



Beschluss

des Bayerischen Landtags

Der Landtag hat in seiner heutigen öffentlichen Sitzung beraten und beschlossen:

Konsultationsverfahren der Europäischen Union

**Maritime Angelegenheiten und Fischerei
Europäischer Meeres- und Fischereifonds (EMFF) 2014-2020 –
Ex-post-Bewertung
21.06.2024 - 13.09.2024**

Drs. 19/2844, 19/3596

Der Bayerische Landtag nimmt das Konsultationsverfahren zum Anlass, folgende Stellungnahme abzugeben:

Die föderale Struktur der Fischereiförderung in Deutschland in Verbindung mit den teilweise sehr unterschiedlichen Bedarfen der Fischereisparten in den einzelnen, am EMFF bzw. EMFAF beteiligten Bundesländern bringt u. a. mit sich, dass die gemeinsam für Deutschland formulierten Programme innerhalb der europarechtlichen Rahmenbedingungen sehr breit aufgestellt sind und nahezu das gesamte Maßnahmenspektrum des Fonds darin aufgenommen wurde. Die einzelnen Bundesländer hatten somit die Möglichkeit, im Rahmen der jeweils einem Bundesland zugewiesenen EU-Mittel in ihren landeseigenen Förderrichtlinien durch Auswahl und Akzentsetzungen Anpassungen an die spezifischen Strukturbedingungen ihres Bundeslandes vorzunehmen.

Die Auswertung der Daten des EMFF (und soweit bereits vorhanden des EMFAF) zeigt, dass durch eine Kombination aus investiver Förderung einerseits und stabilisierenden Ausgleichmaßnahmen andererseits den Fischerei- und Fischwirtschaftsbetrieben in Bayern ein bedarfsgerechtes Förderangebot in einem teilweise schwierigen ökonomischen Umfeld (COVID-19-Pandemie, Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, zunehmende Ausbreitung fischfressender Prädatoren) bereitgestellt wurde.

Umsetzung EMFF (2014-2020)

Im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung standen den am EMFF beteiligten europäischen Mitgliedstaaten insgesamt rund 5,7 Mrd. Euro zur Verfügung. Auf Deutschland entfielen insgesamt rund 219 Mio. Euro – auf Bayern wiederum rund 12,9 Mio. Euro, also in etwa 5,9 Prozent der gesamtdeutschen EU-Mittel. Darin enthalten sind die EU-Mittel, die aufgrund der hohen Nachfrage in Bayern (insbesondere in Priorität 2 – Aquakultur) im Laufe des Programms aus anderen Bundesländern auf Bayern übertragen wurden. Obwohl diese zusätzlichen Mittel unter den laufenden Programmbedingungen letztlich nicht vollständig verausgabt werden konnten, wurden die wesentlichen Zielvorgaben (Output- und Ergebnisindikatoren) in Bayern insgesamt erreicht.

Knapp 72 Prozent aller Vorhaben – nämlich 608 von 840 – wurden im Bereich der Aquakultur beantragt. Diese Fischzucht- und Teichwirtschaftsbetriebe konnten somit

Investitionen in einem Umfang von 20 Mio. Euro umsetzen, für die 10,5 Mio. Euro Zuschüsse bewilligt wurden. Sie haben damit sowohl ihre Teichanlagen modernisiert und ausgebaut, Mittel für Gebäude und Technik zur Fischerzeugung aufgewendet, Maßnahmen zur Arbeitserleichterung umgesetzt als auch in den Schutz vor fischfressenden Wildtieren und in die Verarbeitung und Vermarktung ihrer selbst erzeugten Fische investiert. Die Förderung durch den EMFF trug damit im hohen Maße zum Erhalt der überwiegend familiär geführten Betriebe bei.

Im Bereich der Binnenfischerei (Priorität 1) wurden 62 Vorhaben bewilligt und mit ca. 1,2 Mio. Euro unterstützt. Die Schwerpunkte lagen dabei auf den Maßnahmen zur Bestandserhaltung, der Diversifizierung und Erschließung neuer Einkommensquellen, den Investitionen in Gesundheit und Arbeitssicherheit und den Mehrwert bzw. die Produktqualität heimischer Fischereierzeugnisse. Die bewilligten Vorhaben stärkten die wirtschaftlich, sozial und ökologisch nachhaltige Fischereitätigkeit in Bayern.

Im Rahmen der Förderung sog. FLAG (Lokale Fischerei-Aktionsgruppen) wurden die Strategien von insgesamt vier Fischwirtschaftsgebieten (FWG) mit ca. 1,1 Mio. Euro unterstützt. Die 22 bewilligten Vorhaben leisteten einen nachhaltigen Beitrag insbesondere zur Bewahrung des sozialen und kulturellen Erbes der Regionen, der Förderung lokaler Vermarktung sowie zur Verbesserung des Informations- und Wissensaustauschs und somit insgesamt zur Stärkung des ländlichen Raums.

Im Programmberreich Verarbeitung und Vermarktung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (Priorität 5) wurden 136 Vorhaben mit rund 1,32 Mio. Euro gefördert. Die begünstigten Fischwirtschaftsbetriebe hatten somit die Möglichkeit, durch Investitionen bestehende Verbraucherkreise zu erweitern und neue Absatzmärkte zu erschließen (Werbe-, Informations- und Imagekampagnen) sowie die Wertschöpfung ihrer Erzeugnisse zu optimieren (Direktvermarktung). Programmänderungen während der Programmlaufzeit machten es möglich, flexibel auf sich ändernde und unmittelbare Bedarfe zu reagieren. So konnten den bayerischen Aquakulturbetrieben aus Restmitteln des EMFF bis Ende des Jahres 2023 Billigkeitsleistungen für die Kostensteigerungen bei Produktionsmitteln (Futter, Sauerstoff, Energie) infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine ausbezahlt werden. Insgesamt stellten 113 besonders betroffene Betriebe Anträge, wodurch die Gefährdung der Betriebe und ihrer Liquidität, die zeitweise durch die Marktverwerfungen entstanden war, bis zu einem gewissen Grad abgemildert werden konnte.

Im Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) konnte ein mehrjähriges Vorhaben mit 364.000 Euro im Bereich der Fischereikontrolle sowie der Sensibilisierung der Marktbeteiligten umgesetzt werden.

EMFAF (2021-2027)

Im EMFAF, dem Nachfolgefonds des EMFF, wurden nach verspätetem Programmstart im ersten Bewilligungsjahr 2024 bereits 120 Vorhaben (Stand 31.08.2024) verbeschiedet. Damit sind ca. 20 Prozent der auf Bayern entfallenden EU-Mittel gebunden. Der Schwerpunkt der Anträge liegt erwartungsgemäß auf der Verbesserung der wirtschaftlichen Nachhaltigkeit der Aquakultur und Fischerei (wie z. B. Fischotterabwehrzäune), den Maßnahmen zur Vermeidung von bzw. Anpassung an die negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung (Energieeffizienz und Reduktion der CO₂-Emissionen, Photovoltaikanlagen, Belüftungsanlagen), Investitionen in die Verbesserung der Gesundheit, Hygiene und Arbeitsbedingungen sowie der Optimierung der Wertschöpfung (z. B. Direktvermarktung).

Gerade mit dem Fokus auf investive Maßnahmen, die wie im EMFF bei Bedarf flexibel durch Hilfsmaßnahmen ergänzt wurden, stellen die europäischen Fischereiförderprogramme in Bayern somit trotz großer Herausforderungen ein wertvolles, für die antragstellenden Betriebe wirksames und seitens des Sektors geschätztes Finanzinstrument zur Förderung einer ökologisch nachhaltigen, resilienten, innovativen und wettbewerbsfähigen Teichwirtschaft/Aquakultur und Binnenfischerei dar.

Die sich zwar punktuell verschiebende, jedoch allgemein stabile und hohe Nachfrage (v. a. in den Bereichen Aquakultur, Verarbeitung und Vermarktung und zunehmend bei der Unterstützung der Widerstandsfähigkeit des Sektors) belegt, dass der bayerische

Weg der Umsetzung der europäischen Förderprogramme ein Erfolgsmodell darstellt, das durch attraktive und bedarfsgerechte Förderbedingungen die stetige Anpassung der Betriebe an sich wandelnde ökonomische Rahmenbedingungen sicherstellt und somit erhebliche Relevanz für den Erhalt sowie für die Stärkung der Resilienz der zum Großteil familiär geführten Betriebe besitzt.

Eine wesentliche Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit investiver und nicht investiver Fischereiförderung (EMFF, EMFAF) ist die Bereitstellung bayerischer Landesmittel zur Kofinanzierung der Vorhaben (im EMFF ca. 4,3 Mio. Euro, im EMFAF ca. 5,3 Mio. Euro).

Herausforderungen – (bayerische) Lösungsansätze und -vorschläge Wirksamkeit

Sowohl der EMFF als auch der EMFAF konnte in allen beteiligten Bundesländern nur mit einiger Zeitverzögerung beginnen. Die Gründe liegen jeweils in den gestiegenen, seitens der EU vorgegebenen formellen Anforderungen bei der Umsetzung der Programme:

Eine der größten Herausforderungen, insbesondere zu Beginn der Förderperiode des EMFF, war der massive Aufwuchs an Rechtsvorschriften und Vorgaben für die Verwaltung des Fonds, welche durch die Eingliederung des EMFF in den gemeinsamen strategischen Rahmen mit den anderen ESI-Fonds entstanden waren. Neu in der Förderperiode waren durch die Vorgaben der Dachverordnung u. a. das vorab erforderliche Designationsverfahren für die Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörden, die Einführung eines Geschäftsjahrs mit jährlichem Rechnungsabschluss, ein deutlicher Aufwuchs bei den Vorgaben zur Erfassung von Daten zu jedem Fördervorhaben und deren Speicherung und Auswertung. Die vollständige rechtskonforme Umsetzung dieser Punkte bzw. die Etablierung entsprechender Verfahren hat das Anlaufen des deutschen EMFF-Programms massiv verzögert und dafür gesorgt, dass der interne Verwaltungsaufwand während der gesamten Förderperiode sehr hoch blieb.

Dieser Herausforderung begegneten die EMFF/EMFAF-Verwaltungsbehörden durch verschiedene Maßnahmen. Dazu zählen die Schaffung einer Stelle zur Koordination der Verwaltungsbehörden der Länder (finanziert durch die Technische Hilfe des Bundes und der Länder) sowie die Etablierung des regelmäßigen Jour fixe unter den Verwaltungsbehörden der Länder, das dem Informationsaustausch, der wechselseitigen Abstimmung und somit der effizienteren Programmumsetzung dient. Bayern nutzt seit dem Jahr 2022 zudem das Instrument der Technischen Hilfe, um Projektmitarbeiter zu beschäftigen, die bei der Umsetzung des Programms unterstützend mitwirken.

Im EMFAF bestand die Herausforderung zu Beginn des Programms in der konsequenteren Umsetzung der sog. E-Cohesion, einer Vorgabe der EU, wonach jedem Antragsteller die Kommunikation mit den Verwaltungsbehörden auf elektronischem Weg zu ermöglichen ist. Der bayerische Weg, IT-Kapazitäten in der Verwaltung zu halten und aufzubauen, hat sich dabei als richtig erwiesen und ermöglicht, dass elektronische Verfahren des Vollzugs (Online-Antragstellung) vergleichsweise zeitnah etabliert werden konnten.

Effizienz

Insbesondere der hohe Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der europäischen Fischereifonds beeinträchtigt deren (Kosten-)Effizienz. Bereits aufgebaute und weiterhin geplante Kapazitäten zur digitalen Antragsverwaltung, Datenauswertung, Berichterstattung, Evaluation und Kommunikation stellen Anfangsinvestitionen dar, die sich hinsichtlich einer effizienten Programmdurchführung bezahlt machen werden.

Gleichwohl sind die wichtigsten Verwaltungs- und Durchführungsaspekte des EMFF/EMFAF hauptsächlich das Ergebnis von EU-Verordnungen (EMFAF-Verordnung, Dachverordnung, Durchführung und Delegiertenverordnungen) und sekundär von nationalen und lokalen Vorschriften (z. B. landesweite Regelungen zur Vergabe von öffentlichen Aufträgen und der Haushaltsführung).

Dabei werden von den EMFAF-Verwaltungsbehörden der Länder einige der wesentlichen Verwaltungs- und Durchführungsaspekte des EMFF/EMFAF als sehr oder zu aufwendig empfunden, wie z. B. das gesamte Verwaltungs- und Implementierungssystem, das Verwaltungs- und Kontrollsysteem, die Berichterstattung und Überwachung, die Auswertung und Evaluierung sowie die Förderkriterien, d. h. insbesondere die inzwischen sehr umfangreichen Nachweispflichten der Antragsteller (Nachweis zur Vermeidung von Verstößen gegen die gemeinsame Fischereipolitik und Umweltschutzvergehen, Abfrage Wettbewerbsregister und Dokumentation der Integrität von Auftragnehmern bei Auftragsvergaben, Nachweis der Klimagerechtigkeit von Infrastrukturmaßnahmen). Daraus resultieren nicht nur sehr hohe Hürden für potenzielle Antragsteller, sondern auch ein hoher Verwaltungsaufwand für die Vollzugsbehörden, denen die Implementierung entsprechender Prüf- und Nachweissysteme obliegt.

Um zukünftig eine effizientere Umsetzung der Fonds zu gewährleisten, sind daher Vereinfachungen insbesondere wünschenswert bei der Berichterstattung (Definition von relevanten aussagekräftigen Ergebnisindikatoren), Evaluation (flexiblere Instrumente der Leistungsbewertung) und den Förderkriterien (z. B. durch die Bündelung der Nachweispflichten).

Kohärenz und Mittelverteilung unter den EMFF/EMFAF-Bundesländern

Im Bereich der bayerischen Fischereiförderung besteht ein hohes Maß an Kohärenz mit anderen landeseigenen Förderinstrumenten. So können die Mittel des EMFAF beispielsweise kombiniert werden mit der Förderung der extensiven Karpfenteichwirtschaft im KULAP oder den Mitteln der Fischereiabgabe bei Maßnahmen zur Bestandserhaltung. Landeseigene Förderprogramme zur Diversifizierung ergänzen vor allem bei Information und Aus- bzw. Weiterbildung die entsprechenden Maßnahmenbereiche des EMFAF.

Gleichwohl kann nicht verschwiegen werden, dass die komplementäre Struktur der bayerischen Fischereiförderung auch der Tatsache geschuldet ist, dass Bayern mit knapp 6 Prozent nur ein geringer Anteil der gesamtdeutschen EMFAF-Mittel zur Verfügung steht. Bereits im EMFF zeichnete sich ein deutlicher Mehrbedarf an EU-Mitteln in Bayern und anderen Binnenländern (wie z. B. Sachsen) ab, während andere Bundesländer mit einem größeren EMFF-Budget nicht alle zugewiesenen Mittel verausgabten konnten. Nur durch bürokratisch aufwendige Umschichtungen an die BLE konnte ein Großteil der verfügbaren EU-Mittel noch rechtzeitig umgeschichtet und vor dem Verfall gerettet werden. Das bisherige System der Mittelzuweisung und -verteilung ist daher zu hinterfragen.

Für zukünftige Förderperioden ist daher sicherzustellen, dass die Deutschland zur Verfügung stehenden Mittel aus dem europäischen Fischereifonds bedarfsgerecht an die Bundesländer aufgeteilt werden und darüber hinaus die bereits bestehenden Instrumente der Mittelverschiebung während der Programmlaufzeit weiterentwickelt werden – etwa durch die Bildung einer nationalen Reserve, aus der ggf. die Bedarfe einzelner Bundesländer oder gemeinsame Investitionen (z. B. die Digitalisierung der Förderabwicklung) gedeckt werden können.

Geeignete rechtliche Rahmenbedingungen für niedrigschwellige Investitionen

Die großen Herausforderungen, vor der die bayerischen Fisch- und Teichwirtschaftsbetriebe stehen (Klimawandel, Verbreitung fischfressender Prädatoren und andere nachteilige ökonomische Rahmenbedingungen) erhöhen – bei gleichzeitig sinkender Investitionsbereitschaft – den Bedarf nach mehr und ggf. kostenintensiveren Investitionen zur Stärkung der Resilienz der Betriebe (wie z. B. den Bau von Fischotterabwehrzäunen). Um drohenden Betriebsaufgaben entgegenzuwirken und die Anpassung des Sektors voranzutreiben, werden neben Beratung, Information und praxisnaher Begleitforschung insbesondere auch attraktive und niedrigschwellige Investitionsmöglichkeiten benötigt. Entsprechend flexibel sind die förderrechtlichen Rahmenbedingungen zu gestalten. Insbesondere in Fragen der Förderfähigkeit (förderfähige Vorhaben) und Förderbedingungen (Fördersätze) ist dies derzeit aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben nicht grundsätzlich gegeben. Dies betrifft nicht nur die Küstenländer, wo die Modernisierung der veralteten

Fischereiflotte auf der Grundlage der Vorgaben im EMFF/EMFAF nicht oder nur eingeschränkt möglich ist, sondern mit Blick auf Bayern z. B. die Forderung der Teichwirtschaftsbetriebe nach höheren Fördersätzen (> 60 Prozent) beim Bau von Fischotterabwehrzäunen, die auf der Grundlage der derzeitigen rechtlichen (Begrenzung der Fördersätze in der EMFAF-Dachverordnung) und faktischen Rahmenbedingungen (Höhe der in Bayern zur Verfügung stehenden EMFAF-Mittel) im EMFAF jedoch nicht möglich ist.

Für die zukünftige Förderperiode nach dem EMFAF sollte den Mitgliedstaaten daher mehr Freiraum bei der Definition der förderfähigen Vorhaben und den Fördersätzen eingeräumt werden. Mindestens sollte im zukünftigen Programm jedoch eine Aufwertung der Fördersätze bei Präventionsmaßnahmen gegen Prädatoren erfolgen.

Fazit

Unter den gegebenen förderrechtlichen und faktischen Voraussetzungen ist die Umsetzung der Europäischen Fischereifonds (EMFF/EMFAF) ein Erfolgsmodell. Rückmeldungen aus dem Sektor bestätigen, dass der EMFF und der EMFAF Wirkungen hervorgebracht haben, die ohne vergleichbare landeseigene Förderprogramme nicht erzielt worden wären:

Die finanzielle Unterstützung durch den EMFF/EMFAF trägt durch Investitionen in Modernisierung, Diversifizierung und (Direkt-)Vermarktung zum Erhalt der überwiegend familiär geführten Betriebe der bayerischen Teichwirtschaft und der Binnenfischerei bei. Die Finanzierung von innovativen Forschungsprojekten leistet einen Beitrag zur Optimierung der nachhaltigen Ressourcenverwendung und Verbesserung der Nährstoffversorgung von Fischen und bildet somit die Grundlage für eine praxisnahe Beratung. Maßnahmen zur Bestandsaufstockung gefährdeter Fischarten sowie zur Eindämmung der negativen Auswirkungen der Klimaerwärmung leisten einen Beitrag zum Erreichen der Umwelt- und Klimaschutzziele. Die Vorhaben zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit fischereilicher Erzeugnisse tragen zur Umsetzung der Ziele der gemeinsamen Fischereipolitik bei. Die Unterstützung lokaler Bottom-up-Initiativen (FLAG) stärkt den ländlichen Raum.

Gleichwohl gibt es deutliche Anzeichen, dass die Fonds sowohl hinsichtlich einer kosteneffizienteren Verwaltung als auch hinsichtlich der Anpassung der förderrechtlichen Rahmenbedingungen an die veränderten ökonomischen und ökologischen Voraussetzungen der Produktion fischereilicher Erzeugnisse in Deutschland und Bayern weiterentwickelt und angepasst werden müssen.

Der Beschluss des Bayerischen Landtags wird unmittelbar an die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den Deutschen Bundestag übermittelt.

Die Präsidentin

Ilse Aigner