

**Kurzbewertung des
Bewirtschaftungsplans
Miesmuschelfischerei
im Nationalpark
„Niedersächsisches Wattenmeer“**

erstellt im Auftrag der
Niedersächsische Muschelfischer GbR

November 2017

COFAD GmbH
Beratungsgesellschaft für Fischerei,
Aquakultur und Regionalentwicklung
Obere Stadt 47
82 362 Weilheim
Tel: 0881 - 901 15 17 0
Fax: 0881 - 901 15 17 9
e-mail: [cofad @ cofad.de](mailto:cofad@cofad.de)
www.cofad.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftrag, Vorgehensweise und Hintergrund	1
1.1	Auftrag und Vorgehensweise.....	1
1.2	Der Miesmuschel-Bewirtschaftungsplan und seine Rolle im gesamten Managementsystem der Miesmuschelfischerei	2
1.3	Die Miesmuschelfischerei.....	5
2.	Kurzbewertung des Bewirtschaftungsplans Miesmuschelfischerei im Nationalpark „niedersächsisches Wattenmeer“	9
2.1	Bewertung der Ziele.....	9
2.2	Bewertung der Instrumente und Bestimmungen.....	13
2.3	Bewertung der Überwachungsmechanismen und des Monitorings.....	19
2.4	Bewertung des Managementprozesses einschließlich der Erstellung der Bewirtschaftungspläne	21
2.5	Bewertung der Wirksamkeit des Managementplanes vor dem Hintergrund der Entwicklung von Miesmuschelbeständen sowie sonstigen ökologischen und ökonomischen Faktoren.....	24
2.5.1	Erreichung des Ziels, die Existenzsicherung der Muschelfischereibetriebe durch eine nachhaltige Nutzung der Miesmuschelbestände zu ermöglichen.....	24
2.5.2	Erreichung des Ziels, die Entwicklung der Miesmuschelbänke einschließlich der spezifischen Lebensgemeinschaften zu sichern.....	27
2.5.3	Erreichung des Ziels sicherzustellen, dass die Besatzmuschelfischerei in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck des Nationalparks und dessen Erhaltungszielen als NATURA 2000-Gebiet stattfindet.....	29
3.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	34
	Anhang 1: Liste der Gesprächspartner	37
	Anhang 2: Literatur/Dokumente.....	37

Liste der Abbildungen

Abb. 1:	Konsum- und Besatzmuschelfischerei in Niedersachsen 1994–2016.....	6
Abb. 2:	Saat- und Besatzmuschelquellen der niedersächsischen Muschelfischerei 1994–2016	7
Abb. 3:	Besatzmuschelfischerei in Niedersachsen nach Herkunft aus Sub- oder Eulitoral 1994–2016.....	8
Abb. 4:	Nettogewinn der Muschelfischereibetriebe in Deutschland, 2008– 2014.....	24
Abb. 5:	Miesmuschelanlandungen Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 2000–2016.....	25
Abb. 6:	Produktionsgewicht und Erlöse der Muschelfischereibetriebe in Niedersachsen, 2009–2016	26
Abb. 7:	Entwicklung des eulitoralen Miesmuschelbestands: Biomasse, 1996– 2016.....	27
Abb. 8:	Entwicklung des eulitoralen Miesmuschelbestands: Fläche, 1996– 2016.....	27
Abb. 9:	Situation der Standorte in Bezug auf Befischung, 1999–2016	28
Abb. 10:	Gespernte und von der Miesmuschelfischerei unbefischte Bereiche des Nationalparks und angrenzender Gebiete	30
Abb. 11:	Eulitorale Muschelbänke 2016 und genehmigte Flächen der Besatzmuschelfischerei 2007-2016.....	32

1. Auftrag, Vorgehensweise und Hintergrund

1.1 Auftrag und Vorgehensweise

Die COFAD GmbH wurde von der Niedersächsische Muschelfischer GbR beauftragt, eine externe Überprüfung des derzeitigen Managements der Miesmuschelfischerei in Niedersachsen durchzuführen (Bestätigung des Auftrags per E-mail vom 31.08.2017). Leitfragen dabei sollen sein:

- Ist das Management in Niedersachsen geeignet die nachhaltige Nutzung des Miesmuschelbestandes sicherzustellen?
- Gibt es genügend Instrumentarien und Regelungen, um auf erhebliche Bestandsschwankungen zu reagieren?
- Gibt es eine hinreichende Kontrolle der Fischereitätigkeiten?

In Gesprächen zum Auftrag wurden weitere Detail geklärt, insbesondere dass

- nur eine kurze Bewertung erwartet wird
- wesentlicher Bezug das Management gemäß Entwurf des Bewirtschaftungsplans 2017–2021 (Stand 30.11.2016) ist, der nach vorliegenden Informationen derzeit bereits angewendet wird (s.u.).

Ein Hintergrund des Auftrags ist, dass die Miesmuschelfischerei in Niedersachsen MSC-zertifiziert ist und eine Rezertifizierung ansteht. In diesem Zusammenhang (insbesondere für *Performance Indicator 3.2.4, Monitoring and management performance evaluation*) ist eine Überprüfung bzw. Bewertung des Managementsystems von Bedeutung. Dem Auftraggeber steht es entsprechend frei, die Ergebnisse dieser Kurzbewertung in den Zertifizierungsprozess einzubringen. Gegenstand des Auftrags war allerdings nicht eine Bewertung der Fischerei oder ihres Managements nach MSC-Kriterien, und diese wurde auch nicht angeboten oder durchgeführt. Eine solche Bewertung bleibt den offiziellen Überprüfungen durch akkreditierte Zertifizierer vorbehalten.

Einigkeit besteht mit dem Auftraggeber auch darin, dass rechtliche Aspekte zwar erwähnt werden können, dass es sich bei dem vorliegenden Bericht aber nicht um ein Rechtsgutachten handelt und zu rechtlich umstrittenen Fragestellungen auch keine definitiven Aussagen getroffen werden können.

Weiterhin können ökologische Aspekte der Miesmuschelfischerei nur behandelt werden, soweit diese aus den vorliegenden Informationen klar hervorgehen und im Zusammenhang mit dem Management unmittelbar relevant sind. Es ist nicht die Aufgabe, eine FFH-Verträglichkeitsprüfung oder sonstige ökologische Wirkungsanalyse durchzuführen.

Die Vorgehensweise bestand vorwiegend aus den folgenden Schritten:

- Analyse von Daten und Informationen
- Durchführung einer Befragung unter Beteiligten. Befragt wurden sieben Vertreter der Fischerei, der Fischereiverwaltung, der Naturschutz- bzw. Nationalparkverwaltung und von Naturschutzorganisationen (Nichtregierungsorganisationen).
- Auswertung der Ergebnisse und Verfassung des Bewertungsberichts.

Die erwähnte Befragung ist eine wesentliche Quelle der Bewertung. Ihr wesentlicher Zweck war, die relevanten Informationen und Ansichten zu erfassen. Dieser Bericht versucht, die verschiedenen erhobenen Informationen und Ansichten sachgerecht zusammenzufassen und wiederzugeben. Aufgabe dieses Berichts ist jedoch darüber hinausgehend vor allem, eine eigene Bewertung auf Basis der erhobenen Informationen durchzuführen, nicht lediglich die erhobenen Meinungen wiederzugeben.

Diese Kurzbewertung wurde von der COFAD GmbH und dort federführend von Suitbert Schmüdderich, Fischerei-Sozioökonom und Evaluierungsexperte, durchgeführt.

1.2 Der Miesmuschel-Bewirtschaftungsplan und seine Rolle im gesamten Managementsystem der Miesmuschelfischerei

Rechtliche Rahmenbedingungen der Miesmuschelfischerei und –kulturwirtschaft allgemein

Die Miesmuschelfischerei in Niedersachsen wird zunächst durch fischereiliches Recht geregelt, insbesondere durch das Niedersächsische Fischereigesetz (Nds. FischG) und die Niedersächsische Küstentischereiordnung (NKüFischO). Regelungsinhalte sind u.a.

- Die Miesmuschelfischerei ist nur zulässig mit einem Erlaubnisschein des Staatlichen Fischereiamtes Bremerhaven (§ 17 Nds. FischG und § 8 (1) NKüFischO)
- Die Besatzmuschelfischerei ist beschränkt auf die fünf Fahrzeuge, die diese Fischerei bereits in den Jahren 2009, 2010 und 2011 ausgeübt haben bzw. durch Fahrzeuge, welche diese ersetzen (§ 8 (1a) NKüFischO).
- Für Wildmuscheln im Eulitoral besteht in der Zeit vom 15. Dezember bis 31. März Schonzeit (NKüFischO § 8 (3)).
- Konsumwildmuschelfischerei ist nur zulässig ab einer Schalenlänge von 5 cm (§ 8 (4) NKüFischO). (Diese Form der Muschelfischerei wurde zum letzten Mal 2005 ausgeübt.)
- Besatzmuschelfischerei ist nur zulässig bis zu einer Schalenlänge von 4 cm (§ 8 (5) NKüFischO)
- In Niedersachsen für den Besatz einer Muschelkulturfläche gefischte Muscheln dürfen nur auf einer Muschelkulturfläche in Niedersachsen ausgebracht werden. (§ 8 (5) NKüFischO). Damit wird die Besatzmuschelfischerei praktisch auf die Kapazität der niedersächsischen Kulturflächen gedeckelt.
- Eine Genehmigung zum Ausbringen von Besatzmuscheln aus dem Wattenmeer (52°54'N, südlich von 56°N und östlich einer Linie von 52°54'N 4°36'E bis 56°N 7°30'E) kann nur erteilt werden, wenn diese aus zertifizierten Muschelgewässern stammen. Für Muscheln aus anderen Regionen kann die Genehmigung nur erteilt werden, wenn der Nachweis geführt wird, dass das Herkunftsgebiet frei von Parasiten und Krankheiten ist.
- Die Anlage von Muschelkulturen in den Küstengewässern bedarf der Genehmigung des Fischereiamts (§ 17 Nds. FischG); die Gesamtfläche der Muschelkulturflächen ist auf 1.300 Hektar beschränkt (NKüFischO § 8 (5)).

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Miesmuschelfischerei damit einem im Vergleich zu anderen Fischereien bereits fischereirechtlich einen sehr strikten Regelungsrahmen unterliegt. Insbesondere kommt dies darin zum Ausdruck, dass jede einzelne Befischung vorab genehmigt werden muss, was unter Festlegung von genauem Fanggebiet und eines beschränkten Zeitraums für die Befischung geschieht. Das Fischereiamt kann die Genehmigung versagen, wenn dies zum Schutz der Wildmuschelbestände erforderlich ist (§ 8 (2) NKüFischO).

Zusätzliche Regelungen für die Miesmuschelfischerei im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Die niedersächsische Miesmuschelfischerei findet überwiegend im Gebiet des Nationalparks „Niedersächsisches Wattenmeer“ – der den größten Teil der niedersächsischen Küstengewässer abdeckt – statt. Dort gelten zusätzliche spezielle naturschutzrechtliche Vorschriften (auch außerhalb des Nationalparks muss allgemeines Naturschutzrecht natürlich beachtet werden). Größere Teile des Nationalparks sind gleichzeitig Natura 2000-Gebiet, wofür ebenfalls besondere Schutzvorschriften bestehen.

Nationalpark-Gesetz

Innerhalb des Nationalparks unterliegt die Miesmuschelfischerei den Bestimmungen des Gesetzes über den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ (NWattNPG) vom 11. Juli 2001.

Das NWattNPG bestimmt in §9 (2): „Die berufsmäßige Miesmuschelfischerei einschließlich des Beifangs der Pazifischen Auster und das Anlegen von Miesmuschelkulturen ist in den Ruhezonengebieten I/2, I/4, I/5, I/6, I/13, I/14, I/21, I/22, I/27, I/29, I/31, I/36, I/39 und I/40 mit den sich aus den Sätzen 2 und 3 ergebenden Einschränkungen erlaubt. Die Besatzmuschelfischerei ist nur im Rahmen eines Bewirtschaftungsplans zulässig, den die oberste Fischereibehörde gemeinsam mit der obersten Naturschutzbehörde erlässt und unter Beachtung des Schutzzwecks dieses Gesetzes nach jeweils fünf Jahren fortschreibt; dies gilt auch für das Ruhezonengebiet I/17, soweit dort nach Maßgabe der Anlage 1 die Besatzmuschelfischerei erlaubt ist.“

Konsummuscheln dürfen auf Wildbänken nur gefischt werden, wenn sie dort ständig vom Wasser überspült werden.“

Festzuhalten ist also einerseits, dass die Miesmuschelfischerei im Nationalpark – unter den genannten Einschränkungen – erlaubt ist, andererseits auch, dass diese Erlaubnis für bestimmte Ruhezonen gilt, andere aber im Umkehrschluss für diese Fischerei gesperrt sind.

Neben diesen speziellen Bestimmungen zur Muschelfischerei sind vor allem die Schutzzwecke des Nationalparks relevant, da eine Vereinbarkeit mit diesen gegeben sein muss. § 2 des NWattNPG bestimmt hierzu allgemein, dass die natürlichen Abläufe in den Lebensräumen des Nationalparks fortbestehen sollen und dass die biologische Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten im Gebiet des Nationalparks erhalten werden soll.

Als Erhaltungsziele für das Natura 2000-Gebiet führt die Anlage 5 des Nationalparkgesetzes u.a. auf:

„3. Besondere Erhaltungsziele für Lebensräume und Arten der Meeresgebiete

- a) Flache Meeresarme und -buchten (1160), überspülte Sandbänke (1110) sowie geogene und biogene Riffe (1170) mit guter Wasserqualität, natürlichen Strukturen, natürlichen dynamischen Prozessen und beständigen Populationen der charakteristischen Arten. Dies beinhaltet [...]
- cc) natürliche sublitorale Muschelbänke mit allen Altersphasen und intakten Lebensgemeinschaften, [...]
- ee) günstige Voraussetzungen für die Neuentstehung von Bänken der Europäischen Auster, Sabellaria-Riffen und sublitoralen Seegras-Wiesen.“

Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Wie oben dargestellt, erfordert das Nationalparkgesetz die Existenz eines Bewirtschaftungsplans als Voraussetzung für die Miesmuschelfischerei. Dieses Erfordernis bezieht sich natürlich nur auf das Gebiet des Nationalparks und auch nur auf die Miesmuschelfischerei, die Kulturflächen sind in dem Zusammenhang nicht erwähnt.

Da die niedersächsische Miesmuschelfischerei überwiegend in das Gebiet des Nationalparks fällt, ist der entsprechende „Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ das zentrale Instrument des Managements der Miesmuschelfischerei in Niedersachsen und deckt mit dem Nationalpark die ökologisch besonders sensiblen und gleichzeitig besonders geschützten Gebiete, in denen die Miesmuschelfischerei stattfindet, ab. Der Bewirtschaftungsplan steht folglich auftragsgemäß im Fokus dieser Bewertung.

Ein erster Bewirtschaftungsplan wurde von der obersten Fischereibehörde gemeinsam mit der obersten Naturschutzbehörde für die Jahre 1999–2003 eingeführt, damals begleitet von einem Forschungsprogramm und Diskussionen mit Naturschutzverbänden und anderen Betroffenen. Folgepläne mit leicht überarbeiteten Inhalten traten für die Jahre 2004–2008 und 2009–2013 in Kraft. Der Plan 2009–2013 beinhaltete bezüglich seiner Gültigkeitsdauer die Klausel: „Er verlängert sich automatisch um weitere fünf Jahre, sofern keine zwingenden Gründe für eine inhaltliche Veränderung vorliegen“. Gemäß Auskunft des Ministeriums trat diese Verlängerung ein (so auch vermerkt im Entwurf des Nachfolgeplans).

Parallel wurde jedoch ein neuer Bewirtschaftungsplan erarbeitet. Dieser Bewertung liegt eine Entwurfsversion mit Stand 30.11.2016 vor, die davon ausgeht, dass der verlängerte Plan 2009–2013 vor Ablauf der fünfjährigen Verlängerung durch einen Nachfolgeplan abgelöst wird.

Nach Auskunft der Niedersächsische Muschelfischer GbR werden die verschärften Bestimmungen des Entwurfs des Nachfolgeplans bereits angewandt, was das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Unterzeichner Dr. Olaf Prawitt) mit Schreiben vom 05.01.2017 bestätigt.

MSC-Zertifizierung

Die niedersächsische Miesmuschelfischerei wurde Oktober 2013 gemäß den Kriterien des Marine Stewardship Councils (MSC) zertifiziert. Damit kann ihre Nachhaltigkeit im Sinne dieser Standards als erwiesen gelten. Aus den Reihen von Naturschutzorganisationen wurde allerdings gefordert, dass der MSC für Fischereien in Schutzgebieten strengere Standards setzen sollte als für jene außerhalb solcher Gebiete; entsprechend hätten sie strengere Kriterien für die niedersächsische Miesmuschelfischerei gewünscht. Bisher werden solche Unterscheidungen beim MSC-Standard nicht getroffen.

Die Zertifizierung erfolgte damals unter 10 Auflagen (was bei MSC-Zertifizierungen durchaus üblich ist). U.a. sollte untersucht werden, ob sublitorale Miesmuschelvorkommen unter bestimmten Bedingungen stabile Bänke bilden könnten, wenn sie nicht befischt werden. Auch sollte eine eventuelle Nährstoffakkumulation unter Besatzmuschelkollektoren untersucht werden.

Gemäß Bericht zum dritten jährlichen Überwachungsaudit (S. 7) sind alle Bedingungen entweder erfüllt oder die Fischerei liegt im Plan bei deren Erfüllung.

Damit kann die MSC-Zertifizierung als weitere Komponente des Managementsystems angesehen werden, da sie zum einen eine Aufweichung der Regeln gegenüber dem Zeitpunkt der Zertifizierung verhindert und andererseits Fortschritte zur weiteren Verbesserung der Nachhaltigkeit erfordert.

1.3 Die Miesmuschelfischerei

Das Sammeln und Fischen von Miesmuscheln ist eine traditionelle Tätigkeit an der niedersächsischen Küste. Gegenwärtig wird sie von vier Unternehmen mit fünf Kuttern betrieben. In ihrer aktuellen Form ist sie eine Mischform aus Fischerei und Aquakultur: Besatzmuscheln werden gefischt oder an Kollektoren aus der Wassersäule gesammelt und auf Kulturflächen zum weiteren Abwachsen ausgebracht. Von den Kulturflächen werden sie anschließend geerntet und angelandet.

Eckdaten der Miesmuschelfischerei und –kultur können wie folgt dargestellt werden:

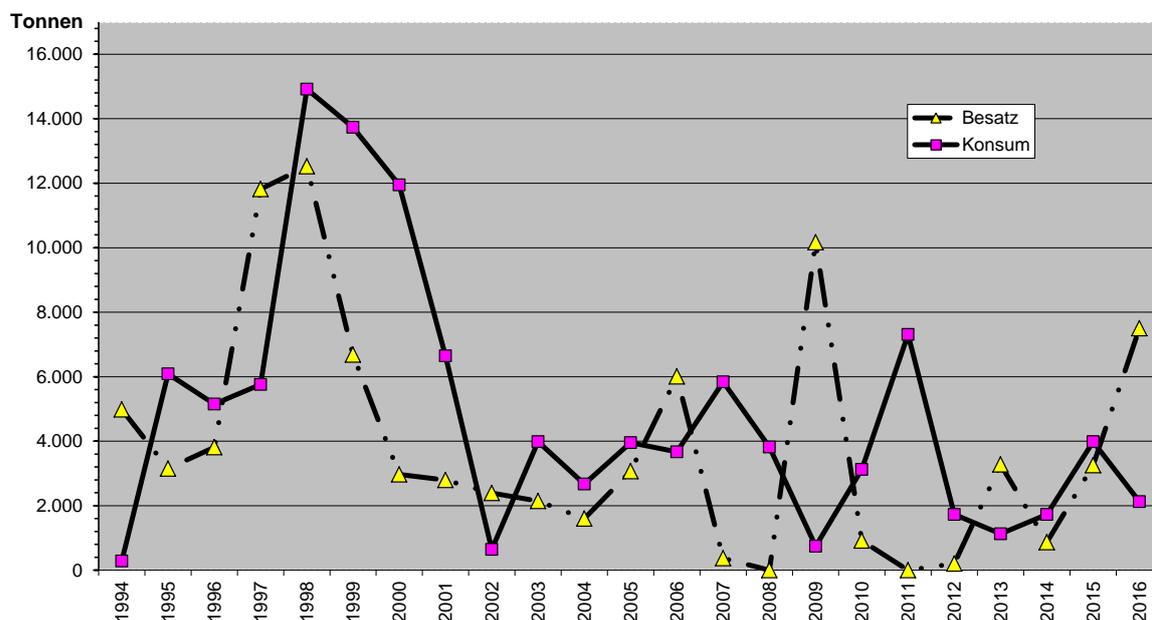
Gefischte Mengen

Zu den gefischten Mengen liegen zwei verschiedene Zeitreihen vor:

- die Mengen der im Rahmen der Besatzmuschelfischerei gefischten kleinen (d. h. in der Regel unter 4 cm Schalenlänge) Besatzmuscheln, die anschließend auf die Kulturflächen zum weiteren Abwachsen verbracht wurden
- die Mengen der von den Kulturflächen gefischten bzw. geernteten Konsummuscheln.

Abb. 1: Konsum- und Besatzmuschelfischerei in Niedersachsen 1994–2016

Konsummuscheln ohne Wildmuschelanlandungen 1998 und 1999



Quelle: Staatliches Fischereiamt Bremerhaven
 - korrigierte Angaben August 2017 -
 Nds. Muschelfischer GbR; M. Gubernator 2017

Saat1

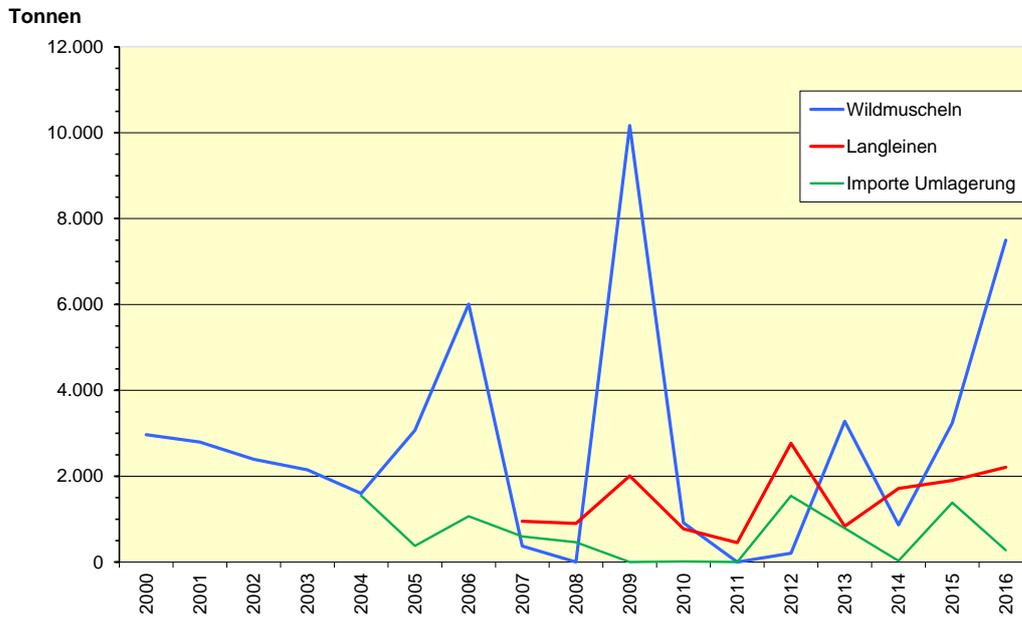
Betrachtet man die Zeit unter den letzten beiden Bewirtschaftungsplänen einschließlich Verlängerung, d. h. ab 2004, so betrug die Menge der gefischten Besatzmuscheln zwischen 0 und 10.165 Tonnen, jene der Konsummuscheln zwischen 744 und 7.308 Tonnen. Auffällig und gleichzeitig naheliegend ist, dass die Veränderungen in den Mengen der Besatzmuscheln in der Regel nach ein bis zwei Jahren ähnliche Veränderungen bei den Konsummuscheln nach sich ziehen. Beide Mengen liegen durchaus in vergleichbarer Größenordnung. Da die individuellen Muscheln während der Kulturphase an Gewicht zunehmen, kann davon ausgegangen werden, dass nicht alle Muscheln bis zur Ernte überleben, sondern z. B. Strömung, Stürmen oder der Prädation zum Opfer fallen.

Neben der Besatzmuschelfischerei im niedersächsischen Wattenmeer werden Besatzmuscheln ebenfalls an Kollektoren (Langleinen) gewonnen oder entstammen dem Import. Importe finden seit einigen Jahren nur noch aus dem Wattenmeer (von den Niederlanden bis Dänemark) statt und werden von den Muschelfischern daher als „Umlagerung“ innerhalb des Wattenmeers bezeichnet.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Mengen der Besatzmuscheln aus den verschiedenen Quellen:

Abb. 2: Saat- und Besatzmuschelquellen der niedersächsischen Muschelfischerei 1994–2016

Netto-Schätzwerte

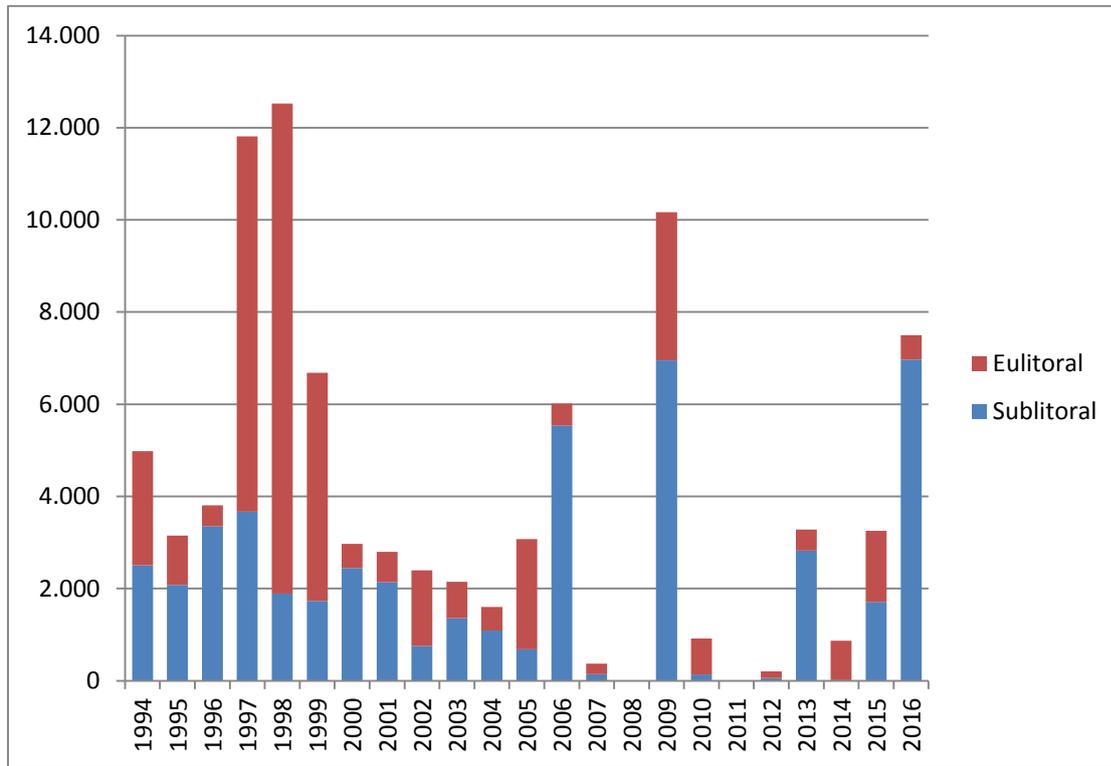


Quelle: Staatliches Fischereiamt Bremerhaven
Nds. Muschelfischer GbR; M. Gubernator 2017

Saat4

Die Besatzmuschelfischerei findet sowohl im Eulitoral wie im Sublitoral statt. Wählt man als Betrachtungszeitraum wieder die Zeit ab 2004, so entstammen 30 % der gefischten Besatzmuscheln dem Eulitoral, 70 % dem Sublitoral.

Abb. 3: Besatzmuschelfischerei in Niedersachsen nach Herkunft aus Sub- oder Eulitoral 1994–2016



Datenquelle: Staatliches Fischereiamt Bremerhaven / Nds. Muschelfischer GbR; M. Gubernator 2017

2. Kurzbewertung des Bewirtschaftungsplans Miesmuschelfischerei im Nationalpark „niedersächsisches Wattenmeer“

2.1 Bewertung der Ziele

Darstellung der Ziele

Ziel des Bewirtschaftungsplans (in der vorliegenden Entwurfsversion wie auch in der Version 2008–2013) ist „die wirkungsvolle Verbindung ökonomischer Erfordernisse und ökologischer Zielvorstellungen“ (Kap. 5.1). Die weiteren Ziele lassen sich zusammenfassen als:

- zur Existenzsicherung der Muschelfischereibetriebe eine nachhaltige Nutzung der Miesmuschelbestände zu ermöglichen
- die Entwicklung der Miesmuschelbänke einschließlich der spezifischen Lebensgemeinschaften zu sichern
- sicherzustellen, dass die Besatzmuschelfischerei in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck des Nationalparks und dessen Erhaltungszielen als NATURA-2000-Gebiet stattfindet.

Genannt werden im Zusammenhang mit den Schutzzwecken insbesondere

- die eulitoralen Miesmuschelbänke als Element der Lebensraumtypen 1140 (vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt) und 1160 (flache große Meeresarme und –buchten),
- die sublitoralen Miesmuschelbänke, wenn sie die Kriterien des Lebensraumtyps 1170 (Riffe) erfüllen

Für diese sollen erhebliche Verschlechterungen gegenüber der Referenzsituation im Jahr 1994 (als das Nationalparkgesetz in Kraft trat) vermeiden werden. In Ergänzung zu den bereits bestehenden gesetzlichen Regelungen soll der Bewirtschaftungsplan ausschließen, dass es im Rahmen der dann noch möglichen Besatzmuschelfischerei zu einer erheblichen Beeinträchtigung der eulitoralen, lagestabilen Miesmuschelbänke im Nationalpark kommen kann.

Darstellung und Analyse der Befragungsergebnisse zu den Zielen

Alle Befragten hielten diese Ziele im Wesentlichen für angemessen. Deutlich eingeschränkt war diese Auffassung allerdings bei den Vertretern der Naturschutzorganisationen. Diese äußerten, dass über diesen Zielen als „Oberziel“ das Ziel stehen müsse, dass gemäß IUCN-Kriterien mindestens 75 % der Nationalparkfläche frei von menschlicher Nutzung sein und als Prozessschutz-Zone dienen sollen. Alternativ müsse im Einklang mit dem Bundesnaturschutzgesetz zumindest 50% der Nationalparkfläche nutzungsfrei sein, wobei es auf großräumige nutzungsfreie Zonen ankäme.

Hintergrund:*Die 75 %-Regel der IUCN*

Die IUCN hat verschiedene Kategorien für Schutzgebiete sowie entsprechende Ziele festgelegt und fordert, dass mindestens 75 % eines Schutzgebietes dem vorrangigen Ziel entsprechen sollte.¹

Allerdings sind die Vorgaben der IUCN nicht verbindlich für deutsche Nationalparks, zudem besteht keine verbindliche Zuordnung dieser Nationalparks zu den Kategorien der IUCN (wobei Nationalparks allgemein der Kategorie II entsprechen).

Das vorrangige Ziel für Kategorie II lautet bei IUCN: „Schutz der natürlichen biologischen Vielfalt zusammen mit der ihr zugrunde liegenden ökologischen Struktur und den unterstützenden ökologischen Prozessen sowie Förderung von Bildung und Erholung.“ Eine menschliche Nutzung schließt dies vom Wortlaut her nicht prinzipiell aus, diese müsste aber mit dem Schutz von biologischer Vielfalt sowie ökologischen Strukturen und Prozessen vereinbar sein.

IUCN diskutiert die Vereinbarkeit menschlicher Nutzungen mit den Schutzziele an verschiedenen Stellen, u. a. auch im Zusammenhang mit marinen Schutzgebieten: „In der Meeresumwelt ist die extraktive Nutzung (von lebendem oder totem Material) als Hauptaktivität allgemein nicht vereinbar mit den Zielen von Kategorie II-Gebieten. Grund ist, dass mittlerweile erkannt wurde, dass viele menschliche Aktivitäten, selbst wenn sie mit geringer Intensität durchgeführt werden (wie etwa Fischerei), zu einer ökologischen Inanspruchnahme von Ressourcen führen und daher als unvereinbar mit einem effektiven Schutz von Ökosystemen angesehen werden. Wo solche Nutzungen in einem Kategorie II-Gebiet nicht aktiv so gemanagt werden können, dass sichergestellt wird, dass das Hauptziel des Ökosystemschutzes erreicht wird, sollte überlegt werden, ob irgendeine Entnahme überhaupt genehmigt werden soll.“²

¹ siehe Dudley, N. (Editor) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN, insbesondere S. 35, sowie: EUROPARK Deutschland: Richtlinien für die Anwendung der IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete, insbes. S. 47.

² Dudley, N. (Editor) (2008). Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland: IUCN, S. 58 (eigene Übersetzung). Anmerkung: Der englische Originaltext lautet: „In marine environments, extractive use (of living or dead material) as a key activity is generally not consistent with the objectives of category II areas. This is because many human activities even undertaken at low levels (such as fishing) are now recognised as causing ecological draw-down on resources, and are therefore now seen as incompatible with effective ecosystem protection. Where such uses cannot be actively managed in a category II area to ensure the overall objectives of ecosystem protection are met, consideration may need to be given to whether any take should be permitted at all“. Die deutsche Übersetzung in „EUROPARK Deutschland: Richtlinien für die Anwendung der IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete“, S. 68 lautet: „Die wirtschaftliche Nutzung der Ressourcen (von lebenden Individuen oder totem Material) ist – als eine wichtige menschliche Tätigkeit in der Meeresumwelt – nicht mit den Zielen der Kategorie II vereinbar. Denn viele menschliche Aktivitäten, selbst wenn sie nur in geringer Intensität durchgeführt werden (wie einige Fischereien), führen anerkanntermaßen zu Verlusten bei den ökologischen Ressourcen und gelten deshalb nicht mehr als vereinbar mit einem wirksamen Ökosystemschutz. Ein aktives Management der o. g. Nutzungen ist in Gebieten der Kategorie II nur dann möglich, wenn es für den Schutz

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass es in den genannten Vorgaben der IUCN (die für einen deutschen Nationalpark rechtlich unverbindlich sind) keine Bestimmungen gibt, aus denen zweifelsfrei hervorgehen würde, ob die Miesmuschelfischerei in jenen Schutzzonen des Nationalparks, für die das Hauptziel der Kategorie II gelten soll, im Rahmen des Managements durch den Bewirtschaftungsplan und andere Instrumente weiterhin ausgeübt werden kann oder nicht. Dass IUCN eine Einstellung solcher Nutzungen als unter ökologischen Gesichtspunkten idealeren Zustand ansieht, geht deutlich aus den Texten hervor und ist nachvollziehbar, betont wird von IUCN aber auch die Notwendigkeit des Kompromisses mit der Bevölkerung und dass vieles eine Frage der Intensität von Eingriffen ist.

Anzumerken ist ebenfalls, dass das 75%-Ziel der IUCN auch von anderen Nationalparks in Deutschland nicht erreicht wird. So kommt die Evaluierung „Managementqualität deutscher Nationalparks“ zu dem Ergebnis, „dass fast alle deutschen NLP faktisch so genannte „Entwicklungs-Nationalparks“ sind, die den von der IUCN geforderten Mindestanteil von 75 % Prozessschutzzone in der Realität nur teilweise erreichen und hierfür nach ihrer Gründung bis zu 30 Jahre Zeit haben“.³

Das Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) definiert im § 24 (1) Nationalparke als Gebiete, die sich „in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand befinden oder geeignet sind, sich in einen Zustand zu entwickeln oder in einen Zustand entwickelt zu werden, der einen möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet.“ Gleichzeitig wird im nachfolgenden Artikel (2) das Ziel vorgegeben, „in einem überwiegenden Teil ihres Gebiets den möglichst ungestörten Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik zu gewährleisten. Soweit es der Schutzzweck erlaubt, sollen Nationalparke auch der wissenschaftlichen Umweltbeobachtung, der naturkundlichen Bildung und dem Naturerlebnis der Bevölkerung dienen.“

Der „überwiegende Teil“ wird allgemein als über 50 % verstanden. Ob der „möglichst ungestörte Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik“ einzelne Eingriffe wie das gelegentliche Fischen von Saatmuscheln ausschließt, erscheint vom Wortlaut her unklar, dass es sich bei einer solchen Fischerei grundsätzlich um eine – wenn auch in Ausdehnung und Intensität begrenzte – Störung handelt, erscheint aber klar.

der Ökosysteme erforderlich ist.“ Dies weicht inhaltlich vom englischen Original ab. Das deutsche Dokument nennt sich „Deutsche Übersetzung (stellenweise gekürzt oder ergänzt)“; möglicherweise geschah die Abweichung in dem Bestreben, Informationen z. B. zur Anwendung der 75 %-Regel zu ergänzen und klar hervorzuheben (siehe Vorwort H. Wesemüller). Es kann hier auch nicht untersucht werden, ob die Abweichungen vom Original der Intention der IUCN entsprechen. Geht man allein vom Wortlaut der beiden Texte aus, so stellt die deutsche Übersetzung – was die Schlussfolgerungen betrifft – eine Verschärfung (und somit eine Verfälschung) des Sinns des englischen Originals dar. Daher wird hier der englische Originaltext zu Grunde gelegt.

³ EUROPARC Deutschland e. V. (2013): Managementqualität deutscher Nationalparks, S. 50

Die Frage unterschiedlicher Zielsetzungen erscheint von wesentlicher Bedeutung auch für die Stellungnahmen der Befragten zu den nachfolgenden Punkten. Die wesentlichen Unterschiede können wie folgt zusammengefasst werden:

Fischerei, Fischereiverwaltung und weitgehend auch die Vertreter der Nationalparkverwaltung argumentieren

- dass die Ziele angemessen sind.
- dass der Nationalpark mit existierender Muschelfischerei ausgerufen worden sei und damals wie heute bei stattfindender Muschelfischerei wertvolle Habitate und hohe Biodiversität aufweise. Gemäß NWattNPG dürfe die Miesmuschelfischerei auch weiterhin unter den Maßgaben des Bewirtschaftungsplans ausgeübt werden.
- dass der Status quo in Bezug auf die Ziele (und weitgehend auch deren Umsetzung, s. u.) alle Belange ausreichend berücksichtige.

Von Seiten der Naturschutzorganisationen liegt eine schriftliche informelle (weil sie auch nur informell zur Stellungnahme zu einem Entwurf gebeten wurden) Stellungnahme zum Entwurf des Bewirtschaftungsplans vor. Zusätzliche Argumente wurden in den Befragungen vorgetragen. Bei Nuancen zwischen den Aussagen der einzelnen Organisationen ist der Kern,

- dass „Oberziel“ sein müsse, Fortschritte im Hinblick auf großflächige nutzungsfreie Gebiete mit Prozessschutz zu erreichen (siehe 75 % bzw. über 50 % Ziel).
- dass die Schaffung großflächiger nutzungsfreier Zonen ein prinzipielles Ziel sei, selbst wenn keine konkreten Beeinträchtigungen durch existierende Nutzungen nachzuweisen seien.
- dass ein Bestandsschutz für die Miesmuschelfischerei bei Gründung des Nationalparks nur ein Kompromiss gewesen sei, langfristiges Ziel sei aber ein Zurückführung bzw. ein Auslaufen. So sollten z. B. Familienbetriebe nicht durch andere weitergeführt werden, wenn der Eigentümer sie aufgeben wolle. Teilweise wurde die Beendigung jeder Fischerei auf *wilde* Muscheln als langfristiges, stufenweise zu erreichendes Ziel genannt. Die Anlage von Kulturflächen und die Sammlung von Besatzmuscheln durch Kollektoren wurden nicht grundsätzlich in Frage gestellt, auch dafür solle es aber strengeren Auflagen geben. Vom BUND wurde in einer schriftlichen Stellungnahme betont, nicht kategorisch gegen eine Miesmuschelfischerei zu sein, soweit diese naturverträglich / nachhaltig durchgeführt wird.
- dass nicht nur existierende Lebensraumtypen bzw. Habitate geschützt werden sollten, sondern auch die Möglichkeit, dass sich solche neu bilden (insbesondere Miesmuschelbänke) bzw. dass früher existierende Lebensraumtypen wiederhergestellt werden sollen.
- dass der Plan in seiner Zielsetzung (und seinen Bestimmungen) entsprechend stärker auch das Sublitoral und potenzielle Muschelbänke abdecken solle, nach Möglichkeit auch benachbarte Meeresbereiche außerhalb des Nationalparks.

Bewertung der Ziele

Sowohl die Vertreter der Fischerei, der Fischereiverwaltung wie auch der Umweltverwaltung akzeptierten in der Befragung die gegenwärtigen Ziele des Bewirtschaftungsplans als

angemessen und Ausdruck des erzielten gesellschaftlichen Kompromisses. Für die Vergangenheit und Gegenwart, trifft dies (weitgehend) auch auf die Vertreter der Umweltorganisationen zu, nur wollen diese für die Zukunft deutliche weitere Schritte in Richtung auf Ihre Zielsetzungen erreichen.

Teilweise argumentieren die Umweltorganisationen dabei mit gesetzlichen oder freiwilligen Standards. Eine detaillierte Untersuchung, in wieweit diese eine weitere Einschränkung der Miesmuschelfischerei erfordern, ist hier nicht möglich, die Erörterungen oben haben aber gezeigt, dass die Situation weniger eindeutig ist, als die Stellungnahmen der Naturschutzverbände zunächst nahelegen. Dies wird auch dadurch untermauert, dass die befragten Vertreter der Nationalparkverwaltung die Ziele des Bewirtschaftungsplans für angemessen halten und dass der Bewirtschaftungsplan mit dem Umweltministerium abgestimmt ist.

Letztlich geht es also eher um unterschiedliche gesellschaftliche Wertvorstellungen und Zielsetzungen, die Nichtregierungsorganisationen aus dem Bereich des Naturschutzes durchsetzen wollen. Dies ist ihr Recht und ihr *raison d'être*, und es ist naheliegend, dass sie in der Tendenz andere Ziele vertreten als ein auf einem Kompromiss beruhender Managementplan. Das ist dem Managementplan aber nicht als Defizit anzurechnen – der breitere Konsens, der hinter ihm steht, kann im Gegenteil sogar als positiv gewertet werden.

In Bezug auf MSC-Kriterien kann (mit den eingangs getroffenen Einschränkungen, dass es sich bei dieser Bewertung nicht um eine MSC-Bewertung handelt) festgestellt werden,

- dass sich die Ziele des Managementplans inhaltlich vor allem auf die MSC-Prinzipien 1 (Schutz der Fischbestände) und 2 (Minimale Auswirkungen auf das Ökosystem) beziehen, während der Plan selber Bestandteil des Managementsystems gemäß Prinzip 3 (Verantwortungsvolles und effektives Management) ist.
- dass die Zielsetzungen des aktuell im Entwurf befindlichen Plans weitgehend jenen des Plans während der Erstzertifizierung entsprechen. Änderungen sind eher redaktioneller Natur. In Bezug auf die Ziele des Bewirtschaftungsplans besteht also weiterhin im Wesentlichen die Situation, wie zum damaligen Zeitpunkt als MSC-konform bewertet wurde.

Anzumerken ist noch, dass sich verschiedene übergeordnete Zielsetzungen seit der ursprünglichen MSC-Zertifizierung stärker in Richtung ökologische Nachhaltigkeit bewegt haben, insbesondere jene der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU. Dies zu untersuchen ist aber nicht Gegenstand dieser Bewertung.

2.2 Bewertung der Instrumente und Bestimmungen

Darstellung der Instrumente und Bestimmungen

Die wesentlichen Instrumente und Bestimmungen des Bewirtschaftungsplans umfassen:

- eine Mindestfläche der eulitoralen Miesmuschelbänke von 1.000 ha und Mindestbiomasse von 10.000 t; werden beide Zielwerte um 10% unterschritten, werden vom Fischereiamt keine Fischereierlaubnisscheine für eulitorale Miesmuschelvorkommen ausgestellt, bis zumindest einer der Werte wieder erreicht ist. Es handelt sich hier um eine Fortschreibung der bisherigen Mindestwerte, allerdings tritt die Reaktion (keine Erlaubnisscheine auszustellen) nun sofort ein, während sie im vorangegangenen Plan

erst eintrat, wenn die Grenzwerte in zwei aufeinander folgenden Jahren um 10 % unterschritten wurden.

- Sperrung von 29 von 102 lagestabilen Miesmuschelstandorten; hierbei handelt es sich um eine Fortschreibung der bisherigen Regel.
- Dokumentation der Fischerei: Alle an der Besatzmuschelfischerei teilnehmenden Fischereifahrzeuge zeichnen ihre Fischereiaktivitäten mit Hilfe einer Black Box auf. Auf der Datenbasis werden jährlich Karten sowie Flächenberechnungen der eu- und sublitoralen Besatzmuschelfischerei erstellt, die jährlich dem Fischereiamt vorzulegen sind. Die Black Boxen wurden zuvor freiwillig mitgeführt und waren nicht im vorangegangenen Bewirtschaftungsplan erwähnt. Ebenso ist die Dokumentationspflicht neu. (Allerdings mussten die Fischereifahrzeuge gemäß EU-Vorgaben auch zuvor bereits das gröber auflösenden Vessel Monitoring Systeme (VMS) an Bord haben. Durch die Genehmigungen und die Meldung der gefischten Mengen lagen den Behörden auch bisher schon umfangreiche Informationen zu Ort und Umfang der Fischereitätigkeit vor.)
- Ausbringung von Besatzmuscheln nur aus dem Wattenmeers (etwa vom Ijsselmeer in den Niederlanden bis Ringkøbing in Dänemark). Auch diese Regelung ist neu, bereits zuvor hatten das Fischereiamt aber signalisiert, Importe von außerhalb des Wattenmeers nicht mehr oder nur unter sehr strikten Auflagen zu genehmigen (insbesondere nach einem Urteil zu Muschelimporten in Schleswig-Holstein) und auch die Fischer hatten Zweifel an diesen Importen, insbesondere ihrer Wirtschaftlichkeit. Ebenso lässt die Niedersächsische Küstefischereiordnung bereits jetzt Importe von außerhalb des Wattenmeers nur bei Nachweis der Freiheit von Krankheiten und Parasiten zu § 8 (7).

Mindestfläche und Biomasse sowie die lagestabilen Muschelstandorte beziehen sich auf Miesmuschelbänke im Eulitoral, zumal permanente Bänke im Sublitoral derzeit nicht bekannt sind. Auch die Restriktionen bei der Befischung (Sperrung, keine Ausgabe von Erlaubnisscheinen) beziehen sich aufs Eulitoral. Gegenüber dem Vorgängerplan sind aber die Pflichten des Monitorings (Black Box) bzw. der Dokumentation ausgeweitet, zudem erläutert der Entwurf des Bewirtschaftungsplans, dass eine Erfassung sublitoraler Habitats durch die Forschungsstelle Küste in Zusammenarbeit mit der Nationalparkverwaltung vorgesehen ist. Insofern ist das Sublitoral in der neuen Version deutlich besser abgedeckt was die Information und Informationspflichten angeht als unter dem Vorläuferplan, spezielle Einschränkungen (über allgemeine Bestimmungen im Fischereirecht hinaus) werden aber weiterhin nicht festgelegt.

In der Version 2009–2013 war noch ein Passus enthalten, wonach die Saatmuschelgewinnung an künstlichen Substraten im Hinblick auf den Schutzzweck des Nationalparks und die Erhaltungsziele „als zulässig angesehen“ werden. Ein solcher Passus ist in der neuen Entwurfsversion nicht mehr enthalten. Die Gründe sind nicht bekannt, allerdings ist zu sagen dass

- solche Kollektoren aktuell nicht im Nationalpark betrieben werden;
- die Aussage, dass die Kollektoren „als zulässig angesehen“ werden, keinen eigenen Regelungsinhalt hat; insofern ändert ihr Entfallen auch nichts.

Darstellung und Analyse der Befragungsergebnisse zu den Instrumenten und Bestimmungen

- *Zu Mindestflächen und –biomasse*

Landwirtschaftsministerium wie Nationalparkverwaltung hielten die Regelung für angemessen, weshalb sie die Zustimmung der beiden beteiligten Ministerien erhalten habe. Auch das Fischereiamt befürwortete die Regelung, vertrat aber zusätzlich die Auffassung, dass auch geringere Mindestwerte für eine Erhaltung der Miesmuschelbestände ausreichen würden; dies zeige die Erfahrung der Vergangenheit, wo es nach Eiswintern immer wieder Bestandseinbrüche gegeben habe, die aber durch hohen Brutfall schnell ausgeglichen wurden.

Zur Verschärfung der Regelungen gegenüber dem Vorläuferplan wurde vom Vertreter des Landwirtschaftsministeriums geäußert, dass es angesichts der positiven Entwicklung der Standorte (siehe Kap. 2.5) keiner grundsätzlich neuen Regelungen bedürfe, als Ausdruck des Vorsorgeansatzes aber eine schnellere Reaktion ermöglicht werden solle. Die Muschelfischer äußerten Unverständnis über die Verschärfung der Regelung und gaben zu bedenken, dass sie nach Sturmereignissen und harten Wintern selber unter Ausfällen litten und durch die Verschärfung Verluste auf den Kulturflächen unter Umständen nicht durch das Fischen neuer Besatzmuscheln ausgeglichen werden könnten. Generell kritisierten die Muschelfischer, dass die Maßnahmen von Bewirtschaftungsplan zu Bewirtschaftungsplan verschärft werden, ohne dass es aus ihrer Sicht einen Beleg für eine entsprechende Notwendigkeit gäbe.

Die Naturschutzorganisationen kritisierten die Heranziehung von 1994 als Referenzjahr. Gerade angesichts sich positiv entwickelnder Muschelbestände sollten auch die Referenzgrößen erhöht werden und sich eher am Durchschnitt orientieren. Näheres sollte ein Gutachten erarbeiten. Grundsätzlich äußerten sie zudem, dass die Fischerei von Miesmuscheln langfristig eingestellt werden sollte und Referenzgrößen daher nur ein vorübergehendes Instrument sein könnten. Zudem widerspreche die Festlegung von Referenzgrößen dem Ziel, die natürlichen Prozesse sich selber zu überlassen und gar nicht einzugreifen.

- *Zur Sperrung der 29 von 102 Standorten*

Generell stimmten alle Befragten darin überein, dass die „Standorte“ sich positiv entwickelten und heute ohnehin kaum noch befischt werden können, da sie mit Pazifischen Austern überdeckt sind, die die Befischung verhindern (siehe auch Kap. 2.5).

Von Seiten der Fischerei- und Naturschutzverwaltung wurde die Regelung dennoch als weiterhin ausreichend und angemessen angesehen; auch wenn die Natur der Muschelfischerei momentan deutlich engere Grenzen setzt, sehen sie das nicht als Grund an, die Bestimmungen ebenfalls enger zu fassen.

Ein praktisches Problem wird darin gesehen, dass die Muschelfischer grundsätzlich Interesse haben, Brutfall auf bisher unbesiedelte (und daher auch nicht von der Pazifischen Auster bedeckte) Flächen im Umfeld der Standorte zu fischen. Da die Grenzziehung der Standorte manchmal unklar ist oder zumindest nicht genau den etablierten Muschelbänken entspricht, die in erster Linie die Standorte ausmachen, wollen sie Probleme für eine Fischerei im Umfeld der Standorte vermeiden und daher keine zusätzlichen Beschränkungen in den Bewirtschaftungsplan aufnehmen. Im Gegenteil fehlt ihnen der wissenschaftliche Beweis, dass eine Sperrung der Standorte weiterhin notwendig und zweckmäßig sei.

Den Naturschutzorganisationen reicht die Sperrung von 29 Standorten nicht aus, sie wollen sämtliche Fischerei auf den Standorten (und dann schrittweise auch jede andere Besatzmuschelfischerei im Eu- und Sublitoral) verbieten. Da Brutfallflächen außerhalb der „Miesmuschelstandorte“ nämlich gar nicht erst der Status einer schützenswerten Miesmuschelbank bzw. eines -standorts zugestanden würde und sie weggefischt werden dürfen, würde ihre Entwicklungsmöglichkeit zu einer lagestabilen Miesmuschelbank bzw. zu einem Miesmuschelstandort ausgeschlossen.

- *Zu Dokumentationspflichten und Black Boxen*

Von allen Befragten wird die Nutzung der Black Boxen als sinnvoll angesehen, wobei die Muschelfischer darauf hinweisen, dass diese samt Auswertung der Daten teuer ist und zusätzlich zu den üblichen Überwachungsmitteln wie VMS besteht.

Aus den Befragungen von Fischerei- und Umweltverwaltung ging hervor, dass es bei der Auswertung der Black Boxen vor allem um eine genauere Bestimmung der befischten Flächen und um nachträgliche Kontrollmöglichkeiten geht. Ein Konflikt sei, dass man bei der Genehmigung die Flächen nicht zu groß ausweisen will, aber bei enger Ausweisung genau geprüft werden muss, ob ein Fahrzeug z.B. die erlaubten Flächen leicht überschritten hat oder nur außerhalb des genehmigten Fläche gewendet hat. Oft würden auch nur kleinere Teile der genehmigten Flächen befischt, z. B. wenn die Muscheln in Teilen der Fläche bereits verschwunden seien.

Die Naturschutzorganisationen fordern, dass neben dem Fischereiamt auch die Nationalparkverwaltung vollen Zugriff auf alle Daten erhalten solle. In einem Fall wurde aus ihren Reihen gefordert, dass Nationalpark und Fischereiamt online-Zugriff auf die Black Boxen bekommen müsse. Von Seiten der Nationalparkverwaltung wurde allerdings klargestellt, dass man dafür nicht die notwendigen Ressourcen habe und keine Notwendigkeit sehe, zumal die Überwachung generell Aufgabe des Fischereiamts sei. Dieses hat online-Zugriff auf VMS sowie auf das – primär der Schiffssicherheit dienende – AIS und gab ebenfalls an, für eine eigene Auswertung der Black Box-Daten keine Ressourcen zu haben. Die Vorlage der Ergebnisse nach Auswertung durch eine spezialisierte Firma reiche aus.

- *Zur Begrenzung der möglichen Herkunft von Miesmuscheln für Import/Umlagerung*

Fischerei- und Umweltverwaltung sehen die verschärfte Regelung als sinnvoll an und haben sich deshalb darauf geeinigt.

Die Muschelfischer sprechen sich dagegen aus, die bisher freiwillig (bzw. auch wegen geringer Aussicht auf Genehmigung) eingehaltene Beschränkung von Importen verbindlich festzuschreiben, zumal wissenschaftliche Untersuchungen belegen würden, dass bei entsprechenden Vorsichtsmaßnahmen auch Importe aus anderen Meeresgebieten akzeptabel seien. In jedem Fall halten sie Importe aus anderen Gebieten des Wattenmeers, von ihnen als „Umlagerungen“ bezeichnet, für unproblematisch, zumal eine gemäß Auflagen aus der MSC-Zertifizierung in Auftrag gegebene Studie von Gittenberger zeige, dass in den Niederlanden, Niedersachsen und Schleswig-Holstein dieselben Arten im Wattenmeer zu finden seien, was durch die Strömungen etc. auch nachvollziehbar sei. Zudem gäbe es zusätzliche Vorsichtsmaßnahmen wie ein Austausch des Wassers bei der „Umlagerung“ der Miesmuscheln.

Von Seiten der Umweltorganisationen wurde vorgebracht, dass es vor allem durch die großen Flüsse durchaus Barrieren für verschiedene Organismen gäbe und dass der Import von Tieren in großen Mengen die Gefahr der Einschleppung weiterer invasiver gebietsfremder Arten erhöhe und zudem den Nationalparkzielen völlig entgegen stehe. Der Plan solle so geändert werden, dass Miesmuscheln nur innerhalb des niedersächsischen Wattenmeers, zwischen dem Elbe- und dem Ems-Fahrwasser umgelagert werden dürften, und das auch nur für die Übergangszeit bis zum Auslaufen der Entnahme von wilden Miesmuscheln.

- *Kulturflächen, Kollektoren, Sonstiges*

Den Naturschutzorganisationen fehlen im Entwurf des Bewirtschaftungsplans Aussagen zu den Kulturflächen, zur Gewinnung von Besatzmuscheln von Kollektoren (ggf. auch außerhalb des Nationalparks) sowie weitere Bestimmungen zur Besatzmuschelfischerei im Eulitoral außerhalb der Standorte und im Sublitoral.

Das Fischereiamt weist darauf hin, dass auch gemäß Fischereirecht Erlaubnisse versagt werden können, wenn dies aus Gründen des Naturschutzes oder anderen Gründen erforderlich ist. Wenn etwa Seegras im Bankbereich oder aber eine etablierte Miesmuschelbank im Sublitoral entdeckt würden, würden diese auch geschützt und es würde keine Befischung erlaubt. Vor der Erteilung einer Erlaubnis werden die Bänke dafür durch die Fischmeister begutachtet.

Bewertung der Instrumente und Bestimmungen

- *Zu Mindestflächen und –biomasse*

Konkrete Anhaltspunkte für einen akuten Änderungsbedarf bei den Mindestwerten konnten nicht ausgemacht werden, entsprechende Wünsche scheinen vor allen Ausdruck der oben diskutierten abweichenden Zielvorstellungen zu sein. Die schnellere Reaktionszeit ist im Sinne eines Vorsorgeansatzes sicherlich zu begrüßen. Dabei das Argument der Miesmuschelfischer, dass dies unter gewissen Bedingungen für sie negative wirtschaftliche Folgen haben könnte, durchaus nachvollziehbar.

Gegenüber der Situation bei der ursprünglichen MSC-Zertifizierung stellt die neue Regelung eine Verschärfung und insofern verbesserte Managementmöglichkeiten und eine bessere Sicherstellung der Nachhaltigkeit dar.

- *Zur Sperrung der 29 von 102 Standorten*

Was die Sperrung der Standorte betrifft, so sind diese wegen ihrer Überdeckung mit Pazifischen Austern in den letzten Jahren gar nicht und zuvor auch nur in sehr geringem Umfang befischt worden (siehe Kap. 2.5). Wesentliches Motiv der Naturschutzorganisationen scheint zu sein, die Situation, dass die Standorte gar nicht befischt werden, zu nutzen und durch ein dauerhaftes Verbot festzuschreiben für den Fall, dass sich die Bedingungen einmal ändern sollten (was im Moment nicht abzusehen ist). Die Miesmuschelfischer wollen für selbigen Fall ihre Rechte sichern und zudem keine rechtlichen Probleme bei einer Fischerei im Umfeld der Standorte riskieren.

Akut scheint es vor dem Hintergrund der tatsächlichen Situation keinen besonderen Regelungsbedarf zu geben. Defizite im Regelungsinhalt des Entwurfs des Bewirtschaftungsplans sind insofern nicht zu erkennen.

Nicht möglich im Rahmen dieses Auftrags ist eine umfassende Bewertung des Arguments der Naturschutzorganisationen, dass Brutfälle im Eulitoral und vor allem im Sublitoral außerhalb der Standorte sich nicht zu lagestabilen Miesmuschelbänken entwickeln könnten, weil sie stets vorher weggefischt würden. Auf Basis der vorliegenden Informationen ist aber anzumerken, dass auch die MSC-Zertifizierung dieses Argument geprüft und zur Verbesserung der Informationslage weitere Untersuchungen gefordert hat. Diese liegen vor, insbesondere in Form des Berichts MarinX 2015. Diese hat eine Reihe potenzieller Standorte für sublitorale Miesmuschelbänke untersucht und einer von fünf Kategorien bezüglich ihres möglichen Überdauerns über den Winter zugeordnet. Den beiden Kategorien 4 und 5, die eine gewisse Wahrscheinlichkeit des Überdauerns ausdrücken, konnten keine Bänke zugeordnet werden. Die Mehrzahl der Bänke fiel in die Kategorien 1, „Bänke werden über den Winter (fast) komplett verschwinden“, und 2, „Bänke werden über den Winter überwiegend verschwinden“. Nur sehr wenige und kleine Bänke im Bereich Jade-Weser fielen in die Kategorie 3, „Verschwinden im Winter ist ungewiss“.

In diesem Zusammenhang ist auch anzumerken, dass längst nicht alle Brutfälle befischt werden aber in gesperrten oder aus sonstigen Gründen nicht befischten Gebieten keine sublitoralen Miesmuschelbänke bekannt sind. Sollte der von den Umweltorganisationen befürchtete Effekt tatsächlich auftreten, so kann dieses vor allem im Sublitoral nur sehr vereinzelt der Fall sein.

- *Zu Dokumentationspflichten und Black Boxen*

Die Miesmuschelfischerei unterliegt bereits nach EU-Recht engen Kontrollmöglichkeiten, insbesondere durch VMS- und Logbuchpflicht. Zudem operiert sie auf begrenztem Raum und befischt nur eine Zielart. Die Festschreibung der Nutzung von Black Boxen als Pflicht trägt den besonderen Anforderungen einer Fischerei im Nationalpark Rechnung, insbesondere ermöglicht sie eine genauere Dokumentation der Fischerei sowie eine (nachträgliche) Feststellung von etwaigen Verstößen. In Bezug auf die MSC-Zertifizierung ändert sich gegenüber der Ausgangssituation de facto nichts, da diese ohnehin die freiwillige Nutzung von Black Boxen einbezog, doch wird diese unter dem neuen Managementplan auch außerhalb der (privaten) MSC-Zertifizierung rechtsverbindlich.

- *Zur Begrenzung der möglichen Herkunft von Miesmuscheln für Import/Umlagerung*

Die Umwandlung der bisher freiwilligen Regel in eine verbindliche Vorschrift entspricht einer Verstärkung des Vorsorgeansatzes. Eine Bewertung der Notwendigkeit unter ökologischen Gesichtspunkten kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Angesichts des Urteils in ähnlicher Sache in Schleswig-Holstein verhindert die Regelung zudem mögliche rechtliche Probleme (auch wenn das Urteil in einer ganz speziellen rechtlichen Situation gesprochen wurde, die nicht unbedingt auf Niedersachsen zu übertragen ist).

- *Kulturflächen, Kollektoren, Sonstiges*

Hier scheinen Umwelt- und Fischereirecht verschiedene Möglichkeiten des Managements und der Kontrolle zu beinhalten; Anzeichen für Defizite in dieser Hinsicht wurden nicht gefunden. Ob eine detailliertere Regelung im Rahmen des Managementplans nötig ist, erscheint insofern ungewiss; möglich wäre sie selbstverständlich.

2.3 Bewertung der Überwachungsmechanismen und des Monitorings

Darstellung der Überwachungsmechanismen und des Monitorings

Bei den Überwachungsmechanismen ist zwischen der Überwachung der Fischerei und dem Wirkungsmonitoring bzw. insbesondere dem Monitoring der Entwicklung der Miesmuschelbestände zu unterscheiden.

- *Monitoring der Fischerei*

Hier sind vor allem die bereits oben erläuterten Bestimmungen zu den Black Boxen zu nennen.

- *Wirkungsmonitoring*

Das Wirkungsmonitoring bezieht sich im Wesentlichen auf die eulitoralen Miesmuschelbestände. Wesentliches Instrument ist die Luftbild-Befliegung und -Auswertung, die kombiniert mit einer Begehung durchgeführt wird.

Darstellung und Analyse der Befragungsergebnisse zu Überwachungsmechanismen und Monitoring

- *Zum Monitoring / zur Überwachung der Fischerei*

Von Seiten des Fischereiamts wie der Nationalparkverwaltung wurde die Überwachung als ausreichend angesehen. Es gäbe keine Anhaltspunkte für Verstöße der Fischerei gegen die Bestimmungen. Als die Nationalparkverwaltung vor einigen Jahren einmal Spuren im Eulitoral gefunden hatte und der Verdacht unrechtmäßiger Muschelfischerei aufkam, konnte klar nachgewiesen werden, dass keiner der niedersächsischen Muschelkutter dort gefischt hatte.

Nur seitens der Naturschutzorganisationen wurde eine engere Überwachung durch Fischereiamt und Nationalparkverwaltung für nötig gehalten. Neben einer besseren Überwachung und Dokumentation der Besatzmuschelfischerei sei eine Dokumentation der an den Kollektoren gewonnenen Saatmuscheln sowie ihrer Verwendung auf den Kulturflächen nötig.

- *Zum Wirkungsmonitoring / Monitoring der Miesmuschelbestände*

Die befragten Vertreter von Fischerei- und Nationalparkverwaltung sowie der Muschelfischerei hielten die Vorschriften zum Wirkungsmonitoring für ausreichend. Sie wiesen darauf hin,

dass es in der Vergangenheit einige praktische Probleme gegeben habe. So sei in zwei Jahren eine Befliegung verhindert worden, weil an den in Frage kommenden Tagen der Luftraum für militärische Übungen genutzt worden sei. Auch habe es teilweise größere zeitliche Lücken zwischen Begehung und Befliegung gegeben. Dem habe man aber jetzt durch eine Änderung des Auftrags an die durchführende Firma Rechnung getragen.

Von den Vertretern der Nationalparkverwaltung wurde klargestellt, dass neben der Luftbild-Befliegung eine Begehung durchgeführt werde und es auch Befliegungen für andere Zwecke gäbe. Letztere würden zwar nicht georeferenziert und quantitativ ausgewertet in Bezug auf Miesmuscheln, starke Veränderungen würden aber auffallen.

Auch von Seiten der Umweltorganisationen wurde das Monitoring der eulitoralen Miesmuschelbestände bzw. der „Miesmuschelstandorte“ nicht kritisiert. Sie forderten aber, auch temporäre eulitorale Miesmuschelvorkommen bzw. solche, die sich noch nicht zu dauerhaften Muschelbänken entwickelt haben, in das Monitoring einzubeziehen, ebenso bestehende oder potenzielle Miesmuschelbänke im Sublitoral.

Die Miesmuschelfischer halten ein Monitoring im Sublitoral nicht für nötig, da Stabilitätsuntersuchungen im Rahmen der MSC-Zertifizierung (MarinX 2015) gezeigt hätten, dass in den niedersächsischen Küstengewässern keine stabilen sublitoralen Muschelstandorte auszumachen seien und aufgrund der hohen Dynamik auch nicht zu erwarten sei, solche zu finden.

Bewertung von Überwachungsmechanismen und des Monitorings der Fischereiaktivitäten

Angesichts der Tatsache, dass es keine Hinweise auf Verstöße seitens der Muschelfischerei gibt sowie der sehr engmaschigen Mehrfachkontrolle, der sie unterliegt – durch die Black Boxen mit weit genaueren Daten, als es sonst im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU vorgeschrieben ist – sind keine Defizite zu erkennen. Wie oben beschrieben, wurden gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der MSC-Zertifizierung die damals freiwillige Verpflichtung zur Nutzung der Black Boxen nun verbindlich im Entwurf des Bewirtschaftungsplans aufgenommen, was insofern eine Verschärfung ist.

Bewertung des Monitoring der Miesmuschelbestände sowie des Wirkungsmonitorings

Bereits die Begleitforschung zum ersten Miesmuschel-Bewirtschaftungsplan hat die „Standorte“ als wesentliche zu schützende Elemente identifiziert. Ihr Monitoring funktioniert, einige praktische Verbesserungen sind in die Wege geleitet.

Forschungen verschiedener Stellen haben bisher keine dauerhaften Miesmuschelbänke an anderen Stellen im Eulitoral oder im Sublitoral entdecken können, die Studie von MarinX hat zudem aufgezeigt, dass es geringe Chancen gibt, dass sich solche Bänke im Sublitoral bilden. Für viele exponierte Stellen ist dies wohl mit hoher Sicherheit auszuschließen, es kann aber nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass sich ohne Miesmuschelfischerei oder auch ohne andere menschliche Eingriffe und Nutzungen in Einzelfällen Muschelbänke an geschützten Stellen des Sublitorals bilden könnten. Der Entwurf des Bewirtschaftungsplans kündigt Untersuchungen in diesem Zusammenhang an. Positiv ist auch anzumerken, dass im Rahmen der MSC-Zertifizierung von den Muschelfischern Untersuchungen in Auftrag gegeben wurden, die die Informationsbasis verbessern. Insofern herrscht Einigkeit, dass

bestehende Wissenslücken in Bezug auf eine potenziell mögliche zusätzliche Ansiedlung von Miesmuscheln noch geschlossen werden müssen. Der Entwurf des Bewirtschaftungsplans sieht dies vor, parallel trägt auch die Erfüllung von MSC-Auflagen dazu bei. Gegenüber der Situation bei der Erstzertifizierung sind somit Fortschritte im Sinne des Vorsorgeansatzes zu erkennen.

2.4 Bewertung des Managementprozesses einschließlich der Erstellung der Bewirtschaftungspläne

Darstellung des Managementprozesses

Den Rahmen für das Management der Miesmuschelfischerei und –aquakultur setzen im Allgemeinen das Fischereirecht und sonstige einschlägige Rechtskreise, hier vor allem das Umweltrecht, im Speziellen vor allem der Bewirtschaftungsplan. Letzterer steht auftragsgemäß im Fokus dieser Bewertung. Bei den Managementprozessen soll hier vor allem die Erstellung der Bewirtschaftungspläne samt Beteiligungsprozessen angesprochen werden, zudem auch ihre Anwendung.

Gemäß § 9 des NWattNPG wird der Miesmuschel-Bewirtschaftungsplan von der obersten Fischereibehörde gemeinsam mit der obersten Naturschutzbehörde erlassen. Dies wird umgesetzt indem das Fischereireferat des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Federführung bei der Erstellung der Pläne übernimmt und Vorlagen macht, die dann mit dem Umweltministerium bzw. der diesem unterstehenden Nationalparkverwaltung abgestimmt werden.

Folgende Ereignisse sind für die letzten Jahre zu nennen:

- Der Bewirtschaftungsplan 2009–2013, in Kraft getreten am 19.08.2009, enthielt im Abschnitt 7, Fortschreibung, die Klausel: „Der Bewirtschaftungsplan ist gemäß § 9 Abs. 2 des Nationalparkgesetzes nach fünf Jahren fortzuschreiben. Er verlängert sich automatisch um weitere fünf Jahre, sofern keine zwingenden Gründe für eine inhaltliche Veränderung vorliegen.“
- Laut Landwirtschaftsministerium ist diese Verlängerung eingetreten (so auch im Punkt 1, Veranlassung, im Entwurf des Nachfolgeplans dargelegt).
- Parallel wurde ein neuer Bewirtschaftungsplan entworfen, der den verlängerten Vorläuferplan vorzeitig ablösen soll.
- Nach vorliegenden Informationen wurde ein erster Entwurf in 2014 erstellt, zwischen den beiden beteiligten Ministerien abgestimmt, der Fischerei und den Naturschutzorganisationen vorgelegt und auch im Beirat des Nationalparks diskutiert. Ein weiterer Entwurf – der die Grundlage dieser Bewertung ist – wurde am 30.11.2016 vorgestellt und wieder den Beteiligten zur Kommentierung vorgelegt. Da es sich nicht um ein formales Beteiligungsverfahren handelte, nahmen die Naturschutzorganisationen auch nur informell Stellung.
- Es zeigten sich sehr starke Kritik und Vorbehalte auf Seiten der Naturschutzorganisationen bzw. -verbände, die mit Klageerhebung gegen den Plan sowie die Modalitäten seiner Erstellung (insbesondere das Fehlen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung) drohten. Den Naturschutzorganisationen und der Fischerei wurde daher die Möglichkeit einge-

räumt, in bilateralen Gesprächen für beide Seiten tragbare Regelungen zu erarbeiten. Mehrere solcher Gespräche fanden statt, bisher ist aber noch keine Einigung erzielt worden.

- Das Ministerium gab an, den Prozess in Kürze selber wieder übernehmen und vorantreiben zu wollen.
- Die wesentlichen Bestimmungen der genannten Entwurfsversion, die über die Vorgängerversion hinausgehen, werden aktuell bereits angewandt, wie ein Brief des Ministeriums an die Miesmuschelfischer GbR vom 05.11.2017 bestätigt.
- Das Ministerium sieht nach Auskunft seines Vertreters vor, den Plan einem formalen Beteiligungsverfahren zu unterziehen, sobald ein endgültiger Entwurf vorliegt. Ebenso soll eine Vorprüfung stattfinden, die feststellt, ob erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind und eine vollständige FFH-Verträglichkeitsprüfung daher stattfinden muss.

Darstellung und Analyse der Befragungsergebnisse zum Managementprozess

Alle Befragten zeigten sich unzufrieden mit den Verzögerungen, die bei der Erstellung und Inkraftsetzung eines neuen Bewirtschaftungsplans aufgetreten sind. Das Landwirtschaftsministerium vertrat aber die Auffassung, dass ansonsten formal alles korrekt zugegangen sei und versicherte, auch bei den weiteren Schritten alle rechtlichen Vorgaben zu beachten. Die bisherigen Einschätzungen seien auch mit den Juristen des Umweltministeriums abgesprochen. Insbesondere existiere durch die Verlängerung des Plans 2009–2013 aktuell ein gültiger Plans. Inhaltlich sei der Entwurf des neuen Plans in allen Schritten mit dem Umweltministerium abgesprochen und man habe frühzeitig alle Beteiligten eingebunden und wolle das weiterhin tun.

Auch Vertreter der Nationalparkverwaltung betonten die Übereinstimmung der beiden Ministerien und die gute Zusammenarbeit bei der Umsetzung der Pläne. Ebenfalls wurde der enge Kontakt zu den Beteiligten in Sektor und Nichtregierungsorganisationen positiv herausgestellt.

Von einem Vertreter der Nationalparkverwaltung wurde zudem vorgetragen, dass eine umfassende Evaluierung des vorangegangenen Managementplans sinnvoll sei als Basis für die Erstellung eines neuen Plans.

Von den Naturschutzorganisationen wird die Rechtmäßigkeit der aktuellen Situation in Frage gestellt, insbesondere

- bezweifeln sie, dass die Verlängerung der Laufzeit durch die Verlängerungsklausel rechtlich korrekt ist;
- halten sie eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für erforderlich;
- halten sie eine formale Beteiligung ihrer Organisationen für erforderlich.

Verschiedene Beteiligte diskutierten zudem die Frage der optimalen Laufzeit eines Managementplans. Einerseits soll mit diesem möglichst flexibel auf sich verändernde Situationen reagiert werden können, andererseits soll er den Fischern auch eine ausreichende Sicherheit bei den Rahmenbedingungen geben – gerade wenn diese weitere Beschränkungen gegenüber der bisherigen Situation hinnehmen müssen.

Bewertung des Managementprozesses

Während es grundsätzlich zu begrüßen ist, dass Fischerei, Naturschutzverbände und andere Interessengruppen bereits in der Entwurfsphase informell in die Diskussion einbezogen werden, haben sich in der Praxis gerade dadurch Verzögerungen eingestellt und der offizielle Beteiligungsprozess hat noch nicht begonnen. Gleichzeitig werden allerdings neue – verschärfte – Bestimmungen der Entwurfsversion des Bewirtschaftungsplans bereits angewandt, worauf sich die Miesmuschelfischer freiwillig eingelassen haben.

Während es formal relativ klar zu sein scheint, dass der vorhergehende Plan sich verlängert hat, werden also auch Elemente des neuen Plans bereits angewandt. Da es sich dabei ausschließlich um Verschärfungen im Sinne eines verstärkten Vorsorgeansatzes handelt, kann dies im Sinne von Naturschutz wie auch von MSC im Vergleich zur Situation einer unveränderten Anwendung des vorhergehenden Plans nur als positiv bewertet werden. Ob diese Situation eines verlängerten Bewirtschaftungsplans mit zusätzlichen Maßnahmen rechtlich ein Problem darstellen könnte, kann hier nicht beurteilt werden. Dennoch ist – vor allem wegen des langen Andauerns des Prozesses – eine Art Schwebezustand entstanden, in dem die tatsächlich angewandten Maßnahmen noch nicht durch alle formalen Schritte der Beteiligung und Prüfung gegangen sind. Diese Situation wird zu Recht von allen Beteiligten als unbefriedigend bewertet.

Die legalen Erfordernisse, die von den Naturschutzorganisationen in den Mittelpunkt ihrer Kritik gestellt werden und Anlass für Drohungen mit juristischen Schritten sind, scheinen dagegen relativ klar. Unstrittig ist, dass es sich bei dem Miesmuschelbewirtschaftungsplan um einen Plan handelt, der bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen ist. Folglich ist das formale Plankriterium nach § 36 Abs. 2 in Verbindung mit § 34 des BNatSchG erfüllt. Damit ist die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Natura 2000-Gebiets zu überprüfen. Dies wird auch vom Landwirtschaftsministerium (in Abstimmung mit dem Umweltministerium) so gesehen. Es plant daher zunächst eine Vorprüfung, die insbesondere die Erheblichkeit der Eingriffe prüft und auf dieser Basis entscheidet, ob eine vollständige FFH-Verträglichkeitsprüfung (bzw. Strategische Umweltprüfung, SUP) stattfinden muss.

Unstrittig ist ebenfalls, dass eine formale Beteiligung der Verbände verpflichtend ist. Diese plant das Ministerium durchzuführen, sobald eine ausreichende Einigung über die Inhalte des Plans erreicht wurde.

Möglicherweise könnten bei klarerer Kommunikation die rechtlichen Fragen relativ schnell geklärt werden oder der Dissens könnte auf wenige Punkte reduziert werden (etwa das Ergebnis einer Vorprüfung).

Eine ausführliche Evaluierung des Erfolgs der Bewirtschaftungspläne, wie aus Reihen der Nationalparkverwaltung angeregt, erscheint sinnvoll. Die hier vorliegende Kurzbewertung kann bereits als partielle Evaluierung angesehen werden, doch war es nicht ihr Auftrag, detaillierte Daten zu erheben und auszuwerten. Zudem wäre es im Sinne der allgemeinen Akzeptanz sicherlich besser, wenn der Auftrag für eine ausführliche Evaluierung vom primär zuständigen Ministerium in Absprache mit allen Beteiligten erteilt würde.

2.5 Bewertung der Wirksamkeit des Managementplanes vor dem Hintergrund der Entwicklung von Miesmuschelbeständen sowie sonstigen ökologischen und ökonomischen Faktoren

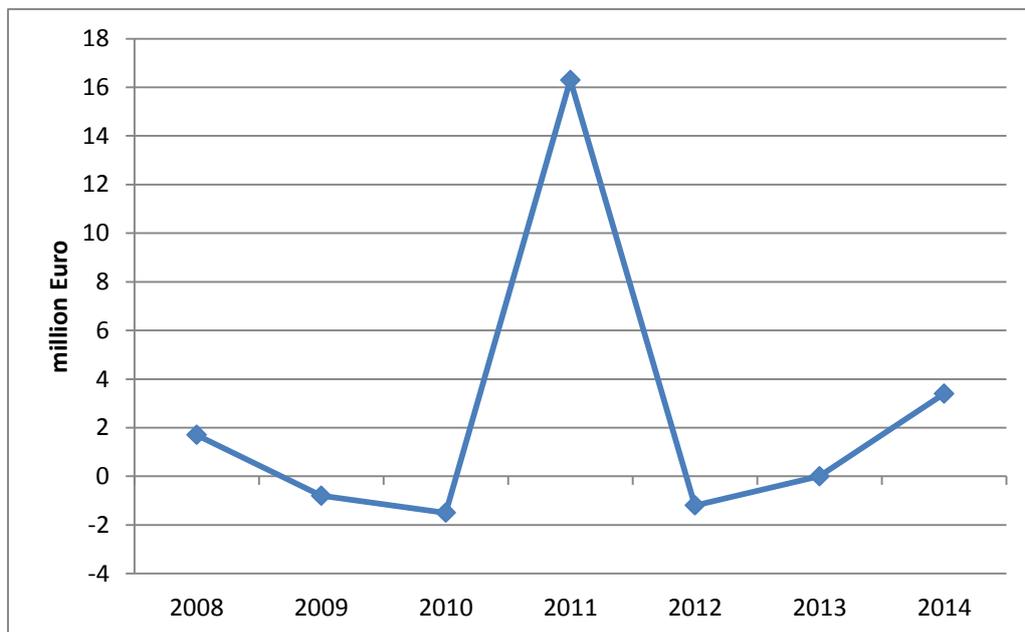
2.5.1 Erreichung des Ziels, die Existenzsicherung der Muschelfischereibetriebe durch eine nachhaltige Nutzung der Miesmuschelbestände zu ermöglichen

Es ist bekannt, dass die Erträge der Miesmuschelfischerei sehr stark schwanken, abhängig vor allem von natürlichen Bedingungen wie dem Brutfall sowie Witterungsereignissen. Langfristig haben vor allem einzelne gute Jahre dazu beigetragen, dass der Sektor im längeren Durchschnitt wirtschaftlich arbeitet.

Nach Auskunft der Miesmuschelfischer GbR sind die wirtschaftlichen Ergebnisse dieser Fischerei in Niedersachsen in den letzten Jahren allerdings unbefriedigend. Spezielle Daten dazu – insbesondere zu den Gewinnen – liegen nicht vor.

Ein Bericht im Rahmen der fischereilichen Datensammlung der EU (STECF 2016) weist Gewinne der Miesmuschelfischereibetriebe in Deutschland von 2008 bis einschließlich 2014 aus. Demnach lagen die jährlichen Nettogewinne aller deutschen Betriebe zusammengenommen in dieser Zeit zwischen rund -2 Mio. Euro und +16 Mio. Euro.

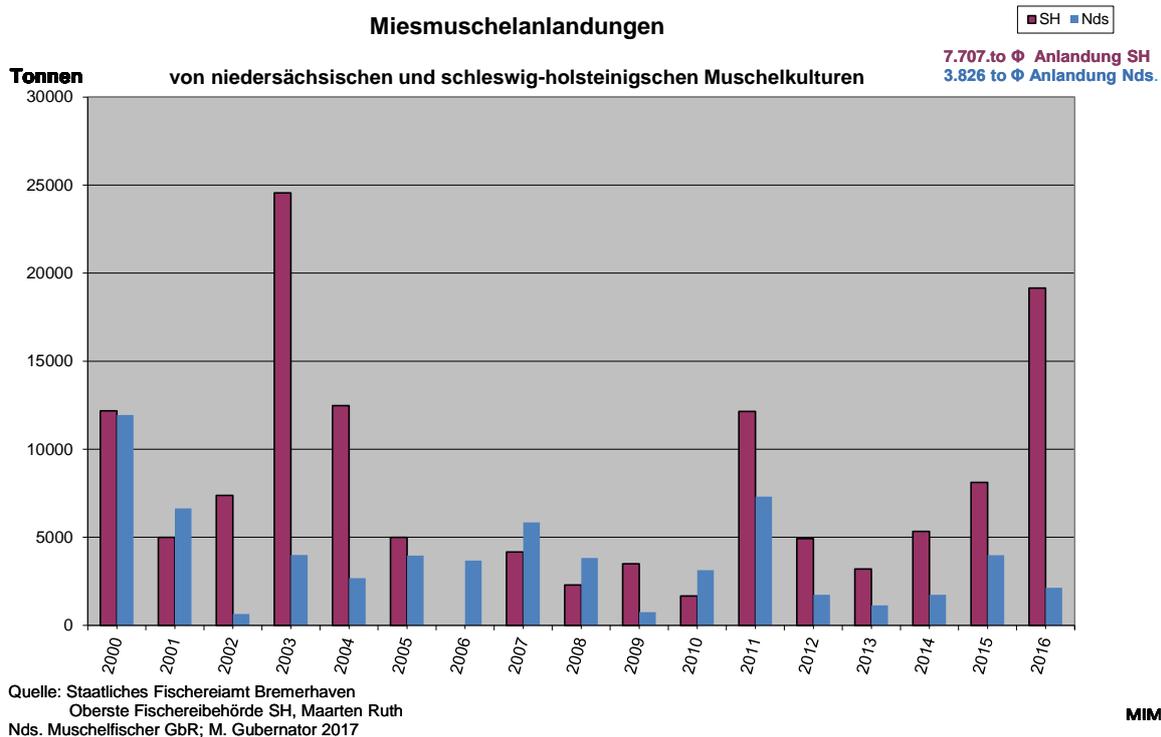
Abb. 4: Nettogewinn der Muschelfischereibetriebe in Deutschland, 2008–2014



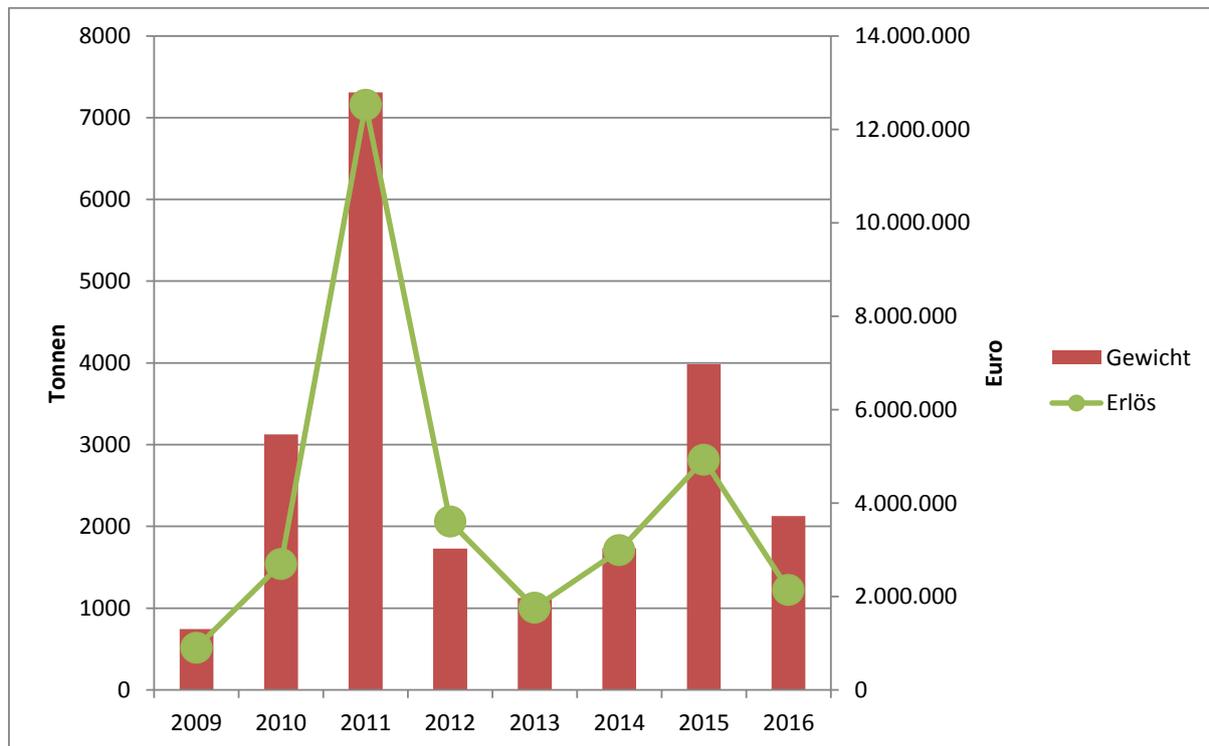
Datenquelle: STECF (2016): Economic Report of the EU Aquaculture Sector (EWG-16-12)

Allerdings scheint der positive Trend in Deutschland in jüngster Zeit eher Schleswig-Holstein zu betreffen, wie aus der nachfolgenden Grafik hervorgeht.

Abb. 5: Miesmuschelanlandungen Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 2000–2016



Auch die Umsatzzahlen der niedersächsischen Muschelfischer unterstützen deren Aussagen über eine unbefriedigende wirtschaftliche Entwicklung:

Abb. 6: Produktionsgewicht und Erlöse der Muschelfischereibetriebe in Niedersachsen, 2009–2016

Datenquelle: Muschelfischer GbR / Staatl. Fischereiamt Bremerhaven

Gemäß STECF (2016, S. 213) ist davon auszugehen, dass ein Erlös von rund einer Mio. Euro pro Firma bzw. Kutter im Jahr benötigt wird, damit die Betriebe wirtschaftlich sind. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die hohen Fixkosten (Muschelkutter etc.) hinzuweisen, die unabhängig von den produzierten Mengen anfallen. Wie aus Abb. 6 hervorgeht, wurde nach den sehr hohen Erlösen in 2011 nur einmal (2015) ein Wert erzielt, der unter obenstehenden Annahmen bei vier Betrieben und fünf Kuttern das Erreichen der Wirtschaftlichkeit erwarten lässt.

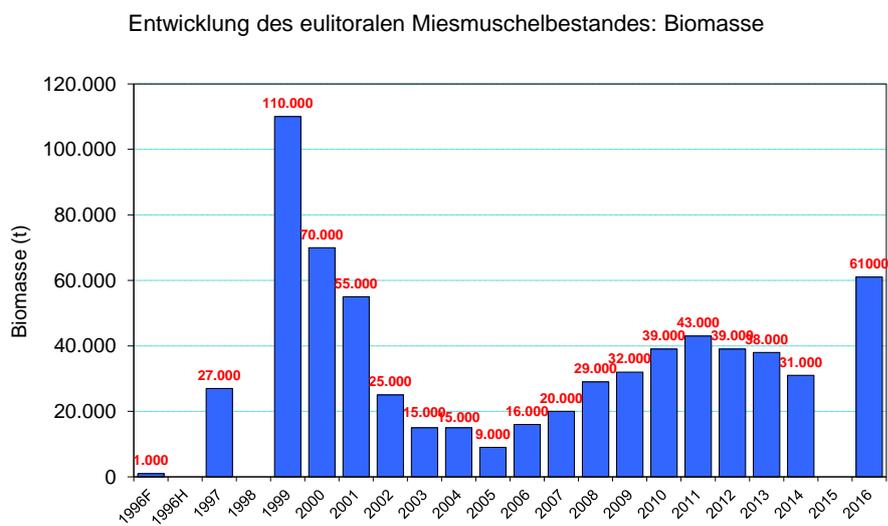
Sollten in absehbarer Zeit nicht wieder bessere Ergebnisse erzielt werden, erscheint die wirtschaftliche Nachhaltigkeit des Sektors in Niedersachsen in Frage gestellt. Wesentliche Ursachen für die wirtschaftlich unbefriedigenden Ergebnisse scheinen entweder natürlicher Art zu sein oder in negativen Einflüssen durch andere menschliche Aktivitäten wie Baggerungen, Verklappungen oder Hafenausbau zu liegen,⁴ jedenfalls nicht primär im Management der Miesmuschelfischerei. Dennoch verursachen verschiedenen Managementauflagen Kosten und können auch die Nutzung bestimmter Muschelressourcen verhindern. Insofern liegen zwar keine konkreten Anzeichen vor, dass der Miesmuschelmanagementplan in seiner Version ab 2009 bzw. mit den inzwischen angewandten zusätzlichen Auflagen sein eigenes Ziel der Existenzsicherung der Muschelfischereibetriebe nicht erreichen würde. Es zeigt sich aber, dass eine starke weitere Verschärfung der Auflagen und Einschränkung der Fischerei die Erreichung dieses Ziels in Frage stellen könnte.

⁴ Dies kann hier nicht näher untersucht werden; die Muschelfischer sehen die Ursache vor allem im Bereich anderer Aktivitäten.

2.5.2 Erreichung des Ziels, die Entwicklung der Miesmuschelbänke einschließlich der spezifischen Lebensgemeinschaften zu sichern

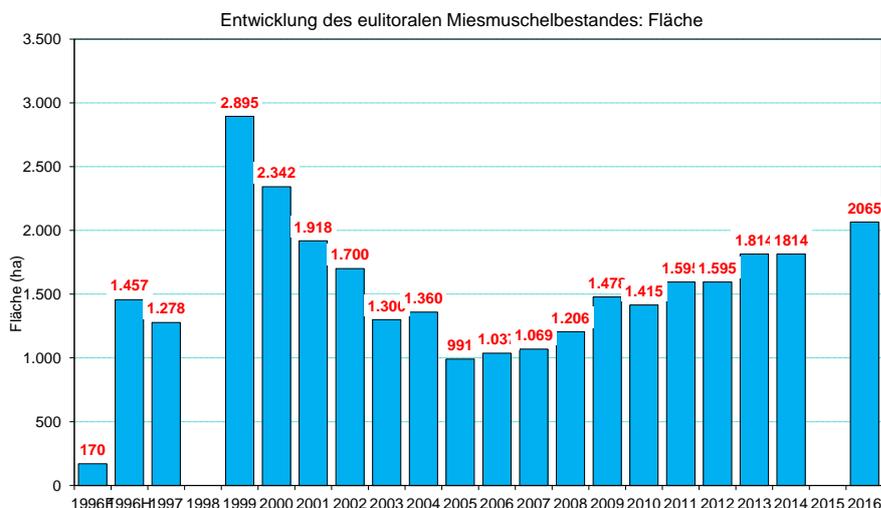
Die bekannten und einem Monitoring unterworfenen Miesmuschelbestände sind jene im Eulitoral, insbesondere jene auf den „Standorten“. Selbst wenn es noch an anderen Stellen Miesmuschelbestände dauerhafte Miesmuschelbestände geben sollte, besteht wohl kein Zweifel, dass die Standorte den bei Weitem größten Teil der Bestände ausmachen. Folgende Ergebnisse erbrachte das Monitoring der Nationalparkverwaltung in Bezug auf Biomasse und Fläche:

Abb. 7: Entwicklung des eulitoral Miesmuschelbestandes: Biomasse, 1996–2016



Quelle: Dr. Millat, Nationalparkverwaltung 2017

Abb. 8: Entwicklung des eulitoral Miesmuschelbestandes: Fläche, 1996–2016

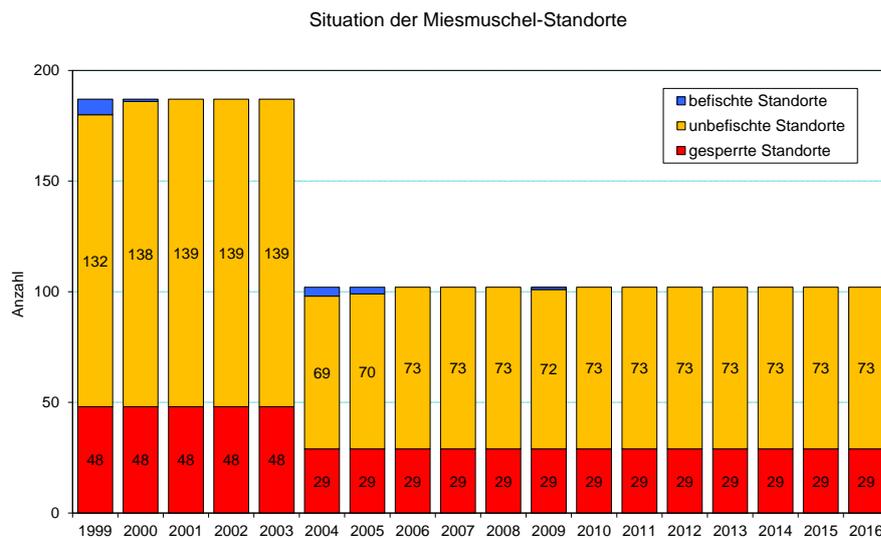


Quelle: Dr. Millat, Nationalparkverwaltung 2017

Es zeigt sich bei der Fläche ein klarer Wachstumstrend seit 2005. Bei der Biomasse ist dieser Trend ebenfalls zu sehen, dort gab es nach 2011 allerdings zwischenzeitliche Rückgänge.

Insofern ist eine längerfristige positive Entwicklung festzustellen. Gerade was die Standorte betrifft, so ist auch zu konstatieren, dass die Fischerei praktisch keinen Einfluss auf deren Entwicklung hatte: Im Jahr 2009 sind zum letzten Mal Standorte befischt worden, und auch nur 4⁵ der insgesamt 102. Die nachfolgende Abbildung stellt die Befischung von Standorten seit 1999 dar:

Abb. 9: Situation der Standorte in Bezug auf Befischung, 1999–2016



Quelle: Muschelfischer GbR / Fischereiamt

Theoretisch hätte der Bewirtschaftungsplan eine deutlich intensivere Befischung zugelassen, was in der Praxis aber durch die Besiedlung mit Pazifischen Austern nicht möglich war – und in absehbarer Zeit wohl auch nicht möglich sein wird. Der Effekt der Situation bleibt in jedem Fall, dass die Standorte praktisch nicht befischt werden.

Was die Wirkung der Miesmuschelfischerei und -aquakultur betrifft, so legen wissenschaftliche Studien nahe, dass diese sogar zu einer Erhöhung der Bestände beitragen, indem junge Miesmuscheln an Stellen aufgefischt werden, an denen sie sich voraussichtlich nicht langfristig ansiedeln können, und auf geschützte Kulturlflächen verbracht werden (siehe insbesondere Jacob J. Capelle, et al. 2017). Auch wenn die Muscheln letztendlich geerntet und dafür dem System entnommen werden, so laichen die Miesmuscheln auf den Kulturlflächen bis dahin ab und stehen in gewissem Umfang auch als Nahrung für Prädatoren (die sie dort erreichen können) bereit. Allerdings scheinen die Kulturlflächen in Bezug auf ihre ökologische Funktion insgesamt und die Bereitstellung von Habitaten für die spezifischen Lebensgemeinschaften nicht vollständig mit etablierten Wildbänken zu vergleichen zu sein. Eine niederländische Studie (Smaal et al 2013) fand zwar auf Kulturlflächen sogar mehr Arten

⁵ gemäß Entwurf Bewirtschaftungsplan. Gemäß nachfolgender Abbildung wurde 2009 sogar nur ein Standort befischt. Beide Statistiken stimmen ansonsten für die Jahre ab 2004 überein.

als auf Wildbänken, was aber auch daran gelegen haben dürfte, dass erstere in Regionen mit höherer Salinität lagen. Nach Korrelation mit der Salinität war eine höhere Artenvielfalt auf den natürlichen Muschelbetten festzustellen, zudem differierten die Artenzusammensetzungen. Dennoch ist zu konstatieren, dass auch Kulturflächen positive ökologische Wirkungen aufweisen.

Zusammenfassend ist eine positive und von der Fischerei weitgehend unbeeinflusste Entwicklung der Miesmuschelbestände festzustellen. Durch die Kulturaktivitäten ist tendenziell sogar mit einer Verbesserung der Bestände zu rechnen. Gegenüber der Situation zum Zeitpunkt der ursprünglichen MSC-Zertifizierung haben sich Verbesserungen bei den Beständen – die beim MSC unter Prinzip 1 betrachtet werden – ergeben.

2.5.3 Erreichung des Ziels sicherzustellen, dass die Besatzmuschelfischerei in Übereinstimmung mit dem Schutzzweck des Nationalparks und dessen Erhaltungszielen als NATURA 2000-Gebiet stattfindet

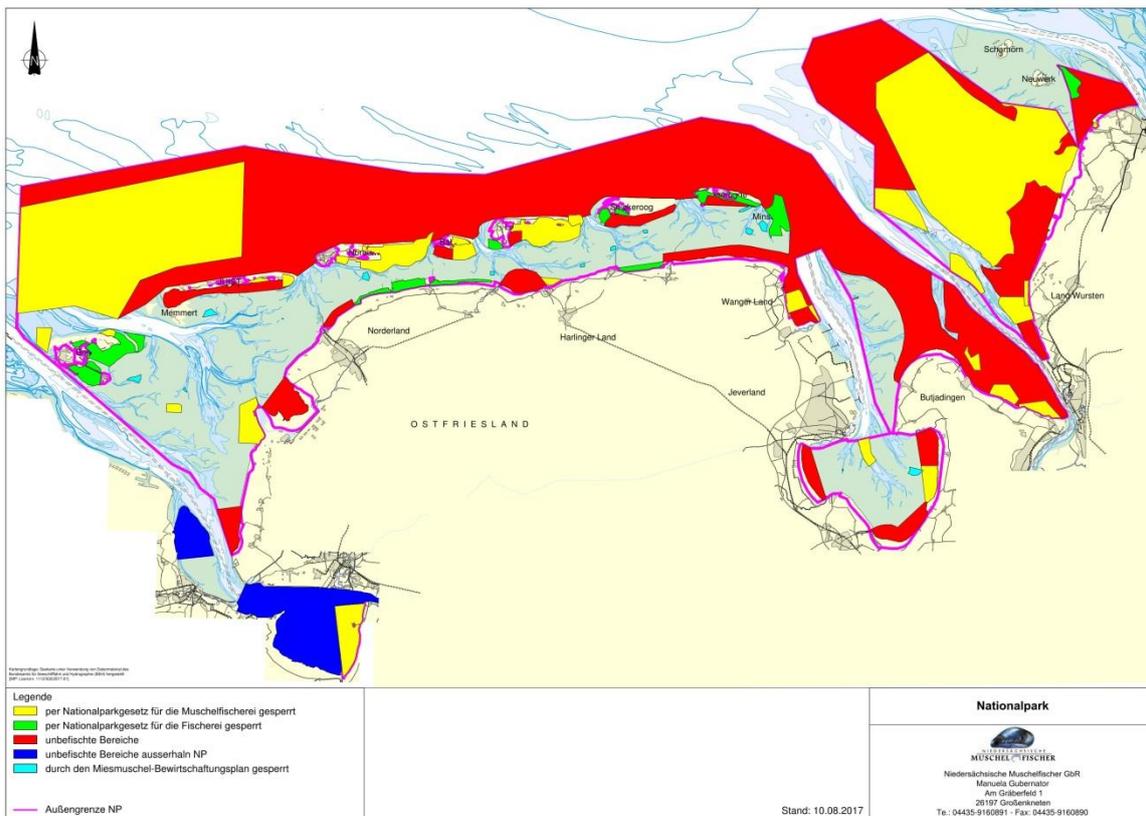
Diskussion der befischbaren und befischten Fläche

Die Frage der Übereinstimmung mit den Schutzzwecken und Erhaltungszielen ist eng verbunden mit Flächenbilanzen, konkret der Frage, welche Flächen befischt werden dürfen und tatsächlich befischt werden und wie diese sich zu den Gesamtflächen des Nationalparks verhalten. Dies zeigte sich bereits bei der obenstehenden Diskussion der nutzungsfreien Zonen und ist auch für eine Abschätzung der Intensität von Eingriffen nötig.

So sind nach Berechnungen der Miesmuschelfischer GbR rund 26 % der Nationalparkfläche durch das Nationalparkgesetz oder den Bewirtschaftungsplan für die Miesmuschelfischerei gesperrt. Weitere 40 % der Gesamtfläche werden nicht von der Miesmuschelfischerei befischt (z. B., weil sie nicht lohnenswert befischt werden können, da sie zu verstreut oder zu weit von den Kulturflächen entfernt sind, weil die Bedingungen wie Strömung und Untergrund eine Befischung erschweren oder auch weil durch konkurrierende Nutzungen wie Baggerungen etc. die Bedingungen ungünstig sind).

Darüber hinaus werden auch große Bereiche außerhalb des Nationalparks nicht befischt. Eine genaue Aufschlüsselung nach Zonen liegt nicht vor, die nachfolgende Abbildung stellt die Situation jedoch näher dar:

Abb. 10: Gesperrte und von der Miesmuschelfischerei unbefischte Bereiche des Nationalparks und angrenzender Gebiete



Nach Berechnung des Landwirtschaftsministeriums (pers. Mitteilung Dr. Prawitt) wurden im Mittel der Jahre 2006 bis 2015 jedoch nur 147 ha pro Jahr im Eulitoral und 367 ha im Sublitoral befischt. Diese Zahlen beruhen auf den vom Fischereiamt genehmigten Flächen, stellen also die maximal zulässige Fläche dar (nur Flächen, die überhaupt nicht befischt wurden, blieben unberücksichtigt). Durch Auswertung der Black Boxes sollten in Zukunft genauere Zahlen vorliegen, die in jedem Fall unter diesen Maximalflächen liegen müssen. Überschlägig ergibt sich bei rund 150.000 ha Eulitoral im Nationalpark eine Durchschnittliche Befischung von 0,1 % des Eulitorals pro Jahr. Die größte in einem Jahr befischte eulitorale Fläche betrug rund 500 ha, was etwa 0,3 % der Gesamtfläche ausmacht. Die Fläche des Sublitorals im Nationalpark beträgt rund 200.000 ha, hier wurden im Schnitt weniger als 0,2 % (maximal etwa 0,6%) befischt.

Die Kulturflächen haben einen Umfang von maximal 1.300 ha und liegen überwiegend im Sublitoral, teilweise auch im Eulitoral. Bezogen auf die Gesamtfläche des Nationalparks nehmen sie weniger als 0,4 % ein.

Schutzzweck: eulitorale Miesmuschelbänke als Element der Lebensraumtypen 1140 (vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt) und 1160 (flache große Meeresarme und -buchten)

Die Lebensraumtypen 1140 und 1160 insgesamt können von der Miesmuschelfischerei schon aufgrund der Kleinräumigkeit dieser Fischerei nicht nennenswert beeinträchtigt werden. Die Beeinträchtigung kann nur die Miesmuschelbänke als Teil dieser Lebensräume betreffen, wie im oben genannten Ziel bereits ausgedrückt.

Die einzigen bekannten nennenswerten lagestabilen Miesmuschelbänke im Eulitoral befinden sich auf den „Miesmuschelstandorten“. Für diese wurde bereits gezeigt, dass sie in den letzten Jahren kaum bzw. zuletzt gar nicht mehr befischt wurden. Die Besatzmuschelfischerei im Eulitoral konzentriert sich damit auf neue Brutfälle, die mit hoher Wahrscheinlichkeit sich nicht permanent ansiedeln würden bzw. könnten. Die Identifikation der Standorte überwiegend in den 1990er Jahren erfolgte bereits unter dem Gesichtspunkt, dass dies die Gebiete waren, in denen sich erfahrungsgemäß Miesmuschelbänke längerfristig halten können, und seitdem hat sich an dieser Situation wenig geändert, auch in unbefischten Bereichen nicht.

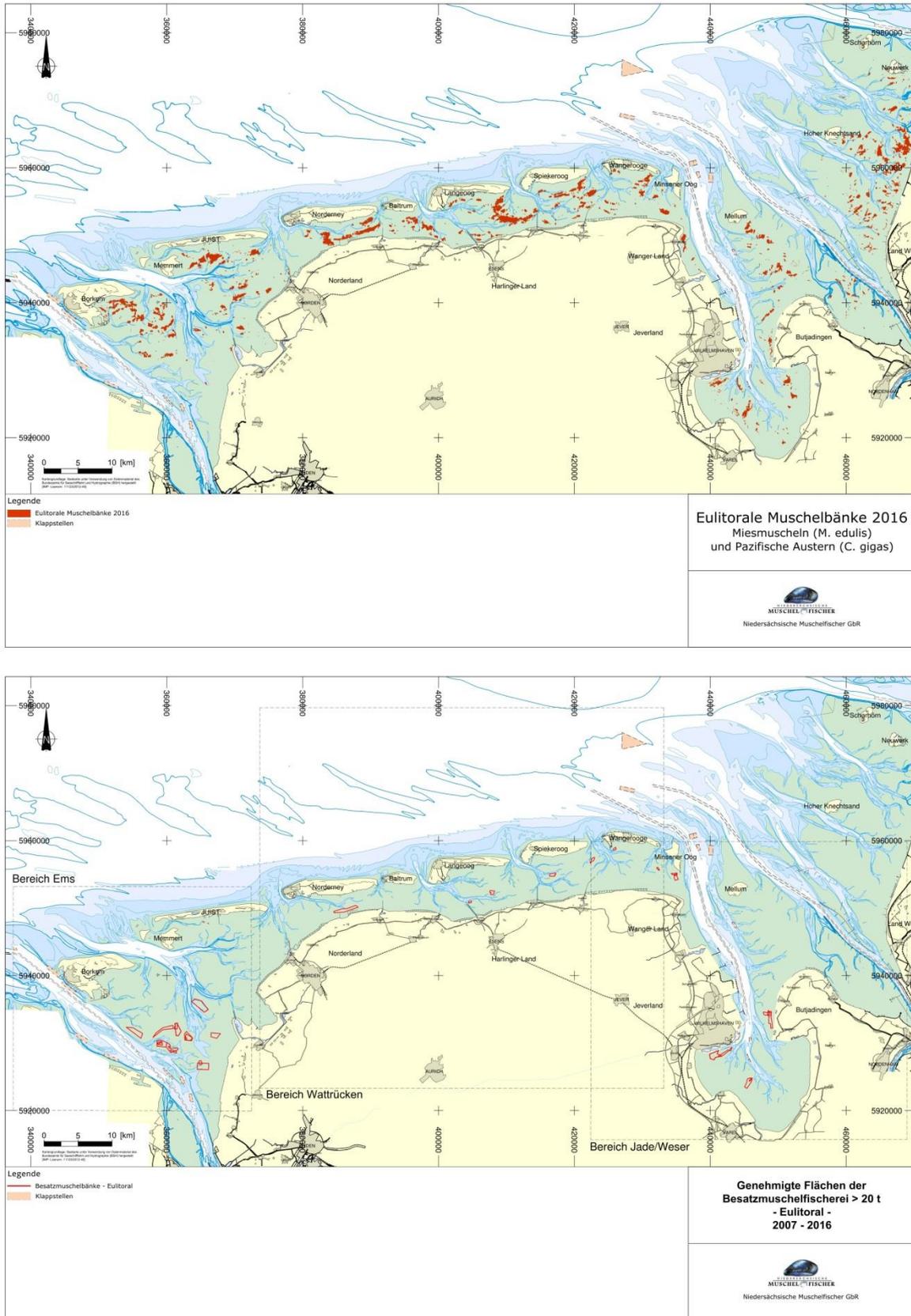
Wie bereits im Kapitel 2.2 angesprochen, kann hier nicht mit Sicherheit festgestellt oder ausgeschlossen werden, ob sich Brutfall in Einzelfällen an anderen Orten auch zu permanenten Muschelbänken entwickeln könnte. Nennenswerte Chancen dürften nur an geschützten Orten (z. B. im Rückseitenwatt zwischen Inseln und Festland) bestehen und/oder im Umfeld der bestehenden „Standorte“. Sofern die Miesmuscheln sich an einem Ort nicht langfristig etablieren, dürfte dies meistens natürlich Ursachen wie Strömung, Wind oder Prädation haben. Bei Ursachen im Bereich der menschlichen Eingriffe kommen neben der gezielten Befischung als Besatzmuscheln noch zahlreiche andere Eingriffe wie Baggerung, Verklappung von Baggergut, andere Arten der Fischerei, etc. in Frage.

Die beiden nachfolgenden Karten zeigen

- die Lage der eulitoralen Bänke der Miesmuschel und der Pazifischen Auster, wie sie bei der Befliegung in 2016 erhoben wurde. Die Karte differenziert dabei nicht zwischen Bänken auf „Standorten“ und neuen bzw. temporären Bänken, der weit überwiegende Teil dürfte sich aber auf den Standorten befinden.
- die wesentlichen genehmigten Flächen der Besatzmuschelfischerei im Eulitoral in den Jahren 2007 bis 2016. („Wesentlich“ im Sinne von über 20 t Ertrag, wobei nicht unbedingt die gesamte genehmigte Fläche befischt wurde.)

Der Vergleich zeigt, dass auch in der längerfristigen Perspektive, nämlich über eine Dekade, nur ein kleinerer Teil der eulitoralen Miesmuschelbänke befischt wurde und dass ganze Regionen unbefischt blieben. In den einzelnen Jahren wurden stets nur wenige Flächen befischt, in manchen gar keine.

Abb. 11: Eulitorale Muschelbänke 2016 und genehmigte Flächen der Besatzmuschelfischerei 2007-2016



Quelle: Muschelfischer GbR

Zusammenfassend kann aber gesagt werden, dass in Bezug auf die existierenden Muschelbänke das Ziel durch Management und aktuelle Umstände (Pazifische Auster) mit Sicherheit erreicht wird und Unsicherheit nur in dem Bereich besteht, ob sich potentiell in begrenztem Ausmaß zusätzliche Miesmuschelbänke bilden könnten.

Lokal, an den sehr begrenzten Orten ihrer Tätigkeit, kann die Fischerei auch Habitate am Boden zerstören und Lebewesen töten. Auch verschwindet nicht etablierter Brutfall nicht einfach, sondern dient z. B. anderen Arten als Nahrung. Oft ist das jedoch schon geschehen, bis die Muschelfischer überhaupt zur Befischung kommen, und auch auf den Kulturflächen findet Prädation statt, sodass es sich hierbei vermutlich um eine sehr begrenzte Wirkung handelt, die nicht einer Erreichung des oben genannten Schutzziels widerspricht.

Schutzzweck: sublitorale Miesmuschelbänke, wenn sie die Kriterien des Lebensraumtyps 1170 (Riffe) erfüllen

Wie bereits zuvor diskutiert, sind stabile sublitorale Miesmuschelbänke im niedersächsischen Wattenmeer nicht bekannt, trotz verschiedener Bemühungen, solche zu identifizieren. Nach der Arbeit von MarinX besehen auch nur geringe Chancen, dass sich solche Bänke bilden können. Damit spricht alles dafür, dass auch dieser Schutzzweck erfüllt ist. Allerdings scheint weitere Forschung angebracht.

Schutzzweck: anderer Arten

Für eine Beurteilung der Wirkungen der Miesmuschelfischerei auf andere Arten lagen unzureichende Informationen vor und diese zu sammeln und auszuwerten war auch nicht Teil des Auftrags. Aus den Befragungen ergab sich allerdings, dass insbesondere die Wirkungen auf Bestände der Austernfischer, möglicherweise auch von Eiderenten, der näheren Betrachtung bedürfen. Nach vorliegenden Informationen ernährt sich der Austernfischer allerdings von einem breiten Spektrum terrestrischer und mariner Nahrung, Miesmuscheln scheinen eine untergeordnete Rolle zu spielen. Die Eiderente kann auch sublitorale Miesmuscheln auf Kulturflächen nutzen – und tut dies nachgewiesenermaßen.

Während diese Fragestellungen hier nur äußerst eingeschränkt diskutiert werden können, kann zumindest festgestellt werden, dass im Rahmen der Informationssammlung keine Anhaltspunkte für deutliche negative Auswirkungen der Muschelfischerei auf geschützte Arten gefunden wurden.

3. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Schlussfolgerungen

Das Management der Miesmuschelfischerei wird bestimmt durch die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere durch das Fischereirecht und das Umweltrecht einschließlich des Nationalparkgesetzes, im Speziellen durch den Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark. Bei Letzterem hat sich die Geltungsdauer des Plans 2009–2013 um fünf Jahre verlängert, gleichzeitig ist seit Längerem eine neue Version in Arbeit, die einige Auflagen verschärft. Diese verschärften Auflagen finden bereits Anwendung, weil aber für größere Differenzen zwischen den Beteiligten (insbesondere zwischen den Naturschutzorganisationen und den sonstigen Beteiligten) bisher keine Lösung gefunden werden konnte, liegt noch kein offizieller Entwurf eines neuen Bewirtschaftungsplans vor. Daher haben auch noch keine offiziellen Beteiligungs- und FFH-Verträglichkeitsprüfungen stattgefunden. Während also eine sehr weitgehende informelle Beteiligung stattfindet – eventuell auch gerade deswegen – fand die erforderliche offizielle Beteiligung bisher noch nicht statt. Diese Situation wird von allen Beteiligten als unbefriedigend empfunden.

Tiefere Ursache der Differenzen sind unterschiedliche Zielvorstellungen: Während Fischerei- und Umweltverwaltung sowie die Miesmuschelfischer grundsätzlich an dem bei Einrichtung des Nationalparks gefundenen Kompromiss des Fortbestands der Fischerei bei Einschränkungen zur Sicherstellung der Schutzziele festhalten wollen, wollen die Naturschutzverbände deutliche Fortschritte in Richtung auf großflächige nutzungsfreie Zonen erreichen.

In Bezug auf die existierenden, im Bewirtschaftungsplan explizit ausgewiesenen Zielsetzungen ist zu konstatieren, dass diese erreicht werden. Dies ist kausal allerdings nicht eindeutig und allein auf die konkreten Bestimmungen des Bewirtschaftungsplans zurückzuführen, sondern kann auch mit der Besiedlung der lagestabilen Miesmuschelbänke durch Pazifische Austern in Verbindung gebracht werden (die in der Praxis die Befischung dieser Bänke noch umfassender verhindert als die Bestimmungen des Bewirtschaftungsplans).

Gegenüber der ab 2009 gültigen Version sieht der aktuelle Entwurf des Bewirtschaftungsplans ausschließlich Verschärfungen von Bestimmungen im Sinne einer Verstärkung des Vorsorgeansatzes vor.

Seit der ursprünglichen MSC-Zertifizierung der Miesmuschelfischerei (Zertifizierungsprozess abgeschlossen 2013) ist es somit zu Fortschritten im Management im Sinne einer verstärkten Sicherstellung der ökologischen Nachhaltigkeit gekommen. Dazu haben auch Untersuchungen beigetragen, die zur Erfüllung von Auflagen bei der Zertifizierung erstellt wurden.

Empfehlungen

- *Entflechtung der Fragestellungen und Auflösung des Stillstands*

In den Argumentationen um das Management der Miesmuschelfischerei vermischen sich

- Aspekte von Zielvorstellungen und Prinzipien, vor allem das Ziel der Naturschutzorganisationen, möglichst große und zusammenhängende Flächen des Nationalparks

nutzungsfrei zu machen (selbst wenn konkrete negative Wirkungen der einzelnen Nutzung nicht nachweisbar sind) gegenüber dem Ziel, eine Existenzsicherung der Muschelfischereibetriebe zu ermöglichen.

- Aspekte der tatsächlichen oder potenziellen Auswirkungen der Muschelfischerei.
- rechtliche Aspekte, die allerdings auch mit den Auswirkungen dieser Fischerei verbunden sind, z. B. der Frage der Erheblichkeit möglicher Auswirkungen.

Die Vermischung dieser Aspekte scheint derzeit Fortschritte bei der Gestaltung des Bewirtschaftungsplans zu behindern. Diese Situation sollte aufgelöst werden, wie nachfolgend im Einzelnen erläutert.

- *Klärung offener Fragen zu den ökologischen Vorgängen im Zusammenhang mit der Miesmuschelfischerei und –aquakultur bzw. in deren Umfeld*

Verbleibende offene Fragen zu den ökologischen Vorgängen im Zusammenhang mit der Miesmuschelfischerei oder in ihrem Umfeld sollten in angemessener Weise untersucht werden. Möglicherweise könnten einige dieser Fragen auch im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bzw. strategische Umweltprüfung (SUP) geprüft werden – selbst wenn diese nicht rechtlich verpflichtend sein sollte (s.u.).

Zur Untersuchung der ökologischen Fragestellungen könnten geeignete Forschungsprogramme unter Beteiligung verschiedener kompetenter Institutionen koordiniert durchgeführt werden. Dazu sollte auch eine klare Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen Nationalpark, Fischereiadministration, wissenschaftlichen Einrichtungen und Fischerei stattfinden.

Dabei sollte die Forschung einen integrierten Ansatz verfolgen. Eine zu enge Fokussierung auf die Muschelfischerei erscheint nicht angebracht zu sein, da diese unter den verschiedenen menschlichen Eingriffen und Einflüssen in Schutzzonen des Nationalparks wohl insgesamt eine eher untergeordnete Rolle spielt. Dies spricht für eine offen Bewertung aller potenziellen Einflussfaktoren.

Entsprechend den Zuständigkeiten sollten auch die Kosten für die Forschung angemessen verteilt werden. Grundsätzlich hat der Staat dabei die Möglichkeit, die Muschelfischerei Kosten für ihr Management selber tragen zu lassen und es in diesem Zusammenhang z. B. der Fischerei zu überlassen, wissenschaftliche Untersuchungen, die im Rahmen ihres Managements benötigt werden, selber in Auftrag zu geben. (So hat die Fischerei bereits die Kosten für Studien getragen, die im Rahmen der MSC-Zertifizierung gefordert wurden).

Wenn aber z. B. im Bereich der Arten im Wattenmeer einerseits kein umfassendes Inventar vorliegt und andererseits wissenschaftliche Untersuchungen nahelegen, dass andere Aktivitäten wie die Schifffahrt zumindest einen deutlich stärkeren Einfluss auf die Verbreitung neuer Arten innerhalb des Wattenmeers haben als die Muschelfischerei (falls Letztere überhaupt einen Einfluss darauf hat), so wird man entsprechende Untersuchungen kaum der Muschelfischerei auferlegen können. Solche Untersuchungen liegen im öffentlichen Interesse und fallen – in diesem Beispiel – in den Aufgabenbereich des Naturschutzes, der primär für ihre Erstellung sorgen sollte.

- *Klärung juristischer Fragen im Zusammenhang mit der Inkraftsetzung eines neuen Managementplans*

Unterschiedliche Auffassungen zu juristischen Fragen belasten die Konsensfindung zum Managementplan. Wie in dieser Bewertung aufgezeigt, lassen sich einige der kontroversen Punkte allerdings wohl relativ schnell klären bzw. die Kontroversen beruhen auf Missverständnissen.

Ein wesentlicher umstrittener Punkt ist die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung. Unumstritten ist, dass hier zumindest eine Vorprüfung erforderlich ist. Sollte diese zum Ergebnis führen, dass eine vollständige Prüfung nötig ist, klärt sich dieser Punkt von selbst. Kommt sie zu dem Ergebnis, dass eine vollständige Prüfung nicht nötig ist (etwa, weil die Schwelle der Erheblichkeit möglicher Auswirkungen nicht erreicht wird oder weil die Änderung des Plans als nur geringfügig eingestuft wird⁶, sollte dieses in fachlich wie juristisch ausreichender Weise dokumentiert werden. Andererseits besteht die oben angesprochene Möglichkeit, eine Verträglichkeitsprüfung auch ohne rechtlich eindeutige Notwendigkeit durchzuführen, was dauerhafte Klarheit schaffen sollte und im Rahmen des Vorsorgeansatzes positiv zu bewerten ist.

- *Zügige Konsenssuche und ggf. Verweis unterschiedlicher politischer Zielsetzungen auf die politische Ebene*

Im Rahmen der Bewertung hat sich ergeben, dass der Dissens über verschiedene Bestimmungen im Entwurf des Bewirtschaftungsplans letztlich auf unterschiedliche Wertvorstellungen und Zielsetzungen zurückzuführen ist. Aus dem Wortlaut des Nationalparkgesetzes oder der Ziele im Managementplan ergibt sich dagegen kaum unmittelbarer Änderungsbedarf für den Bewirtschaftungsplan. Es sollte versucht werden, zügig eine Einigung unter den Beteiligten zu finden, wobei jede Seite prüfen sollte, ob sie weitere Zugeständnisse machen kann, anstatt an Maximalpositionen festzuhalten. Sollte eine Einigung nicht möglich sein, sollten Unterschiede in den grundsätzlichen Zielsetzungen auf die Ebene der Politik verwiesen werden. Jede beteiligte Seite kann dann versuchen, auf dieser Ebene Zustimmung zu ihren Positionen zu organisieren.

Dies könnte die Blockade auf der eher technischen Ebene des Bewirtschaftungsplans aufheben. Der Bewirtschaftungsplan scheint mit der Lösung grundsätzliche politischer Interessenkonflikte überfrachtet zu sein – was, nebenbei bemerkt, auch auf eine private MSC-Zertifizierung zutrifft.

- *Durchführung einer umfassenden Evaluierung des Managementsplans*

Der von einem Befragten vorgebrachte Vorschlag einer umfassenden Evaluierung des Bewirtschaftungsplans und seiner Wirkungen erscheint sinnvoll. Eine solche Evaluierung sollte inhaltlich deutlich über die hier vorliegende Kurzbewertung hinausgehen (die sich auftragsgemäß auf Managementaspekte konzentrierte und insbesondere ökologische Fragestellungen nicht vertieft behandeln konnte). Eine Durchführung von einem multidisziplinären Team und eine starke Einbindung der verschiedenen Beteiligten erscheinen wünschenswert.

⁶ siehe § 14d Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG)

Anhang 1: Liste der Gesprächspartner

Christian Abel, Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Bodenstein-Dresler, Carl-Wilhelm. Landesgeschäftsführer BUND (schriftliche Stellungnahme)

Thorsten Brandt, Leiter, Staatliches Fischereiamt Bremerhaven

Manuela Gubernator, Geschäftsführerin, Niedersächsische Muschelfischer GbR

Dr. Olaf Prawitt, Referatsleiter Fischerei und Fischwirtschaft, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Dr. Hans-Ulrich Rösner, Leiter WWF Wattenmeerbüro

Dr. Gregor Scheiffarth, Dezernatsleiter, Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“

Holger Wesemüller, Wattenmeerkoordinator der Naturschutzverbände in Niedersachsen/
Vorsitzender Beirat für den Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer;
Umweltbeauftragter des Seglerverbandes Niedersachsen

Anhang 2: Literatur/Dokumente

Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark “Niedersächsisches Wattenmeer” 2009–2013

Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark “Niedersächsisches Wattenmeer” 2017–2021 – Entwurf vom 30.11.2016

Bewirtschaftungsplan Miesmuschelfischerei im Nationalpark “Niedersächsisches Wattenmeer” 2017–2021 – Entwurf vom 30.11.2016 / Informelle Stellungnahme der Naturschutzorganisationen 15.12.2016

Capelle, Jacob J., Marnix R. van Stralen, Jeroen W. M. Wijsman, Peter M. J. Herman, Aad C. Smaal (2017): Population dynamics of subtidal blue mussels *Mytilus edulis* and the impact of cultivation. In: *Aquacult Environ Interact* Vol. 9: 155–168, 2017, <https://doi.org/10.3354/aei00221>

Dudley, N. (Editor) (2008). *Guidelines for Applying Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland: IUCN

EUROPARC Deutschland e.V. (2010): *Richtlinien für die Anwendung der IUCN-Managementkategorien für Schutzgebiete*

EUROPARC Deutschland e.V. (2013): *Managementqualität deutscher Nationalparks - Ergebnisse der ersten Evaluierung der Deutschen Nationalparks*

Gittenberger, Arjan: *Neue Erkenntnisse zu Neobiota im Wattenmeer (Präsentation)*

MarinX, M.R. van Stralen (2015), *Stabiliteitskaart voor sublitorale mosselbanken in de Waddenzee in Niedersachsen / Stability map for sublittoral musselbeds in the Wadden Sea of Lower Saxony*

ME Certification Ltd (2017): Marine Stewardship Council, Year 3 Surveillance Audit: Germany Lower Saxony Mussel Dredge and Mussel Culture Fishery

Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) (2016): Economic Report of the EU Aquaculture Sector (EWG-16-12)

Smaal A.C., J. Craeymeersch, J. Drent, J.M. Jansen, S. Glorius & M.R. van Stralen (2013): Effecten van mosselzaadvisserij op sublitorale natuurwaarden in de westelijke Waddenzee: samenvattend eindrapport. Rapport C006/13 PR1

Verschiedene Daten zur Muschelfischerei vom Staatlichen Fischereiamt Bremerhaven, dem Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der Niedersächsischen Muschelfischer GbR

Verschieden Gesetze und Verordnungen wie im Text erwähnt.