

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Kirsten Tackmann, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/21399 –**

Die Entstehung von Fangquoten und ihre Zuteilung an die Fischereibetriebe

Vorbemerkung der Fragesteller

Viele der kommerziell wichtigen Fischpopulationen in der Ostsee befinden sich in einem schlechten Zustand. Die daraus resultierende Reduzierung der Fangmengen hat erhebliche ökologische und sozioökonomische Auswirkungen, auch auf die deutsche Küstenfischerei (vgl. https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2019/191014_fangquoten.html). Mit der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU soll sichergestellt werden, dass die Fischereiaktivitäten in der EU ökologisch, wirtschaftlich und sozial, also nachhaltig sind (vgl. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380>). Darüber hinaus sollte sie zur Absicherung der Zukunftsfähigkeit des Fischereisektors einschließlich der Kleinen Küstenfischerei beitragen (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1380/2013, Präambel 4 und 19). Die mangelhafte Umsetzung der GFP verhindert jedoch, dass die Küstenfischerei ihren Lebensunterhalt mit den ihnen zugeteilten Fangmöglichkeiten sichern können (vgl. https://lifeplatform.eu/pech_committee_december_2019/). Kleine Fischereibetriebe machen 70 bis 80 Prozent der gesamten EU-Flotte (nach Anzahl der Schiffe) aus und schaffen 60 Prozent der Arbeitsplätze (80 000 Fischer in 2017), erhalten jedoch nur 1 bis 3 Prozent der Quote (vgl. https://lifeplatform.eu/pech_committee_december_2019/). In Deutschland ist die Situation vergleichbar. Der Großteil der deutschen Fischereiflotte besteht aus rund 1 100 kleinen Kuttern mit einer Länge von 4 bis 10 m, die in Sichtweite der Ostseeküste operieren und nicht einmal 4 Prozent der deutschen Fänge anlanden (vgl. <https://www.thuenen.de/de/thema/wettbewerbsfaehigkeit-und-strukturwandel/die-deutsche-fischereiflotte-wenige-grosse-und-viele-kleine/>).

Kleine Küstenfischerinnen und Küstenfischer fischen häufig mit geringeren schädlichen Auswirkungen auf die Meeresumwelt und haben eine große soziale Bedeutung für die Küstengemeinschaften. In den meisten Mitgliedstaaten erhalten sie jedoch nur einen sehr geringen Anteil der Fangquoten (vgl. https://lifeplatform.eu/pech_committee_december_2019/). Artikel 16 und 17 der GFP sehen vor, dass die Fangmöglichkeiten auf Ebene der Mitgliedstaaten auf der Grundlage transparenter und objektiver Kriterien, einschließlich ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Erwägungen, zugeteilt werden. Darüber hinaus sollten diese Anreize für umweltfreundlichere Techniken bieten

und die Kleine Küstenfischerei unterstützen. Die Zuständigkeit für die Umsetzung liegt jedoch in den Händen der Mitgliedstaaten und damit auch Deutschlands (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1380/2013; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1380>).

1. Welche ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kriterien wendet die Bundesregierung bei der Zuteilung der nationalen Fangquoten gemäß Artikel 17 der GFP-Grundverordnung (Verordnung (EU) Nr. 1380/2013) an?

Artikel 17 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 legt fest, dass die Mitgliedstaaten bei der Zuteilung der zugewiesenen Fangmöglichkeiten transparente und objektive Kriterien anlegen. Als solche werden in Artikel 17 Kriterien ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Art genannt, deren Anwendung im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaats liegt.

Das deutsche Seefischereigesetz (SeeFischG) erfüllt die Kriterien aus Artikel 17 dahingehend, 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 und objektiv sind.

Die Verteilung der deutschen Fangmengen erfolgt gemäß § 3 Absatz 2 SeeFischG nach folgenden transparenten und objektiven Kriterien:

- Leistungsfähigkeit und Eignung der Fischereibetriebe,
- bisherige Teilnahme an der Fischerei,
- wirtschaftlicher Einsatz der Fischereiflotte und
- bestmögliche Versorgung des Marktes

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

Unter dem Kriterium der Leistungsfähigkeit und Eignung der Fischereibetriebe sind seit einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. März 2011 (BVerwG 3 C 6.10) zudem die aus Schiffssicherheitszeugnissen ersichtlichen Einsatzgebiete der Fischereifahrzeuge sowie seit 2018 zusätzlich die Einsatzgebiete aus den Befähigungszeugnissen der Kapitäne zu berücksichtigen.

- a) Welche nationalen Vorschriften bilden diese Kriterien sowie das Verfahren der Quotenzuteilung ab, und sind diese öffentlich zugänglich?

Bezugnehmend auf den ersten Teil der Frage wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Das Verfahren und die öffentliche Zugänglichkeit der Quotenzuteilungen regelt § 3 Absatz 3 SeeFischG. Die betroffenen berufsständischen Wirtschaftsverbände werden, insbesondere bei der Festlegung der Zuteilungsmerkmale, angehört. Zudem erfolgt eine Anhörung der betroffenen Bundesländer bei der Festlegung der Grundzüge für die Erteilung der Fangerlaubnisse. Die Anhörungen zu den Quotenzuteilungen finden regelmäßig vor Beginn des neuen Fischereijahres statt, nachdem die Fangquoten für die einzelnen Mitgliedstaaten von der EU im Rat „Landwirtschaft und Fischerei“ im Oktober (für die Ostsee) bzw. im Dezember (für die Nordsee und den Nordostatlantik) festgelegt wurden.

Die Verteilungen für die Kutterfischerei und teilweise für die Hochseefischerei werden im Rahmen der jährlichen Zweiten Bekanntmachung über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge im Bundesanzeiger veröffentlicht.

Die Fangmengen der Hochsee- und Kutterfischerei sind zudem über die monatlich erscheinenden Übersichten über Fangmengen und deren bisherige Ausnutzung (Monatsberichte) auf der Internetseite der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) unter <https://www.ble.de/Fischerei/>, unter der Rubrik „Fischwirtschaft“ öffentlich verfügbar.

- b) Gibt es ein Verfahren zur Gewichtung oder Priorisierung der Kriterien bei der Quotenzuteilung?

Wenn ja, an welcher Stelle werden die Erwägungen zur Gewichtung oder Priorisierung der Kriterien dokumentiert, und sind diese öffentlich zugänglich?

Nach § 3 Absatz 1 SeeFischG hat ein Fischereibetrieb im Rahmen der verfügbaren Fangmengen grundsätzlich einen Anspruch auf die Erteilung einer Fangerlaubnis. Die Höhe der zuzuteilenden Fangmengen bemisst sich nach den in § 3 Absatz 2 SeeFischG genannten Kriterien, die unter Berücksichtigung sachlicher Gründe unterschiedlich gewichtet werden. Im Rahmen der hierfür erforderlichen und zulässigen Ermessensausübung der BLE erfolgt eine Abwägung, inwieweit und in welcher Höhe die Quoten zugeteilt werden.

Beispielsweise wurden in diesem Jahr – aufgrund der erheblichen Quotenreduzierungen bei Herings- als auch Dorschbeständen – allein den Ostseefischereibetrieben Fangmöglichkeiten auf Grundlage der zulässigen Gesamtfangmengen (TAC)- und Quotenverordnung für die Ostsee zugeteilt, d. h. Betrieben, deren Fahrzeuge in einem Hafen der Ostsee registriert sind und in dem jeweiligen Kalenderjahr mindestens 60 Prozent ihrer Fangtätigkeit, bezogen auf die Anzahl der Seetage, in der Ostsee ausgeübt haben (vgl. Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Anpassung der Fischereitätigkeit und der Entwicklung der Fischereiflotte (MAF-BMEL) vom 15. Dezember 2015 – BAnz AT 23.12.2015 B7), wurden die höchst möglichen Fangmengen zugeteilt. Dies erfolgte aus der Erwägung, die wirtschaftliche Überlebensfähigkeit der Dorsch und Hering fischenden Betriebe in der Ostsee sicherzustellen.

Die Gewichtung oder Priorisierung der Kriterien bei den einzelnen Quotenzuteilungen werden gegenüber den betroffenen Fischereibetrieben und den Wirtschaftsverbänden offengelegt. In den Begründungen der Fangerlaubnisse sowie – bei Zuteilungen per Bekanntmachung – in den Begründungen der Allgemeinverfügungen wird im Einzelnen dargelegt, welche und in welchem Maße die in § 3 Absatz 2 SeeFischG aufgeführten Kriterien berücksichtigt wurden.

2. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der Prozentsatz der Fangquoten, die auf Grundlage vergleichsweise geringerer Umweltauswirkungen von Fanggeräten und Fangtechniken zugeteilt werden, und wie viele Fischereibetriebe haben davon einen Nutzen?

Eine Prozentangabe zu Fangquoten, die auf Grundlage vergleichsweise geringerer Umweltauswirkungen von Fanggeräten und -techniken erteilt wurden, bzw. eine Anzahl der Fischereibetriebe liegt nicht vor. Wie in der Antwort zu Frage 1b ausgeführt, hat ein Fischereibetrieb gem. § 3 Absatz 1 SeeFischG grundsätzlich einen Anspruch auf die Zuteilung von Fangmengen, deren Höhe sich in unterschiedlicher Gewichtung nach den in § 3 Absatz 2 SeeFischG genannten Kriterien bemisst. Geringere Umweltauswirkungen können demzufolge allein im Rahmen dieser Kriterien berücksichtigt werden.

Die Umweltauswirkungen von Fischereien wie Kohlenstoffdioxidemissionen oder Beifang geschützter Arten stellen sich zudem für jede Fischerei, jede Zielart und jedes Fanggebiet unterschiedlich dar. So können beispielsweise pelagische Schleppnetz-Fischereien mit relativ höheren CO₂-Emissionen geringere

Beifangraten und marginalen bis keinen Bodenkontakt aufweisen. Stellnetz-fischereien können einen geringeren Treibstoffverbrauch und eine hohe Größenselektivität hinsichtlich der Zielarten aufweisen, haben aber eine höhere Wahrscheinlichkeit nicht beabsichtigter Beifänge von Wirbeltier-Arten (Vögel, Reptilien oder Meeressäuger). Eine Bewertung von Fanggeräten nach ihren Umweltauswirkungen ist deshalb kontextabhängig und bedarf einer Abwägung ihrer jeweiligen Kosten und Nutzen unter Berücksichtigung begrenzter bzw. variabler Optimierungsoptionen.

Im Vergleich dazu, wie verhält sich die Verteilung der Fangquoten auf Grundlage der Kriterien „Beitrag zur lokalen Wirtschaft“, „Regelkonformität“ und „historische Fangmengen“ (bitte in Prozent angeben)?

Bei der Bemessung der Fangmengen anhand der in § 3 Absatz 2 SeeFischG genannten Kriterien erfolgt im Rahmen der erforderlichen und zulässigen Ermessensausübung eine Abwägung über Gewichtung und Höhe der zuzuteilenden Quoten.

Historische Fangmengen bilden insbesondere bei den wirtschaftlich bedeutenden Fischbeständen bei der Bemessung der Höhe der zuzuteilenden Fangmengen eine wichtige Grundlage, zu der die weiteren Kriterien wie Leistungsfähigkeit und Eignung der Fischereibetriebe, der wirtschaftliche Einsatz der Fischereiflotte und die bestmögliche Versorgung des Marktes je nach Sachlage unterschiedlich gewichtet werden.

Darüber hinaus kann, wie oben erläutert, eine besondere Betroffenheit bestimmter Fischereibetriebe Auswirkungen auf die Höhe der Zuteilungen haben.

Das Merkmal „Regelkonformität“ findet im Rahmen einer möglichen Versagung einer Fangerlaubnis Berücksichtigung. Nach § 3 Absatz 1 Nummer 2 SeeFischG kann eine Fangerlaubnis versagt werden, wenn eine der drei zuletzt erteilten Fangerlaubnisse erheblich überschritten oder missbraucht worden ist.

3. Was hat die Bundesregierung gemäß den Anforderungen von Artikel 17 der Gemeinsamen EU-Fischereipolitik unternommen, um Anreize für Fischereibetriebe zu schaffen, selektive Fanggeräte einzusetzen oder Fangtechniken mit geringeren Umweltauswirkungen anzuwenden?

Die Vierte Bekanntmachung über fischereirechtliche Regelungen für deutsche Fischereibetriebe – Zuteilung von Fangquoten bei Modernisierung oder Ersetzung eines Fischereifahrzeuges vom 17. Juni 2014 (BAnz AT 02.07.2014 B4) bietet seit dem Jahr 2014 die Möglichkeit einer erleichterten und flexibleren Nutzung von Fangkapazitäten, unter anderem durch den Einsatz von selektiveren oder energieeffizienteren Fanggeräten oder durch Umbauten am Fahrzeug zum Einsatz neuer Fangtechniken zur Verbesserung von Selektivität, Energieeffizienz und Produktqualität.

Zudem bieten die im Rahmen der GFP erlassenen Delegierten Rechtsakte zur Umsetzung der Anlandepflicht bzw. zu Rückwurfplänen zahlreiche Anreize bzw. Erleichterungen für die Umsetzung, wenn bestimmte Fanggeräteeinstellungen, insbesondere zur Vermeidung von Beifängen, von den Fischereiteilnehmern vorgenommen werden.

- a) Wie viele Fischereibetriebe bzw. Fischereifahrzeuge profitierten nach Kenntnis der Bundesregierung von diesen Anreizen in 2019 und im bisherigen Verlauf des Jahres 2020 (bitte in Prozent und gesamte Anzahl angeben)?

- b) Wie viele von ihnen gehören der Kleinen Küstenfischerei (Schiffe < 12 m) an (bitte in Prozent und gesamte Anzahl angeben)?

Die Fragen 3a und 3b werden gemeinsam wie folgt beantwortet:

Die so genannte Modernisierungsbekanntmachung wurde im Jahr 2019 von zwei Fischereibetrieben für insgesamt zwei Fahrzeuge genutzt, deren Fahrzeuge nicht der kleinen Küstenfischerei (unter zwölf Meter) angehören. Dies entspricht einem Anteil von 0,15 Prozent bezogen auf die Anzahl der deutschen Fischereifahrzeuge mit Stand 31. Dezember 2019 von 1.308 Fischereifahrzeugen (gemäß Anlage 3 des Berichts an die Europäische Kommission nach Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über das Gleichgewicht zwischen den Fangkapazitäten und den Fangmöglichkeiten der deutschen Fischereiflotte im Jahr 2019). Im Jahr 2020 gab es bisher keine entsprechenden Anträge.

4. Wie hoch ist nach Kenntnis der Bundesregierung der aktuelle prozentuale Anteil der nationalen Quote, die der Kleinen Küstenfischerei (Kutter < 12 m mit passivem Fanggerät) zugewiesen wird (bitte in tabellarischer Form unter Auflistung der Zielfischarten)?

Die Angaben in der folgenden Tabelle beruhen auf den Zuteilungen der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) bzw. den Erzeugerorganisationen an Fischereibetriebe im Haupterwerb am Anfang des Fischereijahres 2020 (Basisquoten). Änderungen, die sich im Laufe des Jahres aufgrund von nationalen oder internationalen Quotentauschen ergeben, wurden nicht berücksichtigt.

Die Auswertung erfolgte für die beiden für die Ostseefischer wirtschaftlich wichtigsten Fischbestände Dorsch und Hering in den Untergebieten 22 bis 24 der westlichen Ostsee.

Für den Fischbestand Sprotte in den Untergebieten 22 bis 32 der Ostsee erfolgt die Zuteilung für Fischereibetriebe des nicht organisierten Haupterwerbs über eine jährliche Fangmenge per Allgemeinverfügung (Bekanntmachungen über den Fischfang durch Fischereibetriebe mit Fischereifahrzeugen unter Führung der Bundesflagge), so dass für diesen Bestand keine prozentuale Auswertung der Fangmöglichkeit erfolgen kann.

Ebenso wenig ist Dorsch der Unterdivisionen 25 bis 32 der östlichen Ostsee Teil der Auswertung, da dieser Fischbestand seit dem Fischereijahr 2020 nur noch als Beifang zulässig ist.

Tabelle: Basisquoten für Dorsch und Hering im Jahr 2020 insgesamt und Anteil der aktiven Fischereifahrzeuge <12 Meter mit passivem Fanggerät (Hauptfanggerät deutsches Flottenregister) von Fischereibetrieben im nicht organisierten Haupterwerb und in Erzeugerorganisationen (Stand: 5. August 2020)

	Dorsch westliche Ostsee		Hering westliche Ostsee	
	Anzahl Fahrzeuge	Höhe der Basisquote	Anzahl Fahrzeuge	Höhe der Basisquote
Gesamt (aktive Fahrzeuge)	352	718 t	337	1.616 t
davon Fahrzeuge < 12 m mit passivem Fanggerät	280	267 t	291	584 t
Anteil der Fahrzeuge <12 m mit passivem Fanggerät	79,5 %	37,2 %	86,4 %	36,1 %

5. Aus welchen Erwägungen unterlässt die Bundesregierung die Möglichkeit, kleinen Fischereibetrieben mehr Fangquoten zuzuweisen, um die damit verbundenen ökologischen und sozialen Vorteile zu stärken?

Auf die Antwort zu Frage 1b wird verwiesen.

Im Rahmen der Zuteilung von Fangmengen werden die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Ausstattung der Kleinen Küstenfischerei mit den erforderlichen Fangmengen genutzt, um deren Erhalt zu sichern. Insoweit wird von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.

6. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass Fisch eine öffentliche Ressource ist, die sie im Auftrag der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen bewirtschaftet und die von der Fischerei lediglich als solche genutzt werden darf?

Nach Auffassung der Bundesregierung handelt es sich bei Fisch um eine öffentliche Ressource, deren Nutzung allen offensteht und durch die Regelungen in der GFP für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände und durch das SeeFischG reguliert ist. Die Zuteilung von Fangmengen an die erwerbsmäßige Fischerei erfolgt nach Verfügbarkeit sowie gemäß § 3 Absatz 1 SeeFischG nicht dauerhaft an einen Fischereibetrieb, sondern jeweils für das laufende Fischereijahr. Auf der Grundlage des SeeFischG sind demzufolge die Fangmengen nicht individuell handelbar wie dies teils in anderen EU-Mitgliedstaaten möglich ist.

Wenn ja, gibt es ein öffentlich zugängliches Register für deutschen Fangquoteninhaberinnen und Fangquoteninhaber, wie dies beispielsweise in Dänemark existiert?

Wenn nein, warum nicht?

Einer Veröffentlichung der jährlich zugeteilten Fangmengen an die einzelnen Fischereibetriebe stehen datenschutzrechtliche Gründe entgegen. Durch eine Herausgabe der Fangdaten können Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse und damit schützenswerte Interessen der einzelnen Fischereibetriebe verletzt werden.

7. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus dem im Jahr 2019 veröffentlichten Bericht des Weltbiodiversitätsrates (IPBES) und der darin enthaltenen Aussage, dass die Fischerei den größten Einfluss auf die marine Biodiversität und die Ökosystemleistungen hat (bitte begründen)?

Der Globale Bericht zum Zustand der Biodiversität und Ökosystemleistungen des Weltbiodiversitätsrates (IPBES) aus dem Jahr 2019 stellt fest, dass in den letzten 50 Jahren die Fischerei die stärksten Auswirkungen auf marine Biodiversität weltweit hatte, in Zusammenwirken mit weiteren wesentlichen direkten Treibern wie Landnutzungsänderungen und zunehmend dem Klimawandel. Für die Fischerei liegen die Ursachen gemäß dem Bericht dabei in der Überfischung und nicht nachhaltigen Fischereipraktiken, einschließlich der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei.

Der regionale Bericht des IPBES zu Europa und Zentralasien aus dem Jahr 2018 weist indessen aufgrund einer nachhaltigeren regionalen Bewirtschaftung auf einige wachsende Fischbestände in Gebieten wie dem Nordostatlantik einschließlich der Nordsee hin. Auch in dieser Region hat der menschliche Nutzungsdruck, einschließlich eines in Teilen hohen Fischereidrucks, jedoch ungünstige Auswirkungen auf marine Ökosysteme.

Die kürzlich veröffentlichte Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM) „Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Fischerei in der EU: Sachstand und Leitlinien für 2021 (SWD-2020-112 final)“ weist eine positive Tendenz für die von der EU bewirtschafteten Fischbestände aus und dokumentiert insbesondere für den Nordostatlantik – als Hauptfanggebiet der deutschen Fischereien – eine stetig nachhaltiger gewordene Fischerei, in der mittlerweile rd. 80 Prozent der Bestände gemäß dem höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) bewirtschaftet werden. Allerdings weist die Mitteilung auch auf bestimmte Bestände hin, die in keinem guten biologischen Zustand sind und für die besondere Maßnahmen ergriffen werden. Beispielhaft werden hier der östliche Dorsch in der Ostsee sowie die Kabeljaubestände in der Nordsee und in der keltischen See genannt.

Insoweit sind wesentliche Erfolge seit Beginn der GFP-Reform zu verzeichnen; allerdings ist das Ziel, möglichst alle Bestände auf MSY-Niveau zu bewirtschaften, noch nicht erreicht. Die Gründe hierfür sind vielfältig und zum Teil spielen hierbei die oben genannten Gründe außerhalb des Fischereimanagements eine Rolle (z. B. Klimawandel, Eutrophierung). So müssen die Anstrengungen für eine gesunde Meeresnatur und eine nachhaltige Fischerei weltweit fortgesetzt werden. Die Bundesregierung setzt sich dabei weiterhin für eine nachhaltige Fischereipolitik ein.

Innerhalb der EU und im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft insbesondere in den regionalen Fischereimanagementorganisationen unterstützt die Bundesregierung nachdrücklich das Ziel einer Bewirtschaftung der Fischbestände auf dem Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags sowie die Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung. Darüber hinaus begrüßt die Bundesregierung die Initiative der Europäischen Kommission zur Reduzierung von Beifängen von Delfinen und anderen geschützten Arten wie dem Schweinswal und wird das Thema im Rahmen der Beratung in den zuständigen Gremien entsprechend einbringen.

In Hinblick auf die deutschen Fischereien fördert die Bundesregierung die Forschung z. B. im Bereich alternativer Fangtechniken zur Verbesserung der Selektivität oder zur Umsetzung eines ökosystembasierten Ansatzes bei der fischereilichen Bestandsbewirtschaftung.

