fischer, die nicht über hinreichende Quoten verfügen, um ihren Fängen zu entsprechen, müssen Quoten dazukaufen oder verpachten. Der Kauf von Quoten stellt jedoch oft keine Option für die kleine und Küstenfischerei dar (weniger Kapital und Zugang zu Finanzierungen). Die Pachtkosten sind oftmals unerschwinglich, und übertragbare individuelle Quoten können ferner für Fischer zu höheren Verwaltungskosten führen.
- **Quotenkonsolidierung durch größere Akteure** – Größere Akteure kaufen zusätzliche Quoten auf, während andere ihre Quoten verkaufen, was die Quotenkonzentration und Ungleichgewichte fördert. Jüngste Studien über Quoteninhaber in Island, Neuseeland und Malta bestätigen diese Feststellung. Darüber hinaus erwerben größere Fischereibetriebe auch Quoten, um Steuerverpflichtungen zu senken.
- **Entstehung von „Pantoffelskippern“ / „Quotenbaronen“ / „Sealords“** – Einige Inhaber von übertragbaren individuellen Quoten beschließen, selbst nicht mehr aktiv zu sein, sondern ihr Einkommen durch das Verpachten von ihrer Quoten zu sichern und da Quoten zu einer Handelsware geworden sind, sehen einige hier eine Investitionsmöglichkeit. Hierbei handelt es sich in der Tat um ein lukratives Geschäft für die Quoteninhaber, das jedoch hohe Kosten für die kleine und Küstenfischerei und andere Fischer bedeutet, die auf gepachtete Quoten angewiesen sind. Diese Praxis führt ferner zu einer Kluft zwischen dem Inhaber der Ressource und denjenigen, die die Ressource bewirtschaften, und den Küstengemeinschaften.
- **Vertikale Integration und Fusionen von Fischereiunternehmen** – Unternehmen werden zu Fusionen und Integration angereizt, um ihre Quoten zu bündeln. Dies führt zu einer Marktkonzentration zwischen großen Akteuren und mindert den Zugang zu Fanggründen für die kleine und Küstenfischerei.
- **Wachsende Barrieren für Neueinsteiger** – Zusätzlich zu den Lizenz- und Schiffskosten müssen neue Fischer Quoten pachten, um in den meisten Fällen, überhaupt fischen zu können. Dieser Umstand macht es für neue Fischer schwieriger, in die kleine und Küstenfischerei einzusteigen.

[NB: Die letzten o. e. beiden Punkte erhöhen die Nachfrage und daher auch die Kosten für die Pacht oder den Kauf von Quoten. Diese wurde und wird weiterhin durch die Einführung einer Anlandeverpflichtung und die Notwendigkeit, denen sich Fischer ausgesetzt sehen, über genügend Quoten zu verfügen, um nicht nur Zielarten zu abzudecken, sondern auch die Arten, die die Fangtätigkeit drosseln.]

Diese Auswirkungen führen oft zu sekundären, nicht beabsichtigten Veränderungen:

- **Die Abhängigkeit kleiner Fischer von nicht quotengebundenen Arten wächst** – Wenn das Pachten oder der Erwerb von Quoten unbezahlbar wird, ist die kleine und Küstenfischerei gezwungen sich auf die nicht quotengebundenen Arten zu beschränken¹⁴, was die

Fangtätigkeit konzentriert und zusätzlichen Druck auf Bestände ausüben kann, für die keine Daten vorliegen. Ferner können hierdurch zu Marktschwemmen und einem hiermit einhergehenden Einbruch des Fischpreises kommen.

- **Viele kleine Fischer kehren der Fischerei den Rücken zu** – Kapazitätsreduzierung ist eine klare Folge von übertragbaren individuellen Quoten, wobei die kleine und Küstenfischerei unverhältnismäßig stark betroffen ist.
- **Kleine Häfen schließen und Anlandungen konzentrieren sich auf größere Häfen** – Da Fischereirechte Konzentrationen unterliegen und kleine und Küstenfischer die Industrie verlassen, sind viele kleine Häfen nicht mehr lebensfähig, was wiederum kleinere Küstengemeinschaften schädigt, in denen Fischerei die bedeutendste wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Wenn die Infrastruktur einmal verloren ist, sind diese Häfen für immer verloren.
- **Negative soziale und ökologische externe Effekte können verstärkt werden** – Übertragbare individuelle Quoten (und Wirtschaftlichkeit) sind sowohl blind für die sozialen Folgen für Küstengemeinschaften als auch für die ökologischen Folgen, die sich aus dem zunehmenden Einsatz von zerstörerischen Antriebstypen ergibt. Ganze Gemeinschaften sind dem Untergang gewidmet, wenn Quoten andersorts konsolidiert werden.

Aufgrund dieser Auswirkungen auf die kleine und Küstenfischerei schlagen wir den Einsatz von **Alternativen zu übertragbaren individuellen Quoten** für die kleine Küstenfischerei vor: Quoten bleiben nationales Eigentum; Quoten für die kleine und Küstenfischerei werden gebündelt, dieser Pool ist zweckgebunden, wobei die damit einhergehenden Verordnungen den künftigen Zugang für junge Fischer zur Fischerei erleichtern; diese Quoten dürfen nicht übertragbar sein und die ursprüngliche Zuteilung sollte sich an die in Artikel 17 der GFP genannten Kriterien halten.

Ein gutes Konzept für auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungssysteme

Wenn eine auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung eingesetzt wird, so muss diese sehr sorgfältig konzipiert werden, um den Schutz der Rechte der kleinen und Küstenfischerei zu gewährleisten. Somit ist es absolut notwendig, dass in alle Etappen der Konzeptentwicklung eine Vertretung der kleinen und Küstenfischerei einbezogen wird, wenn das System gerechte und angemessene Ergebnisse für Fischer und Küstengemeinschaften hervorbringen soll.

Wir fordern, dass insbesondere die folgenden Aspekte in eine auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung einfließen:

- **Öffentliche Kontrolle:** Auch wenn Quote ein langfristiges und sicheres Privileg sein können, muss das eigentlich Eigentumsrecht beim Mitgliedstaat bleiben, der die Möglichkeit hat, dieses unter gewissen Bedingungen und ohne Entschädigung zu widerrufen. In der ersten Instanz müssen zeitliche Vorgaben oder vertraglich festgelegte zeitgebundene Klauseln aufgenommen werden.
- **Eins gerechtes Verteilungssystem:** Die kleine und Küstenfischerei ist von Anfang an durch eine ungerechte Quotenverteilung benachteiligt, wenn sie nicht rechtlich an Fangberichte gebunden sind oder wenn der Bezugszeitraum für Fangberichte über Zeiträume gelegt wird, die sie benachteiligen. Somit ist eine Quotenneuverteilung notwendig, um falsche Daten aus der Vergangenheit zu korrigieren.
- **Eine separat kontrollierte Quotenbündelung in der kleinen und Küstenfischerei:** Um breitere soziale und ökologische Ziele zu erreichen, muss speziell für die kleine und

Küstenfischerei ein angemessenes Verhältnis von nationalen Quoten festgelegt werden, denen leistungsbezogene Kriterien zugrunde liegen (GFP Artikel 17), die jungen Fischern den Zugang ermöglichen.

Und insbesondere für auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungssysteme:

- **Aufnahme von Eigentums- und Konzentrationsbeschränkungen:** Nur aktive Fischer dürfen über Quoten verfügen, wobei Beschränkungen in Bezug auf die Quotenmenge für einzelne Fischer oder Fischereiunternehmen eingeführt werden. Quoteninhaberschaft muss gedeckelt werden, um das Entstehen von „Pantoffelskippern“ oder „Quotenbaronen“ zu verhindern.
- **Getrennte Märkte für getrennte Flotten durch ein entsprechendes Konzept:** Die Quoten für die kleine und Küstenfischerei müssen getrennt und zweckgebunden sein. Dies ist notwendig, um zu verhindern, dass Quoten aus diesem Sektor abgezogen werden und somit durch die Konzentrationsprozesse andernorts zum Nachteil der Küstenfischergemeinschaften werden.

Konklusionen

Forderungen nach der Einführung von übertragbaren individuellen Quoten in einigen EU-Mitgliedstaaten ziehen nicht die abwegigen Folgen solcher Quotenregelungen in Betracht. Zahlreiche Studien belegen eine Reihe von negativen Auswirkungen – insbesondere für die kleine und Küstenfischerei –, die mit übertragbaren individuellen Quoten verbunden sind.

- Übertragbare individuelle Quoten erschweren für die kleine und Küstenfischerei den Zugang zur Fischerei, vor allem dann, wenn die ursprüngliche Quotenzuteilung restriktiv gehandelt wurde; übertragbare individuelle Quoten verhindern ferner den Zugang für Neueinsteiger; sie führen sowohl zu Konzentration von Wohlstand und Einfluss als auch zu Ungerechtigkeit und soziale Kluft innerhalb der Fischereigemeinschaften.
- Es ist fraglich, ob die Leistungsverbesserungen und Kapazitätsverringerungen optimal auf Kosten der kleinen und Küstenfischer umzusetzen sind. Die kleine und Küstenfischerei hat im Allgemeinen sehr kleine Kapazitäten und fangen nur einen sehr geringen Anteil an der nationalen Gesamtquote.
- Übertragbare individuelle Quoten können sich durch die Konzentration um größere Fischereihäfen herum negativ auf die kleine und Küstenfischerei auswirken.
- Übertragbare individuelle Quoten gehen mit großen Risiken einher, besonders dann, wenn ihnen ein schlechtes Konzept zugrunde liegt (oder aber in Ermangelung besserer Lösungen oder von Liberalisierung eingeführt wird – z. B. im Vereinigten Königreich).
- Übertragbare individuelle Quoten sind ein System, das auf einer wirtschaftlichen Logik beruht, die weder größere Auswirkungen noch unterschiedliche Werteformen einbezieht. Gerade diese breiteren Werteformen werden (zusätzlich zur Lebensmittelversorgung) von der kleinen und Küstenfischerei für die Küstengemeinschaften gewährleistet.
- Es ist wahr, dass Systeme für übertragbare individuelle Quoten sich in der Praxis sehr voneinander unterscheiden können und in manchen Fällen Schutzmaßnahmen vorsehen, die einiger ihrer negativen Auswirkungen auffangen. Trotz diesen Schutzmaßnahmen findet man selten ein System für übertragbare individuelle Quoten, das keine ernststen Beeinträchtigungen für die kleine und Küstenfischerei in irgendeiner Form mit sich gebracht hätte, oder wo Schutzmaßnahmen mit der Zeit ausgewaschen wurden.

- Übertragbare individuelle Quoten unterminieren die ererbten Rechte der kleinen und Küstenfischer sowie die Weiterführung der Fischerei als solcher sowie ihrer Zulieferbetriebe, Wissen, Fähigkeiten und Traditionen in kleinen Küstengemeinschaften.

LIFE-Stellungnahme zu übertragbaren individuellen Quoten

Die Low Impact Fishers of Europe (LIFE) lehnen übertragbare individuelle Quoten als ein integraler Bestandteil von EU-Fischereipolitik und -Management aufgrund der unverhältnismäßig negativen Auswirkungen, die sie auf die kleinen Küstenfischer und Fischereigemeinschaften haben.

Alternative Formen der Zuteilung Fischereimöglichkeiten können soziale, ökologisch und wirtschaftliche Vorteile bringen, ohne das Überleben kleiner Fischereiflotten und einer breiteren Wertschöpfung für die Gesellschaft zu gefährden.

Alternativen beinhalten: die Bündelung von Quoten in Erzeugergemeinschaften der kleinen und Küstenfischerei, in Fischer-Kooperativen oder in anderen kollektiven Organisationsformen, die die notwendige Sicherheit und Gerechtigkeit in Hinblick auf den Zugang zu Quoten für Mitglieder gewährleisten können; die Bildung von nationalen Quoten für eine Neuverteilung gemäß sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Kriterien (gemäß Artikel 17 der GFP). Mitgliedstaaten können dann gewährleisten, dass die kleine und Küstenfischerei überlebt und gemäß den Zielen der GFP (Artikel 2.1, 2.5 f, 2.5 i,) gedeiht; diese gebündelten und kollektiv gehaltenen Quoten mit angemessenen Zuteilungskriterien können ferner genutzt werden, um Neueinsteigern in die kleine und Küstenfischerei den Einstieg zu erleichtern und somit jungen Fischer sowie der kleinen und Küstenfischerei selbst eine Zukunft zu bieten; eine Quotenbündelung sollte darüber hinaus in Hinblick auf besondere Zuteilungen durchgeführt werden, um so eine vielfältige und nachhaltige Flotte für die kleine und Küstenfischerei aufrecht zu erhalten.

Es ist wichtig, dass die Quotenzuteilung kriterienbasiert (Artikel 17 der GFP) und nicht auf bisweilen dubiosen Fangberichten beruhend erfolgt. Gibt man ökologischen und sozialen Kriterien den Vorrang gegenüber Fangberichten, so heißt das auch, dass hiermit eine Wende hin zu geringeren negativen Auswirkungen und zu einer Fischerei mit einem höheren Gemeinschaftswert vollzogen wird.

Das wichtigste jedoch ist, dass Fisch Gemeingut und somit eine öffentliche Ressource bleibt und dass der Zugang zu Fischbeständen durch die Regierung gemanagt und reguliert wird. Die Privatisierung der Zugangsrechte zu Fischereiresourcen ist inakzeptabel und steht im Gegensatz zum öffentlichen Interesse, zu den Interessen unsere Mitglieder oder der Küstengemeinschaften.

Dort, wo uns übertragbare individuelle Quoten auferlegt werden, fordern wir: die Umsetzung angemessener Schutzmaßnahmen, um zu gewährleisten, dass nur aktive Fischer Inhaber von übertragbaren individuellen Quoten sind; dass Konzentrationsbeschränkungen für übertragbare individuelle Quoten eingeführt werden; dass hinreichende und angemessene Mengen an nicht übertragbaren Quoten aufgehoben und für kleine Fischer zweckgebunden verfügbar gemacht werden, wobei ein Teil dieser Quoten für den Nachwuchs, d. h. junge Fischer, bereit gestellt werden, um die Fischerei auszuüben zu können.

Informationsblatt für LIFE-Mitglieder zum Thema übertragbare individuelle Quoten

Angebliche Vorteile von übertragbaren individuellen Quoten

- **Effizienz** – Normalerweise handelt es sich um eine eng gefasste Definition von wirtschaftlicher oder technischer Effizienz, die keine externen Kosten (wie ökologische Auswirkungen) berücksichtigt. Wirtschaftlichkeit kann der Erzielung geringer ökologischer Folgen oder der Schaffung von örtlichen Arbeitsplätzen entgegen wirken.
- **Rentabilität** – Übertragbare individuelle Quoten verbessern normalerweise die Rentabilität von Fangschiffen in der Flotte, doch müssen viele Fischer wegen der Konsolidierung der Quoten ihren Beruf aufgeben. Ferner kann die Verpachtung von Quoten für Schiffe, die keine Quoten besitzen, sowie Neueinsteiger unerschwinglich teuer sein. Ein weiterer abwegiger Folgen von übertragbaren individuellen Quoten ist die Tendenz, dass größere und auf Wirtschaftlichkeit konzentrierte Akteure ihre Crews mit Besatzungen aus Entwicklungsländern oder Nicht-EU-Ländern bildet, was für die örtliche Arbeitslage und Arbeitsstandards von Nachteil ist.
- **Erhöhte Verantwortung** – Nicht bewiesen. Wird oft angeführt, wenn es um zulässige Gesamtfangmengen auf der Grundlage von seriöser Wissenschaft und Durchsetzung von Bestimmungen geht, die die echten Determinanten für nachhaltige Fischerei sind.
- **Nachhaltigkeit (Selektion/Rückwurf)** – Keine entscheidenden Beweise. Fangaufwertung und/oder Untererfassungen können bei übertragbaren individuellen Quoten vermehrt auftreten.
- **Kapazitätsreduzierung** – Ja, aber dies ist auch ein Ziel bei ökonomischen Kompromissen (Trade-offs). Kapazitätsverringering hat unverhältnismäßige Auswirkungen auf die kleine und Küstenfischerei, wodurch sich bedeutende negative soziale und wirtschaftliche Folgen für die Küstengemeinschaften ergeben.
- **Win-Win** – Ökologische Vorteile sind fraglich. Ökologische Vorteile können zu Lasten der Gemeinschaften gehen, die schließlich benachteiligt sind. Drittens sollte die soziale Dimension von Nachhaltigkeit nicht übersehen werden. Die Diskrepanz kann insofern zunehmen, als dass die kleine und Küstenfischerei nur einen begrenzten Zugang zu Finanzierungen und ihrem Kapital hat, während die laufenden Kosten steigen (zum Erwerb von Pachtquoten), wodurch sie im Vergleich zu größeren Akteuren oder Unternehmen benachteiligt sind.
- **Bessere Planung** – Diese ist nicht an ein System für gebunden.
- **Gerechtere Ergebnisse** – Märkte übertragbare individuelle Quoten sind nicht wertfrei. Es gibt externe Effekte und Marktversagen durch gestörte Macht- und Wohlstandsgleichgewichte.

Die Auswirkungen von übertragbaren individuellen Quoten auf die kleinen Fischereien

Systeme für übertragbare individuelle Quoten erfordert Marktanreize für Fischer als konkurrierende Produzenten. Fischer, die gute Gewinne erzielen, können ihre Gewinne einsetzen, um ihre Fangmengen durch den Erwerb von mehr Quoten zu erhöhen, während nicht gewinnbringend arbeitende Fischer gezwungen sind, ihre Quoten zu verkaufen. Akteure und Investoren von außen können übertragbare individuelle Quoten kumulieren und somit Quoten an Fischer verpachten, die sich den Kauf von Quoten selbst nicht leisten können.

Diese Veränderungen wirken sich wie folgt aus:

- Erhöhte Kosten zum Erwerb von Fischereirechten üben einen finanziellen und betrieblichen Druck auf die kleine und Küstenfischerei aus, und bergen potenzielle finanzielle Risiken (einschließlich Konkurs) sowie Gesundheits- und Sicherheitsrisiken. Die

Quotenkonsolidierung durch größere Akteure führt zu einem unausgewogenen Kräfteverhältnis.

- „Pantoffelskipper“ und „Sealords“ bringen ein Ungleichgewicht in die Fischereiindustrie und erhöhen die Kosten für diejenigen, die gezwungen sind, Quoten zu kaufen oder zu pachten.
- Vertikale Integration und Fusionen von Fischereiunternehmen führen zu unausgewogenen Kräfteverhältnissen.
- Wachsende Barrieren für Neueinsteiger bedeutet, dass das derzeitige Durchschnittsalter in dieser Branche steigt.

Diese Auswirkungen führen in vielen Fällen zu den folgenden sekundären Veränderungen:

- Kleine Fischer sehen sich gezwungen sich auf nicht quotenbelegte Arten zu konzentrieren, was wiederum zu einer Überfischung und zu einem Preisverfall aufgrund der Marktüberschwemmung, insbesondere bei Anlandungen von Fisch führt, für den keine zulässigen Gesamtfangmengen einzuhalten sind.
- Eine unverhältnismäßig große Anzahl an kleinen Fischern wendet aus wirtschaftlichen Gründen der Fischerei den Rücken zu, wobei diese Schwierigkeiten auf die ungerechte Zuteilung von Quoten und den mangelhaften Zugang zurückzuführen sind, obwohl ihre Fischereipraktiken geringe ökologische Auswirkungen haben und nachhaltig sind.
- Kleinere Häfen schließen, sodass die Anlandungen sich auf größere Häfen konzentrieren, was wiederum Auswirkungen auf die Küsten- und ländlichen Gemeinschaften hat.
- Vermehrte negative soziale und ökologische Folgen sind nicht auszuschließen.

Konklusion

Übertragbare individuelle Quoten sind ein System, das auf einer wirtschaftlichen Logik basiert, die breitere Auswirkungen und unterschiedliche Werteformen nicht berücksichtigt. Sie erschweren den Zugang zur Fischerei für kleine Fischer, verhindern den Zugang für Neueinsteiger, d. h. junge Fischer, führen zu Wirtschaftskonsolidierungen und Ungleichheit und wirken sich negativ auf die kleinen Küstengemeinschaften aus.