

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/1521 –

Umsetzung der Gemeinsamen europäischen Fischereipolitik

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Union hat kürzlich ihre Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) reformiert. Damit traten die neue GFP-Grundverordnung und die neue gemeinsame Marktordnung zum 1. Januar 2014 in Kraft. Der in diesem Zusammenhang ebenfalls neu strukturierte Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) wird in den kommenden Wochen in Kraft treten und rückwirkend zum 1. Januar 2014 gelten.

Die neue GFP-Grundverordnung legt in Artikel 2 das Vorsorgeprinzip und den Ökosystemansatz zugrunde und gewichtet vor allem die ökologische Komponente des Nachhaltigkeitsprinzips in der Fischerei. Die Verordnung umfasst zudem eine Reihe von neuen Verpflichtungen für die Regierungen der Mitgliedsländer, insbesondere zum Bestands- und Flottenmanagement und zu der Zuweisung von Fangmöglichkeiten (Quoten). In Artikel 17 der neuen Grundverordnung heißt es: „Bei der Zuteilung der [...] Fangmöglichkeiten wenden die Mitgliedstaaten transparente und objektive Kriterien an, die unter anderem ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Natur sein können.“ Weiter heißt es dort: „Im Rahmen der ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten bemühen sich die Mitgliedstaaten, Anreize für Fischereifahrzeuge zu bieten, die selektives Fanggerät einsetzen oder Fangtechniken nutzen, die beispielsweise durch niedrigeren Energieverbrauch oder eine geringere Schädigung des Lebensraums die Umwelt weniger beeinträchtigen.“ Durch die GFP-Reform sollen also die bisherigen Probleme in der Fischerei (Überfischung, Beifangproblematik und Rückwürfe, negative Umweltauswirkung der verwendeten Fangtechniken, Flottenüberkapazitäten etc.) möglichst verringert oder gar gelöst werden.

Die neue Verordnung enthält außerdem Bestimmungen für Schutzmaßnahmen in Gebieten, die durch die EU-Gesetzgebung geschützt sind, wie zum Beispiel Natura-2000-Gebiete (Artikel 11). Außerdem wird ein neuer Regionalisierungsansatz zu Konsultations- und Beteiligungsverfahren eingeführt (Artikel 18). Die fachgerechte und konsequente Umsetzung der einzelnen Punkte wird eine große Herausforderung sowohl für die Fischereipolitik insgesamt als auch für die Bundesregierung sein.

1. a) Ist die Bundesregierung im Rahmen der neuen GFP-Verordnung für eine Veränderung der Quotenzuteilung in Deutschland (bitte jeweils begründen)?
- b) Stimmt die Bundesregierung darin überein, dass man sich vom Fokus auf historische Fangrechte verabschieden muss und eine Reihe von neuen Kriterien zu berücksichtigen ist (bitte jeweils begründen)?

Die Fragen 1a und 1b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat sich während der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) nachdrücklich für das Prinzip der Nachhaltigkeit als das wesentliche Element der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) eingesetzt. Eckpfeiler der nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung sind das System der Festsetzung von Fangmöglichkeiten auf Basis wissenschaftlicher Empfehlungen sowie die Einführung von Mehrjahresplänen und Rückwurfverboten.

Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Europäische Fischereipolitik (Fischerei-Grundverordnung) legt fest, dass die Zuteilung der Fangmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten erfolgt. In Deutschland wird die Zuteilung der Fangerlaubnis für Fischereifahrzeuge durch § 3 des Seefischereigesetzes (SeeFischG) umgesetzt. Die Zuständigkeit für die Zuteilung liegt bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE).

Gemäß § 3 Absatz 2 SeeFischG müssen mehrere Kriterien bei der Zuteilung beachtet werden:

1. Leistungsfähigkeit und Eignung der Fischereibetriebe,
2. ihre bisherige Teilnahme an der betreffenden Fischerei,
3. der wirtschaftliche Einsatz der Fischereiflotte und
4. die bestmöglichen Versorgung des Marktes.

Ferner kann berücksichtigt werden, ob Fischereibetriebe durch ein Verbot oder eine andere Beschränkung des Fischfangs besonders betroffen sind.

Seit dem Jahr 2011 ist durch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 24. März 2011 – BVerwG 3 C 6.10) auch zu berücksichtigen, ob Fänge innerhalb oder außerhalb der aus den Schiffssicherheitszeugnissen ersichtlichen Einsatzgebiete getätigt wurden.

Daher führt bereits die aktuelle Gesetzgebung dazu, dass neben der bisherigen Teilnahme an der Fischerei bzw. historischen Fangrechten weitere Kriterien Grundlage einer Zuteilung von Fangmengen sind, die fachliche, wirtschaftliche und soziale Aspekte berücksichtigen.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Vorgaben für die Quotenzuteilung im Seefischereigesetz dem Nachhaltigkeitsprinzip entsprechen und im Einklang mit den Zielen der GFP nach Artikel 2 sowie mit den Vorgaben für die Zuteilung der Fangmöglichkeiten nach Artikel 17 der Fischerei-Grundverordnung stehen müssen. Sie wird daher prüfen, wie weitere Elemente des Artikels 17 der Fischerei-Grundverordnung bei der Fangquotenzuteilung berücksichtigt werden können, so etwa ökologische Kriterien und die Setzung von Anreizen für die Nutzung von selektiven, umweltfreundlichen und energiesparenden Fanggeräten.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Stellungnahme zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (Bundestagsdrucksache 17/10783) festgestellt, dass das bewährte System der Quotenverwaltung in Deutschland nicht verändert werden dürfe und steuernde Eingriffe in die Quotenzuteilung weiterhin möglich sein müssten.

Durch die Umsetzung der GFP-Reform, insbesondere die schrittweise Einführung von Rückwurfverboten ab dem Jahr 2015 sowie Anreize für umweltfreundliche Praktiken, wird sich voraussichtlich ein gewisser Anpassungsbedarf bei der Quotenzuteilung ergeben.

Grundsätzlich werden bei der Verteilung der vorhandenen Fangquoten die Fischwirtschaft und auch die Bundesländer nach dem SeeFischG intensiv bei der Festlegung der Verteilungskriterien einbezogen. Gemäß § 3 Absatz 3 SeeFischG sind die betroffenen berufsständischen Wirtschaftsverbände vor der Entscheidung, insbesondere bei der Festlegung der Zuteilungsmerkmale, zu hören. Entsprechend ist bereits im aktuellen Seefischereigesetz ein so genanntes Co-Management der deutschen Fischerei für die Bundesverwaltung mit Fischerei und Bundesländern gesetzlich vorgeschrieben.

Bei einer Umverteilung von Fangmengen werden ebenfalls die Fischerei und die Länder angehört. Dies findet regelmäßig statt, um das Quoten-Management an aktuelle Gegebenheiten anzupassen. Entsprechend geht auch die Fischerei auf die BLE zu, um ggf. notwendige Anpassungen im Management zu erreichen. Dies können neue rechtliche Vorgaben sein (siehe BVerwG, Urteil vom 24. März 2011 – BVerwG 3 C 6.10) oder auch neue Entwicklungen bei Fischbeständen bzw. der Fischerei selbst. Sollten die Fischereibetriebe mit Änderungen ihrer Zuteilung nicht einverstanden sein, können sie nach Bescheiderteilung bei ihrer Erzeugerorganisation bzw. bei der BLE Widerspruch einlegen. Kann dem nicht abgeholfen werden, steht der Klageweg offen.

2. a) Inwieweit strebt die Bundesregierung zusammen mit der nachgeordneten Behörde Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) eine Neubewertung des aktuellen Verfahrens zur Quotenzuteilung an, bzw. hat sie diese bereits durchgeführt (bitte jeweils begründen)?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- b) Wenn ja, wie stellt die Bundesregierung sicher, dass diese Neubewertung in einer transparenten Art und Weise und unter Einbeziehung aller an der Umsetzung der Reform Beteiligten, insbesondere der kleinkaligen, handwerklichen Fischerei, erfolgt?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

- c) Falls nein, warum wurde diese Neubewertung bis jetzt nicht gemacht, und bis wann soll sie durchgeführt werden?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. a) Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass mit den neuen Zuteilungskriterien vor allem diejenigen Fischer berücksichtigt werden, die ökologisch am nachhaltigsten wirtschaften?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen; im Übrigen sind alle Fischereibetriebe durch das oben beschriebene Verfahren zur nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung verpflichtet.

- b) Welche Kriterien wird die Bundesregierung bei der Bewertung der Nachhaltigkeitsaspekte in der Fischerei heranziehen?

Nach der Fischerei-Grundverordnung sollen möglichst viele Fischbestände bereits im Jahr 2015, sämtliche Bestände jedoch bis spätestens im Jahr 2020 nach dem Prinzip des maximalen Dauerertrages (MSY) bewirtschaftet werden. Die

Fangmengen werden jährlich unter Berücksichtigung dieses Prinzips und der wissenschaftlichen Empfehlungen vom Rat festgelegt.

Die Rückwurfverbote und Anlandegebote als weiteres Element einer nachhaltigen Fischereipolitik sollen schrittweise ab dem Jahr 2015 eingeführt werden. Zurzeit werden in den regionalen Gremien Vorschläge für Rückwurfpläne (engl. discard plans) erstellt. Darin werden die Vorgaben zur Quotenbewirtschaftung, technische Vorschriften und Kontrollverfahren für die Fischereien dargestellt, die den Rückwurfverboten entsprechend Artikel 15 der Fischerei-Grundverordnung unterliegen. Die Rückwurfpläne sollen spätestens nach drei Jahren von mehrjährigen Bewirtschaftungsplänen abgelöst werden.

4. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass diejenigen Fischer bevorzugt berücksichtigt werden, die – unter Berücksichtigung der Ziele der GFP, wie sie in Artikel 2 aufgeführt sind (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) – am meisten zum Funktionieren lokaler Gemeinschaften beitragen?

Wie in der Antwort zu Frage 1 aufgeführt, werden für die Aufteilung der Fangerelaubnisse bereits Kriterien, wie die zur (lokalen) Wirtschaftlichkeit und der historischen Fangmengen, angewendet. Die Möglichkeit zu eigenverantwortlichem nachhaltigen Wirtschaften wird insbesondere durch das Recht der Erzeugerorganisationen eröffnet, vor Ort und mit eigener Flexibilität unter den Mitgliedern selbst die Fangerelaubnisse zu erteilen (§ 3 Absatz 4 SeeFischG). Mit der Verordnung über die Gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur wurde die Rolle der Erzeugerorganisationen weiter gestärkt.

5. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die Zuteilungskriterien so gestaltet werden, dass Anreize für die Nutzung selektiver und wenig zerstörerischer Fischereimethoden geschaffen werden?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Maßnahmen der GFP für eine nachhaltige Fischerei, insbesondere die schrittweise Einführung des Rückwurfverbotes, auch zu einer Anpassung der Fangmethoden führen. Im Rahmen der in der Antwort unter Frage 3b genannten regionalen Umsetzung der Rückwurfverbote werden auch selektivere Fangmethoden geprüft und ggf. Empfehlungen zur Berücksichtigung im Rahmen der Weiterentwicklung des einschlägigen Gemeinschaftsrechts, wie der Managementpläne, verabschiedet. Die Verbesserung der Selektivität ist ein Ziel, das sich an die gesamte Fischerei in den jeweiligen Meeresregionen (z. B. Nord- und Ostsee) richtet. Die Möglichkeiten zur Setzung zusätzlicher Anreize werden geprüft.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

6. Wie wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kriterien für die Fangquotenzuteilung der Öffentlichkeit oder zumindest für diejenigen Fischer zugänglich gemacht werden, die sich um Fangquoten bemühen?

Die Fangquotenzuteilung der wirtschaftlich wichtigen Arten ist für die Fischereibetriebe, die eine Zuteilung erhalten, vollständig transparent, da sie die Berechnungsgrundlage und Begründung durch die BLE direkt erhalten (bei nicht organisierten Haupterwerbsbetrieben). Die Erzeugerorganisationen sind verpflichtet, die von der BLE für die einzelnen Mitglieder bemessenen Quotenansprüche den Mitgliedern offenzulegen. Sollten hierzu Fragen bei den Betrieben bestehen, ist ihnen die BLE zur Auskunft verpflichtet. Gegebenenfalls können

die Betriebe Widerspruch gegen ihre Zuteilung einlegen. Die grundsätzlichen Daten zur Verteilung werden in den entsprechenden Bekanntmachungen über den Fischfang für deutsche Fischereibetriebe veröffentlicht. Die BLE veröffentlicht diese auf ihrer Webseite (www.ble.de; unter Kontrolle/Fischerei/Fangregulierung).

7. Inwieweit plant die Bundesregierung, Gelder des Europäischen Meeres- und Fischereifonds für die Entwicklung, Begleitung, Bewertung und das Management des Quotenzuteilungssystems einzusetzen (Artikel 36 EMFF), um das System in Einklang mit Artikel 17 der GFP-Grundverordnung zu bringen?

Artikel 36 der Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF-Verordnung) sieht die „Unterstützung für die Systeme zur Zuteilung von Fangmöglichkeiten“ vor. Da es – wie oben beschrieben – in Deutschland ein gut funktionierendes System zur Zuteilung der Fangmöglichkeiten gibt, macht Deutschland von Artikel 36 der EMFF-Verordnung keinen Gebrauch.

8. Inwieweit plant die Bundesregierung, Gelder des EMFF für die Weiterentwicklung und den Einsatz alternativer, selektiver und naturverträglicher Fanggeräte und den Schutz der marinen Biodiversität, insbesondere in den Schutzgebieten des Natura-2000-Netzwerkes, einzusetzen (Artikel 38 EMFF)?

Die Europäische Kommission hat die nationale Verteilung der EMFF-Mittel noch nicht bekannt gegeben. Insoweit ist eine Entscheidung über die Inanspruchnahme von Mitteln nach Artikel 38 Absatz 1 der EMFF-Verordnung auch noch nicht getroffen. Die Länder haben sich die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieser Mittel offen gehalten; in den Planungen für das Operationelle Programm der Bundesrepublik Deutschland für den EMFF ist die Inanspruchnahme von Artikel 38-Mitteln enthalten. Die Bundesregierung prüft darüber hinaus, ob auch von Seiten des Bundes EMFF-Mittel für diesen Zweck eingesetzt werden können.

9. Wie beabsichtigt die Bundesregierung, die notwendige Kohärenz zwischen der GFP und den Umweltzielen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie im Fischereimanagement sicherzustellen?

Die Fischerei-Grundverordnung stellt die notwendige Kohärenz zwischen den angesprochenen Verpflichtungen nach Umweltvorschriften der Union und den Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) sicher. Erwägungsgrund 25 und – im verfügbaren Teil – Artikel 11 in Verbindung mit Artikel 18 der Fischerei-Grundverordnung eröffnen den inhaltlichen und den Verfahrensweg, wie mit dem Rechtsinstrumentarium der GFP Verpflichtungen des Unions-Umweltrechts erfüllt werden.

10. a) Welches Verfahren wird die Bundesregierung zur Umsetzung des Artikels 11 der neuen GFP-Grundverordnung nutzen, der es EU-Mitgliedstaaten erlaubt, Maßnahmen, wie u. a. Fischereibeschränkungen, zu verabschieden, um Gebiete zu schützen, die nach der europäischen FFH- und Vogelschutzrichtlinie ausgewiesen sind?

Hinsichtlich des Verfahrens der Erarbeitung von Bestanderhaltungsmaßnahmen, die zur Einhaltung der Verpflichtungen nach Umweltvorschriften der Union er-

forderlich sind, gibt Artikel 11 der Fischerei-Grundverordnung den Weg vor: Je nachdem, ob die Maßnahmen des „veranlassenden Mitgliedstaates“ das direkte Bewirtschaftungsinteresse an der Fischerei eines anderen Mitgliedstaates berühren oder nicht, hat der „veranlassende Mitgliedstaat“ das Recht, selbst Bestandhaltungsmaßnahmen zu erlassen (ohne Bewirtschaftungsinteresse eines anderen Mitgliedstaates). Im Falle eines Bewirtschaftungsinteresses anderer Mitgliedstaaten ist dieser verpflichtet, sich mit den betroffenen Mitgliedstaaten auf eine Empfehlung zu einigen. Für den letzteren Fall verweist Artikel 11 Absatz 2 der Fischerei-Grundverordnung auf die Regionalisierung nach Artikel 18 der Fischerei-Grundverordnung. Hierfür werden zurzeit Verfahrensregelungen erarbeitet. Die Bundesregierung ist zuständig für Natura 2000-Gebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Für die Gebiete innerhalb der 12-See-meilen-Zone sind grundsätzlich die Länder zuständig; hier gelten die speziellen Regelungen des Artikels 20 der Fischerei-Grundverordnung.

- b) Wie wird die Bundesregierung die Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) bei der Umsetzung der GFP sicherstellen, und bei welchen Punkten ist das BMUB direkt beteiligt bzw. federführend (bitte stichpunktartig auf-führen und erläutern)?

Die Bundesregierung verfährt auch bei der Durchführung der GFP-Vorschriften nach den Regeln der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).

- c) Wie und in welchem zeitlichen Rahmen wird die Bundesregierung sicherstellen, dass die Öffentlichkeit und Verbände an dem Verfahren zur Umsetzung beteiligt werden?

Die Bundesregierung beachtet die gesetzlichen Regelungen zur Beteiligung von Wirtschafts- und anderen gesellschaftlichen Interessenvertretern. Einschlägige Vorschrift ist hier Artikel 18 Absatz 2 der Fischerei-Grundverordnung. Die Europäische Kommission hat im Übrigen angekündigt, ihre informellen Richtlinien „Fisheries Measures for Marine Natura 2000 Sites“ vom Sommer 2008 an die reformierten GFP-Vorschriften anzupassen. Dort enthaltene Empfehlungen zu Beteiligungen wird die Bundesregierung ebenfalls beachten.

