

Stellungnahme des Sachverständigen

Frank Willmann (Mitglied der Bremischen Bürgerschaft (MdBB))

für die 47. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz zur öffentlichen Anhörung zum Thema

„Seefischereigesetz“

am Mittwoch, dem 28.09.2011, 08:00 Uhr – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 1.228

Sitzungsort: Berlin, Jakob-Kaiser-Haus, Dorotheenstraße 100-101

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Seefischereigesetzes und des Seeaufgabengesetzes

Bundestagsdrucksache 17/6332

Frank Willmann, MdBB

1:1-Umsetzung (Frage 1)

Das Ziel einer 1:1-Umsetzung von EU-Recht ist ein theoretisches, ideologisches Konstrukt, das sich in der Realität nicht wiederfinden kann. Die sich in der gemeinsamen EU-Fischereipolitik niedergelegten Forderungen entsprechen dem Prinzip der relativen Stabilität. Aufgaben der Nationalstaaten ist es, die unter dieser Prämisse erstellten Forderungen der EU in nationalstaatliches Recht umzusetzen. Da die EU-Vorgaben an vielen Punkten nicht hinreichend konkret sind, sondern von den Nationalstaaten, unter Berücksichtigung der jeweiligen Staatenstrukturen, ausgestaltet werden ist die Gewährleistung einer 1:1 Umsetzung eher Näherungsprinzip.

Soziale, wirtschaftliche und ökologische Auswirkungen, Verwaltungskosten für die Fischereibetriebe und die öffentliche Verwaltung (Fragen 2 und 22)

Unter dem Ziel der EU-Fischereipolitik, eine bestandserhaltende und nachhaltige Fischereipolitik zu installieren, ist eine wirksame Umsetzung der IUU-Verordnung und der Fischereikontrollverordnung der EU in deutsches Recht durch das vorliegende Gesetz zur Änderung des Seefischereigesetzes und zur Bekämpfung der illegalen, unregulierten und ungemeldeten Fischerei und die Einhaltung der Rechtsvorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik unerlässlich.

Nachhaltig und ökonomisch betrachtet dürfte es sich für die betroffenen Betriebe positiv auswirken, wenn Dumping-Fischimporten aus der illegalen Fischerei den EU-Markt nicht mehr erreichen können.

Zusätzliche Verwaltungskosten und -aufwand für die Fischereibetriebe und die öffentliche Verwaltung sind bei einer verbesserten und intensiveren Kontrolle nicht zu vermeiden. Dieser ist aber durch den finanziellen und wirtschaftlichen Nutzen von Fischbeständen, die sich infolge einer besseren Fischereikontrolle und der Bekämpfung illegaler Fischerei wieder erholen können, gerechtfertigt. Ob sich die Kosten und er Nutzen ausgleichen oder ob Kosten überwiegen, lässt sich nicht pauschal abschätzen. Nicht nur deswegen muss es Ziel sein, die Fischereiüberwachung so effektiv und effizient wie möglich zu gestalten und unverhältnismäßige Kosten zu vermeiden.

Die bisherige Praxis der gemeinsamen Fischereipolitik hat jedenfalls gezeigt, dass sie nicht nachhaltig Einfluss auf die IUU und den Bestandsschutz gefunden hat.

Wenn jedoch die betroffenen Fischer und Fischereien erkennen und als Handlungsprinzip implementieren, dass der Bestandsschonende und legale Fischfang Ihnen als generationsübergreifende Lebensgrundlage dient, kann auch ein selbstregulierendes, weniger verwaltungslastiges System agieren. (Einige Beispiele dazu finden sich vor Island und Norwegen.)

Wirksamkeit und Fortentwicklung der Fischereikontroll-Regelungen (Fragen 3, 12-13, 15-16)

Es ist nicht davon auszugehen, dass mit der IUU-Verordnung und der Fischereikontrollverordnung der EU und deren Umsetzung in das Seefischereigesetz die Einhaltung der Vorgaben der

Gemeinsamen Fischereipolitik und die Bekämpfung der illegalen, unregulierten und ungemeldeten Fischerei in der EU bereits abschließend und ausreichend geregelt sind. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Lichte der Erfahrungen mit diesen Rechtsakten in den nächsten Jahren nachgebessert und nachgesteuert werden muss.

Dies ist auch in dem folgenden Zitat der EU-KOM zu erkennen:

„Der Erfolg der vorgeschlagenen GFP-Reform hängt zu einem großen Teil davon ab, dass ein ausgewogenes Maß an Einhaltung der Vorschriften durch die Akteure und wirksamer Durchsetzung der Vorschriften durch die Behörden gewährleistet ist. Die Reformvorschläge gründen sich auf die jüngste Kontroll- und die IUU-Verordnung¹. Zusätzlich wird mit der vorgeschlagenen Grundverordnung der Grundsatz der Konditionalität eingeführt, wonach bestimmte finanzielle oder andere Mittel den Mitgliedstaaten oder einzelnen Akteuren nur unter der Bedingung zur Verfügung gestellt werden, dass sie die Vorschriften der GFP einhalten“ (KOM(2011) 41 S.8 unten).

Kontrollvorschriften sollten dahingehend fortentwickelt werden, dass Fangschiffe ab einer gewissen Schiffslänge ständig und unterhalb dieser Schiffslänge stichprobenhaft von Fischereikontrolleuren begleitet werden müssen. Dies wäre eine Alternative zu der im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik diskutierten und von der Fischereiwirtschaft aus Gründen des Daten- und Arbeiterschutzes abgelehnten Kameraüberwachung. Außerdem sollte die Verpflichtung zur Teilnahme am satellitengesteuerten Schiffsüberwachungssystem VMS auf weitere Fangschiffe ausgeweitet werden (z.B. für alle Schiffe ab 8 oder 10 m Länge anstatt bisher über 12 m).

Eine EU-weite Gültigkeit dieser Regelung wäre wünschenswert, denn wenn diese Pflichten in das Seefischereigesetz aufgenommen würden, ohne dass sie auch Teil des EU-Rechtes sind, denn dann würden sie nur für deutsche Schiffe gelten. Dies wäre zumindest bei kostenträchtigen Maßnahmen ein Wettbewerbsnachteil für die deutsche Fischerei.

Punktesystem für schwere Verstöße (Fragen 4 und 7)

Der Gesetzentwurf führt nicht aus, was als schwerer Verstoß gilt. Dies ist bereits in Artikel 42 der IUU-Verordnung und in Artikel 90 der Fischereikontrollverordnung geregelt:

- a) die Tätigkeiten, die nach den Kriterien in Artikel 3 der IUU-Verordnung den Tatbestand der IUU-Fischerei erfüllen,
 - b) die Durchführung von unmittelbar mit IUU-Fischerei zusammenhängenden Geschäften, einschließlich des Handels mit oder der Einfuhr von Fischereierzeugnissen,
 - c) die Fälschung von in der IUU-Verordnung genannten Dokumenten oder die Verwendung solcher gefälschter oder ungültiger Dokumente.
 - d) die Nichtübermittlung einer Anlandeerklärung oder eines Verkaufsbelegs, wenn die Anlandung der Fänge in einem Drittlandshafen erfolgte
 - e) Manipulationen an Maschinen mit dem Ziel, deren Leistung über die im Maschinenzertifikat angegebene höchste Dauerleistung zu steigern,
 - f) die Nichtanlandung von Fängen quotengebundener Arten, die während eines Fangeinsatzes im Rahmen von Fischereien oder in Fanggebieten, für die die Vorschriften der gemeinsamen
-

Fischereipolitik gelten, getätigt wurden, es sei denn die Anlandung würde gegen Verpflichtungen im Rahmen der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik verstoßen.

Es wäre für die leichtere Verständlichkeit des Seefischereigesetzes allerdings sinnvoll, diese schweren Verstöße auch im Seefischereigesetz aufzuführen. Auch hier wäre eine EU-weit gleichlautende Aufnahme in den Gesetzlichen Regelungen der Mitgliedsstaaten wünschenswert, weil so wettbewerbsnachteile oder schlimmer noch, illegale Handlungen unterbunden würden.

Ein Punktesystem ist als Sanktionierungsinstrument grundsätzlich gut geeignet, da es in der Lage ist, die Schwere der Verstöße sehr differenziert zu bewerten. Es steht jedoch zu befürchten, dass bei einer Punktevergabe von 1 bis 7 Punkten pro schwerem Verstoß und einer Sanktionierung erst ab 18 Punkten die Sanktion zu spät greift, da mehrere schwere Verstöße gewissermaßen bis zum einer bestimmten Punktzahl als Kavaliersdelikt angesehen werden könnten. Außerdem führen minderschwere Verstöße überhaupt nicht zu einer Sanktion. Wer trotzdem einen schweren Verstoß gegen das Fischereirecht begeht, obwohl er nach mehrmaligem Verstoß bereits einen hohen Punktestand erreicht hat, und so einen befristeten oder dauerhaften Entzug des nautischen Befähigungszeugnis riskiert, gefährdet seine berufliche Zukunft in der Fischerei oder gar der Schifffahrt insgesamt. Das ist nach mehrmaligen schweren Verstößen als angemessen zu betrachten. Insgesamt ist aber nach den Erfahrungen mit dem Punktesystem zu prüfen, ob nachjustiert werden muss und eventuell ein restriktiveres Vorgehen eingeführt werden muss.

Da die Fischereikontrollverordnung nicht genau vorschreibt, welche Punktezahl für welchen schweren Verstoß angemessen ist und auch nicht festlegt, welche Punktezahl zum Entzug der Fanglizenz führen muss, ist eine Gleichbehandlung in allen Mitgliedsstaaten in der Praxis nicht zu erreichen, es sei denn, alle Mitgliedsstaaten würden sich an dem am wenigsten strengem Niveau des Mitgliedsstaates ausrichten. Für eine Gleichbehandlung müssten daher konkretere Vorgaben in der Fischereikontrollverordnung beschlossen werden.

Abgesehen davon besteht die Pflicht zur vollständigen Umsetzung der Fischereikontrollverordnung und der IUU-Verordnung für Deutschland in der Sache und rechtlich unabhängig davon, ob diese auch von den anderen EU-Mitgliedsstaaten vollständig und ambitioniert umgesetzt und von den Behörden vollzogen werden. Deutschland sollte nicht den Versuch unternehmen, die EU-Vorgaben unvollständig oder ohne Ambitionen umzusetzen und anzuwenden und sich mutwillig oder sehenden Auges von der EU-Kommission durch Nachforderungen zu Anpassungen zwingen zu lassen. Das würde das Agieren der Bundesregierung für eine nachhaltige und bestandssichernde Fischerei und ihr Eintreten für eine Bekämpfung der illegalen Fischerei in der EU unglaubwürdig machen. Gegenüber EU-Mitgliedsstaaten, die die Vorgaben nicht zügig und vollständig umsetzen, sollte die Bundesregierung von der EU-Kommission ein zügiges Vorgehen verlangen.

Nationale Verstoßdatei (Frage 11)

Die Speicherung der genannten Daten in der Nationalen Verstoßdatei durch die Bundesanstalt für Ernährung und Landwirtschaft (BLE) und die Meldung der entsprechenden Angaben durch Gerichte, Staatsanwaltschaften und die Fischereiaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder verstößt nicht gegen den Datenschutz. Ob bei der Handhabung der Nationalen Verstoßdatei und einer Übermittlung der Angaben in der Praxis der Datenschutz gewährleistet wird, kann ex Ante nicht beurteilt werden.

Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern (Fragen 14, 18 und 19)

Bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Ländern gibt es mit Sicherheit noch Optimierungsmöglichkeiten, um parallele Kontroll- und Überwachungsaufgaben zu vermindern. Dies kommt bereits in der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung zum Ausdruck.

Eine Trennung der Quotenüberwachung zwischen Bund und Ländern erscheint nicht sinnvoll.

Rückverfolgbarkeit von Fischprodukten (Frage 17)

Die Tatsache, dass die Rückverfolgbarkeit aller Lose von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen auf allen Produktions- und Verarbeitungs- und Vertriebsstufen bisher noch nicht vollständig gewährleistet wird, zeigt, dass es hier weiteren Regelungsbedarf gibt. Dem trägt die EU-Kommission Rechnung, indem sie in ihrem Reformvorschlag für die Gemeinsame Marktordnung für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur zumindest für die Verbraucherinformation ergänzende Vorschriften machen will. Wenn diese so beschlossen werden, wird es notwendig sein, die entsprechende Transparenz und Nachvollziehbarkeit auch während der gesamten Produktionskette zu gewährleisten. Dann dürften weitere Vorschriften nicht nötig sein.

Mögliche wirtschaftliche Nachteile durch die Weitergabe von Positions- und Meldedaten (Frage 20)

Wirtschaftliche Nachteile wären durch die Weitergabe von Positions- und Meldedaten an EU-weite Datenbanken eventuell dann zu erwarten, wenn diese sehr schnell öffentlich zugänglich wären bzw. die Datensicherheit nicht gewährleistet werden kann. Dies muss ausgeschlossen werden. Ich gehe von einer entsprechenden, den gesetzlichen Vorgaben entsprechenden Datenschutz Vorgaben aus.

Keine Hindernisse für die Entwicklung der Fischereiwirtschaft durch die Definition von Fisch (Frage 21)

Es ist nicht zu erkennen, dass die Definition von Fisch in § 1a die Entwicklungsmöglichkeiten für die Fischerei im Hinblick auf eine spätere Nutzung bislang ungenutzter Meeresorganismen in irgendeiner Weise beeinträchtigt.

Überwachung / Aufgabenzuweisung (Frage 19)

Im Sinne einer Effizienzsteigerung und gleichzeitiger Verschlanung von Verwaltungsstrukturen ist nicht einzusehen, warum hier neue Strukturen, oder auch Doppelstrukturen im Bund und den Ländern aufgebaut werden sollten. Die BLE als zentrale Melde- und Kontrollstelle kann und muss dieses leisten können.

Ansonsten verweise ich ausdrücklich auf die Stellungnahme des Bundesrates (DRS.17/6332; Nummer 7 § 15 Abs. 1 und 2, hier Zu Buchstabe a, Doppelbuchstabe bb

Aufteilung der Fischfangmengen

Es sollte erwogen werden, die Regelungen zur Verteilung der Fangmengen in § 3 Absatz 2 um eine Klausel zu ergänzen, die dem Schutz der erhaltenswerten Küstenfischerei dient.