

Katharina Vollmer

Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee

Katharina Vollmer

Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee

Katharina Vollmer

Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee

Tectum Verlag

Katharina Vollmer

Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei
in Nord- und Ostsee

© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017
Zugl. Diss. Universität Osnabrück 2016

ISBN: 978-3-8288-6660-7

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Buch unter
der ISBN 978-3-8288-3913-7 im Tectum Verlag erschienen.)

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

*Meiner Familie
in Dankbarkeit gewidmet*

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechtswissenschaften der Universität Osnabrück im Wintersemester 2016/2017 als Dissertation angenommen. Das Manuskript wurde im Februar 2016 fertiggestellt; nur vereinzelt konnte noch jüngere Rechtsprechung und Literatur berücksichtigt werden.

Während der Entstehung dieser Arbeit haben mich viele Menschen begleitet, denen ich an dieser Stelle aufrichtig danken möchte:

Zunächst gilt ein besonderer Dank meiner Doktormutter Frau Prof. Dr. Pascale Cancik, die mich zum wissenschaftlichen Arbeiten ermutigt hat. Sie hat mein Dissertationsvorhaben während meiner Zeit als Wissenschaftliche Mitarbeiterin an ihrem Institut mit wertvollen Hinweisen und Anregungen stets gefördert und unterstützt.

Bei Herrn Prof. Dr. Oliver Dörr bedanke ich mich für die freundliche Bereitschaft zur Erstellung des Zweitgutachtens.

Ein herzliches Dankeschön gilt meinen Freunden und ehemaligen Kollegen Bianka Trötschel-Daniels, Jan B. Daniels, Dr. Lisa-Karen Mannefeld und Konstanze Pelters, die diese Arbeit im Rahmen unserer kleinen „Doktorandenrunden“ stets kritisch hinterfragt und so zur Fortentwicklung meiner Ideen beigetragen haben. Ich danke darüber hinaus dem gesamten Lehrstuhlteam für eine gute und produktive Arbeitsatmosphäre.

Besonderer Dank gebührt meiner gesamten Familie, die mich all die Jahre begleitet und mir den notwendigen Rückhalt gegeben hat. Insbesondere danke ich meiner Schwester Alexandra, die immer ein offenes Ohr für mich hatte, und meinen Eltern, die mir die juristische Ausbildung ermöglicht und die stets ihr Vertrauen in mich gesetzt haben.

Düsseldorf, im Januar 2017

Katharina Vollmer

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
-----------------------------	----

1. Kapitel – Einführung	1
I. Problemstellung	1
1. Die Fischerei als Meeresnutzung	6
2. Die Fischerei als Problem für die Meeressumwelt	12
3. Rechtlicher Rahmen	15
II. Forschungsstand	19
III. Gang der Untersuchung	21
2. Kapitel – Kompetenzgrundlagen für das Fischerei- und Meeressumweltschutzrecht im Mehrebenensystem	23
I. Die Meereszonen des Seerechtsübereinkommens als Grundlage der Kompetenzverteilung	23
II. Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU – vertikale und horizontale Kompetenzabgrenzung	28
1. Anwendbarkeit der europäischen und deutschen Kompetenzverteilungsvorschriften und Geltungserstreckung des einfachen Gesetzesrechts in den Meereszonen	29
2. Vertikale Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und Deutschland	31
a) Fischereirechtliche Kompetenzen	32
aa) Entwicklung des Fischereirechts in der EU	32
bb) Fischereirechtliche Zuständigkeit der EU	33
cc) Nationale fischereirechtliche Kompetenzen	38
dd) Zwischenergebnis	39
b) Meeressumweltschutzrechtliche Kompetenzen	40
aa) Entwicklung der Umweltkompetenz der EU	40

bb) Meeresumweltschutzrechtliche Zuständigkeit der EU	42
cc) Nationale meeresumweltschutzrechtliche Kompetenzen	43
dd) Zwischenergebnis	46
3. Horizontale Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen Fischerei- und meeresumweltschutzrechtlichen Zuständigkeit	46
4. Die Außenkompetenz der EU	50
a) Die Außenkompetenz in der Fischereipolitik	52
b) Die Außenkompetenz in der Umweltenschutzpolitik	54
c) Gemischte völkerrechtliche Verträge	56
III. Integration des Völkervertragsrechts in die europäische und deutsche Rechtsordnung	58
1. Geltungsanspruch des Völkerrechts auf Unionsebene	58
2. Umsetzungsbedürftigkeit des Völkerrechts in die deutsche Rechtsordnung ..	60
IV. Meeresumweltrechtlicher Einfluss völkerrechtlicher Regelungen auf das Seerechtsübereinkommen	62
1. Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände	63
2. FAO-Verhaltenskodex	64
3. Übereinkommen über die biologische Vielfalt	65
4. Regionale Meeresschutzbereinkommen	68
5. Zusammenfassung	69
V. Zwischenfazit	69
 3. Kapitel – Ökologische Grundsätze einer umweltverträglichen Fischerei	71
I. Die Ökologisierung des Fischereirechts	72
II. Der Vorsorgegrundsatz	76
1. Der Vorsorgeansatz bei der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Völkerrecht	80
2. Das Vorsorgeprinzip in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU	84
3. Zusammenfassung	85
III. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz	86
1. Nachhaltige Fischereibewirtschaftung im Völkerrecht	90
2. Nachhaltigkeit in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU	94
3. Zusammenfassung	96
IV. Der Ökosystemansatz	97
1. Der Ökosystemansatz bei der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Völkerrecht	99

2.	Der Ökosystemansatz im europäischen Fischerei- und Meeresumweltschutzrecht.....	103
3.	Zusammenfassung.....	105
V.	Zwischenfazit	106
4.	Kapitel – Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik als Instrumente einer umweltverträglichen Fischerei.....	107
I.	Kompetenzkonflikte bei dem Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen	108
1.	Der Kompetenzkonflikt bei der Änderung von Mehrjahresplänen vor dem EuGH	111
a)	Streitgegenstand	111
b)	Rechtliche Würdigung.....	112
2.	Der Kompetenzkonflikt bei der Gewährung von Fangmöglichkeiten an Drittstaaten in EU-Gewässern vor dem EuGH	115
a)	Streitgegenstand	115
b)	Rechtliche Würdigung.....	115
3.	Zusammenfassung	116
II.	Der höchstmögliche Dauerertrag als Bewirtschaftungsziel	117
III.	Mehrjahrespläne als Bewirtschaftungsgrundlage	120
1.	Inhaltliche Reichweite von Mehrjahresplänen.....	121
2.	Ökologische Vorteile einer mehrjährigen Bestandsbewirtschaftung	125
IV.	Die Festsetzung von Fangmöglichkeiten.....	128
1.	Die Festsetzung der zulässigen Höchstfangmenge durch den Rat	130
2.	Aufteilung der TACs auf nationale Quoten nach dem Grundsatz der relativen Stabilität	135
3.	Quotenkürzung bei der Überschreitung zugeteilter Fangquoten	138
4.	Zuteilung nationaler Fangerlaubnisse auf Fischereifahrzeuge	141
5.	Fischereiaufwandsbeschränkungen	145
6.	Flexibilisierung der Fangmöglichkeiten	147
7.	Rechtsschutz gegen die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten durch den Rat	153
a)	Klagemöglichkeiten der Mitgliedstaaten	154
b)	Klagemöglichkeiten von Fischereibetrieben oder Fischereiverbänden ...	155
c)	Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden	157

d) Zwischenergebnis	162
8. Zusammenfassung	163
V. Pflicht zur Anlandung aller Fänge	164
VI. Bestandsauffüllungsgebiete	166
VII. Zwischenfazit	168
5. Kapitel – Weitere Instrumente zugunsten einer umweltverträglichen Fischerei	171
I. Maritime Raumordnung zur räumlichen Steuerung fischereirechtlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen	172
1. Zulässigkeit der nationalen Raumordnung im Meer	173
a) Völkerrechtliche Zulässigkeit nach dem Seerechtsübereinkommen	173
b) Europarechtliche Zulässigkeit der nationalen maritimen Raumordnung	176
2. Raumordnungspläne in der deutschen Nord- und Ostsee	180
3. Ausweisung von Fanggebieten und Fischereischutzzonen als umweltverträgliche Instrumente	185
4. Zusammenfassung	189
II. Geschützte Meeresgebiete als mittelbare Bestandserhaltungsmaßnahme	190
1. Zulässigkeit der Einrichtung mariner Schutzgebiete im Völkerrecht.....	191
a) Einrichtung mariner Schutzgebiete in nationalen Hoheitsgewässern	192
b) Einrichtung mariner Schutzgebiete in der AWZ	193
aa) Hoheitsbefugnisse aus Teil XII des Seerechtsübereinkommens....	193
bb) Souveräne Rechte aus Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ.....	195
cc) Die souveränen Rechte im Lichte umweltschutzrechtlicher Völkerrechtsabkommen	197
c) Zwischenergebnis	198
2. Geschützte Meeresgebiete im europäischen Natura 2000-Netzwerk.....	199
a) Erlass von nationalen Schutzregelungen mit Bezug zur Fischerei in der AWZ	200
b) Fischereirechtliche Maßnahmenvorschläge in Natura 2000-Gebiete	207
c) Einklagbarkeit von Fischereiverboten durch Umweltverbände	208
3. Schutzgebiete nach Art. 13 Abs. 4 MSRL	211
4. Zusammenfassung	212

III. Fischereirelevante Anforderungen der Meeresstrategierahmenrichtlinie zur Erreichung eines guten Umweltzustands	213
a) Umweltverträgliche Fischerei als Beitrag zur Erreichung eines guten Umweltzustands	214
b) Kritische Betrachtung der Einbeziehung der Fischerei in die Meeresstrategierahmenrichtlinie	216
IV. Ökologische Verbraucherinformation als Instrument für eine umweltverträgliche Fischerei.....	217
1. Nutzen und Schwierigkeiten der ökologischen Verbraucherinformation	218
2. Etikettierungspflicht von Fischereiprodukten.....	221
3. Zertifizierung von Fischereiprodukte aus nachhaltigem Fang	222
a) Rechtliche Grundlagen für ein Umweltsiegel in der Fischerei.....	223
b) Das MSC-Siegel für umweltverträgliche Fischereiprodukte	224
c) Kritik an der Vergabe des MSC-Siegels	227
d) Zwischenergebnis	228
4. Zusammenfassung.....	228
V. Zwischenfazit	229
6. Kapitel – Fazit.....	231
1. Das Seerechtsübereinkommen ist interpretationsoffen in Bezug auf die umweltschützende Dimension der fischereirechtlichen Vorschriften	231
2. Das Fischereirecht hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte vom Wirtschaftsrecht in einen Teilbereich des Umweltrechts entwickelt.....	232
3. Das Fischereirecht ist noch immer kein integrierter Teil des Meeresumweltschutzrechts, sondern die beiden Rechtsbereiche stehen nebeneinander	232
4. Das Auseinanderfallen der Verantwortlichkeit von Europäischer Union und Mitgliedstaaten blockiert die Erreichung von fischerei- und meeresumweltschutzrechtlichen Zielen.....	233
5. Die Umsetzung der fischereirechtlichen Regelungen ist für das Gelingen einer umweltverträglichen Fischerei erforderlich	234
Literaturverzeichnis.....	237
Materialverzeichnis	253

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des Öffentlichen Rechts
AuR	Agrar- und Umweltrecht
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BAnz. AT	Bundesanzeiger Amtlicher Teil
Beschl.	Beschluss
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BSRAC	Baltic Sea Regional Advisory Council
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BYIL	British Yearbook of International Law
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBD	Übereinkommen über die biologische Vielfalt
Colum. J. Transnat'l. L.	Columbia Journal of Transnational Law
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv

EELR	European Energy and Environmental Law Review
EG	Europäische Gemeinschaft
EJIL	European Journal of International Law
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgend
FAO	Food and Agriculture Organisation
ff.	folgende
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FGV	Fischereigrundverordnung
FischEG	Fischetikettierungsgesetz
FIZ	Fisch-Informationszentrum e.V.
FS	Festschrift
Ga. J. Int'l. & Comp. L.	Georgia Journal of International and Comparative Law
Geo. Int'l. Envtl. L. Rev.	Georgetown International Environmental Law Review
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik der EU
GG	Grundgesetz
GMF-V	Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur
HELCOM	Helsinki-Kommission
Helsinki-Ü	Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseengebiets

Hrsg.	Herausgeber
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
ICES	Internationaler Rat für Meeresforschung
ICJ	International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
IJMCL	The International Journal of Marine and Coastal Law
ILM	International Legal Materials
IMO	Internationale Meeresorganisation
Int. J. Consum. Stud.	International Journal of Consumer Studies
ITQ	Individual Tradeable Quotas
IzR	Information zur Raumentwicklung
J. Econ. Pschol.	Journal of Economic Psychology
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JEL	Journal of Environmental Law
Kap.	Kapitel
lit.	litera
Max Planck UNYB	Max Planck Yearbook of United Nations Law
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
MSRL	Meeresstrategierahmenrichtlinie
MSY	Höchstmöglicher Dauerertrag
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NSRAC	North Sea Regional Advisory Council
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OSPAR-Ü	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt im Nordostatlantik
OULR	Osaka University Law Review
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
RL	Richtlinie

Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
S.	Satz
S.	Seite
SeeFischG	Seefischereigesetz
SFSA	Übereinkommen über die Erhaltung und Bewirtschaftung gebietsübergreifender Fischbestände und Bestände weit wandernder Fische
Slg.	Amtliche Sammlung des Europäischen Gerichtshofs
sm	Seemeilen
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
SSI	Social Science Information
STECF	Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss der Europäischen Kommission
TAC	Total Allowable Catch
TierSchG	Tierschutzgesetz
TierSchIV	Tierschutzschlachtverordnung
u.a.	unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UN	Vereinte Nationen
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
v.	von
Vand. J. Transnat'l L.	Vanderbilt Journal of Transnational Law
VO	Verordnung
VSRL	Vogelschutzrichtlinie
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung
WCED	World Commission on Environment and Development
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund for Nature
YIEL	Yearbook of International Environmental Law
z. B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1. Kapitel – Einführung

I. Problemstellung

„Die kleinste Bewegung ist für die ganze Natur von Bedeutung, das ganze Meer verändert sich, wenn ein Stein hingeworfen wird.“¹

Der französische Mathematiker und Philosoph *Blaise Pascal* beschreibt mit diesem Gedanken eindrücklich, wie jede Einwirkung auf die Umwelt weitreichende Folgen nach sich ziehen und ein ganzes Ökosystem verändern kann. Das Ökosystem Meer ist besonders empfindlich gegenüber anthropogenen Eingriffen, zumal sich deren Auswirkungen nicht an nationalen Grenzen aufhalten lassen. Menschliche Einwirkungen können massive Folgen für den Umweltzustand der Meere mit sich bringen und erfordern rechtliche Regulierungen, die die Nutzungen einschränken, um das Meer als Grundlage allen Lebens zu erhalten. Das Bestehen von Meeresumwelt ist die Voraussetzung für maritime Nutzungen aller Art. Letztendlich gilt der Grundsatz, dass derjenige die Ozeane schützen muss, wer sie in Anspruch nimmt.²

Das Meer umfasst mehr als zwei Drittel der Erdoberfläche und ist Lebensraum für eine bedeutende Artenvielfalt.³ Die Belastungssituation in der Nord- und Ostsee steigt merklich vor allem durch anthropogene Einflüsse, wie durch Schifffahrt, Fischerei oder durch bauliche Eingriffe sowie Schadstoffeinträge.⁴ Der Klimawandel ist ebenfalls ein erheblicher Belastungsfaktor.⁵ Der Meeresspiegel steigt und mit ihm

¹ *Blaise Pascal* (1623–1662), Gedanken.

² Dass das Nutzungsregime auch das Schutzregime bedingt, kann aus den einschlägigen Normen des Teil XII und insbesondere aus Art. 193 SRÜ abgeleitet werden.

³ WBGU, Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer, Sondergutachten 2006, S. 5.

⁴ SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 2.

⁵ BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere, S. 20; SRU, Umweltgutachten 2008, Rz. 592.

die Gefahr für Sturmfluten oder Hochwasser. Zudem versauert das Meer, da es bisher etwa ein Drittel der menschlich verursachten Kohlenstoffdioxid-Emissionen aufgenommen hat.⁶ Das Meeresökosystem stellt 99 % des auf der Erde verfügbaren Lebensraums dar und enthält 97 % der Weltwasservorkommen. Daneben ist es für den wirtschaftlichen Wohlstand und die Lebensqualität der Küstenbewohner unverzichtbar.⁷

Die Belastungssituation in Nord- und Ostsee wird vor allem durch die Industrieländer in Nord- und Westeuropa verschärft.⁸ Im Einzugsgebiet der Nordsee leben auf 850.000 km² etwa 184 Millionen Menschen in den hochindustrialisierten Anrainerstaaten Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Norwegen und Schweden.⁹ Das Einzugsgebiet der Ostsee liegt bei 1.745.000 km², wobei im gesamten Einzugsgebiet ca. 85 Millionen Menschen wohnen.¹⁰

Die Nordsee umfasst als flaches Rand- oder Schelfmeer des Nordostatlantiks eine Fläche von ca. 570.000 km² und hat damit lediglich einen Anteil von 0,002 % an den gesamten Weltmeeren. Allerdings gehört die Nordsee gleichzeitig mit etwa 4 % der Weltmeeresfischerei zu den produktivsten Meeresgebieten der Erde.¹¹

6 Die Ozeane nehmen jährlich ca. 2 Gigatonnen CO₂-Emissionen auf; gespeichert sind in den Weltmeeren insgesamt etwa 38.000 Gigatonnen. Im Vergleich werden vom Boden jährlich lediglich rund 1,5 Gigatonnen aufgenommen und die Gesamtmenge der gespeicherten Kohlenstoffemissionen ist 20-fach geringer als im Meer. Zu den Zahlen WBGU, Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer, Sondergutachten 2006, S. 67. *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 15 Rn. 5.

7 BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere, S. 7.

8 *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 15 Rn. 2; *Mechel/Reese*, ZUR 2003, 321.

9 BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere, S. 8; SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachte 2004, Rz. 34.

10 *Ehlers*, NuR 2001, 661.

11 BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere, S. 8; SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachte 2004, Rz. 29.

Die Ostsee hingegen ist ein flaches Nebenmeer des Atlantischen Ozeans und beansprucht eine Fläche von 415.266 km².¹² Sie ist fast vollständig von den Küstenstaaten Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen, Russland und Schweden umschlossen, was dazu führt, dass die Ostsee im Hinblick auf Belastungen sehr empfindlich ist; das Meerwasser verweilt zwischen 25 und 30 Jahren in der Ostsee, sodass nur ein geringer Wasseraustausch stattfindet.¹³ Die besondere Sensibilität der Ostsee lässt sich des Weiteren darauf zurückführen, dass sie eines der größten zusammenhängenden Brackwassergebiete¹⁴ ist.¹⁵ Diese ökologische Gegebenheit stellt an die Lebewesen in der Ostsee erhebliche Anforderungen: Sowohl Süßwasser- als auch Salzwasserarten leben jeweils an ihren Salz-Toleranzgrenzen, weshalb bereits kleinste Umweltveränderungen zu Lebensraum- und Artenverschiebung führen können.¹⁶

So weit wie das Meer, so groß und vielfältig sind die Konflikte in ihm, die durch die unterschiedlichsten Nutzungen hervorgerufen werden. Gleichwohl trat erst Ende der 1960er bzw. Anfang der 1970er Jahre allmählich das politische Bewusstsein auf, welche Gefahren mit einer strapazierten Meeresnutzung verbunden sind.¹⁷ Das *Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982* (SRÜ)¹⁸ hat sich als internationales Übereinkommen zum Ziel gesetzt, sämtliche Nutzungsformen des Meeres einschließlich der Fischerei und die durch diese entstehenden Probleme auf die Meeresumwelt im Ganzen zu betrachten. Auch wenn sich Teil XII des Seerechtsübereinkommens explizit dem Schutz und der Bewahrung der Meeresumwelt widmet, sol-

¹² BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den schutz der meere, S. 8; SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachte 2004, Rz. 146.

¹³ Ehlers, NuR 2001, 661; BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den schutz der meere, S. 8.

¹⁴ Der Begriff Brackwasser kommt vom niederländischen Begriff *brack*, was salzig bedeutet, und ist eine Mischung aus Meer- und Süßwasser, wobei letzteres durch Flüsse gespeist wird.

¹⁵ Herata, in: Koch/Lagoni (Hrsg.), Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, S. 47, 48.

¹⁶ UBA, Klimawandel und marine Ökosysteme. Meeresschutz ist Klimaschutz, S. 33.

¹⁷ BMU, Nationale Strategien für die nachhaltige Nutzung und den schutz der meere, S. 12.

¹⁸ BGBl. 1994 II, S. 1798; ABl. L 179 v. 23.06.1998, S. 1.

len doch vor allem wirtschaftliche Nutzungsinteressen der Vertragsparteien gesichert werden.¹⁹ Dies gilt auch für die Fischereitätigkeiten. Die teils gegenläufigen Interessen der Fischereiwirtschaft mit denen des Umweltschutzes führen zu einem Spannungsverhältnis, das über Jahre hinweg zugunsten der ökonomischen Interessen entschieden wurde. Den ersten merklichen Anstoß für eine verstärkte Ökologisierung des Fischereirechts gab die UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahr 1992. Die hier auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Strategien und Aktionsprogramme, die insbesondere in Kapitel 17 D der *Agenda 21*²⁰ aufgenommen worden sind, nahmen anschließend langsam Einfluss sowohl auf völkerrechtliche Fischereiabkommen als auch auf die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union.

Weitere meeressumweltrechtliche Probleme stehen im Zusammenhang mit der maritimen Aquakultur. Zwar kann die intensive Fischzucht die Auswirkungen der Überfischung mildern, es besteht aber die Gefahr, dass sich Krankheiten schneller verbreiten, die sich dann ebenso auf die wilden Fischbestände ausbreiten können. Der durch die Krankheitserreger bedingte Einsatz von Antibiotika kann wiederum weitere negative Folgen haben. Die maritime Aquakultur ist jedoch nicht Gegenstand dieser Arbeit, da ihr in Nord- und Ostsee bislang nur eine weit untergeordnete Bedeutung zukommt.²¹

Nicht nur eine mangelhafte ökologische Ausrichtung des Fischereirechts ist ursächlich für die fischereilich bedingten Umweltprobleme. Insbesondere fehlte es bislang an der konsequenten Umsetzung der fischereirechtlichen Instrumente. Diese können jedoch letztendlich dazu beitragen, dass die Fischereiressourcen verantwortungsvoll in Anspruch genommen werden. Bestehen für die Fischer keine Sanktionsbefürchtungen, wenn sie oberhalb festgelegter Quoten fischen, besteht auch kein Anreiz, sich innerhalb dieser Grenzen zu halten. Es müssen

¹⁹ Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 28; Markus, NuR 2010, 236, 240; Wolfrum, in: Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, FS für Rudolf Bernhardt, S. 1003, 1010.

²⁰ UN Doc. A/CONF.151/26 Vol. I-III.

²¹ Für einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen der Aquakultur Kersandt, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 181 ff. Zu den Umweltfragen der Aquakultur Schmehl/Wack, ZUR 2009, S. 473 ff.

daher Anreize für den Fischereisektor geschaffen werden, die Meeresumwelt zu schützen. Dies kann nicht nur in staatlich eingreifender Form wie durch Kontrollen und Sanktionen, sondern auch durch positive Verstärkung in Form von zusätzlich finanzieller Unterstützung oder der Zertifizierung von nachhaltigen Produkten erreicht werden.

Die Fischereitätigkeit hat als direkte maritime Nutzung unmittelbare ökologische Auswirkungen auf die Meeresumwelt, insbesondere auf die Zusammensetzung von im Meer lebenden Arten und die Beschaffenheit von Lebensräumen. Andererseits ist auch die Fischerei den herrschenden Umweltbedingungen ausgesetzt. Negative Auswirkungen für den Fischereisektor ergeben sich etwa aus dem Klimawandel und dem damit verbundenen Temperaturanstieg und der zunehmenden Eutrophierung oder aus Meeresverschmutzungen, beispielsweise durch die Verbringung von Abfällen.²² Diese Einflüsse auf die Fischereitätigkeit sollen aber nicht Gegenstand der folgenden Ausführungen sein. Vielmehr steht im Zentrum der Arbeit die Frage, ob und mit welchen Instrumenten eine umweltverträgliche Fischerei, bezogen auf Nord- und Ostsee, durch Rechtsetzung erreicht werden kann. Dazu sollen zum einen die meeresumweltschutzrechtlichen Vorgaben, die das Fischereirecht selbst hinsichtlich Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen bereit hält, untersucht werden. Zum anderen sollen Instrumente aus anderen Rechtsbereichen in den Blick genommen werden, um zu prüfen, welche Maßnahmen geeignet sind, die ökologischen Auswirkungen der Fischerei weiter zu begrenzen. Insbesondere die raumordnerische Planung im Meer und der marine Gebietsschutz können zwei weitere Möglichkeiten sein, um gefährdete Bestände wieder in sichere biologische Grenzen zu führen. Aber auch durch Anreizmaßnahmen für die Fischereiwirtschaft können mittelbar umweltschutzrechtliche Ziele erreicht werden.

Um das Spannungsfeld, in dem sich die Fischerei befindet, besser zu verstehen, bedarf es im Nachfolgenden eines einführenden Blicks auf die wirtschaftliche und ökologische Situation dieses Sektors. Darüber hinaus soll der rechtliche Rahmen, in dem Maßnahmen zu ergreifen sind, kurz erläutert werden.

²² Hierzu *Booß*, in: Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum Umweltrecht, Bd. 2, Teilband 2, § 85 Rn. 8 ff.

1. Die Fischerei als Meeresnutzung

Die von *Hugo Grotius* in seinem Werk *Mare Liberum* von 1609 aufgestellte These, die Fischbestände in den Meeren seien im Gegensatz zu denen in Flüssen unerschöpflich,²³ hat sich als mehr als unzutreffend erwiesen. Allerdings ist der Gedanke von der Freiheit der Fischerei grundsätzlich erhalten geblieben, was zunächst durch Art. 1 I des Fischerei-Übereinkommens von 1958²⁴ und nunmehr durch Art. 87 I 2 e) i.V.m. Art. 116 SRÜ zum Ausdruck gebracht wird.²⁵ Zunehmend trat im Laufe der Jahre aber das Bedürfnis der Küstenstaaten auf, sich auf Grund der Bestandsrückgänge die Nutzungen in den küstennahen und ertragreichsten Gebieten vorzubehalten.²⁶ Um sich einerseits die Fangerträge zu sichern, andererseits aber Regelungen für Erhaltungsmaßnahmen aufstellen zu können, haben daher zahlreiche Staaten Fischereizonen eingerichtet.²⁷ Die 1960 stattgefundene Abstimmung über die Ausweitung der exklusiven Nutzungsrechte von lebenden Ressourcen im Rahmen der zweiten UN-Seerechtskonferenz ließ erkennen, dass sich die Staaten mehrheitlich für die Ausdehnung auf eine bis zu insgesamt 12 sm breite exklusive Fischereizone aussprachen.²⁸ Im Jahr 1964 unterzeichneten 13 europäische Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, in London die Europäische Fischereikonvention,²⁹ die es den Vertragsstaaten erlaubte, eine 12 sm breite Fischereizone zu errichten, in der dem jeweiligen Küstenstaat die exklusiven Fangrechte zustanden; einzig in der Meereszone zwischen 6

²³ Zitiert nach *Lequesne*, The politics of fisheries in the European Union, S. 57.

²⁴ Das Abkommen erging im Rahmen der 1. Genfer Seerechtskonferenz am 29.04.1958. Es ist zwar noch in Kraft, verliert allerdings durch Geltung des SRÜ als Rahmenabkommen wesentlich an Bedeutung, *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 15 Rn. 13; *Graf Vitzthum*, in: ders. (Hrsg.), Seerecht, Kap. 1 Rn. 106.

²⁵ *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, S. 923.

²⁶ In der (heutigen) AWZ werden ca. 90 % der Fischereierträge erzielt, FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2012, S. 94.

²⁷ *Gündling*, Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone, S. 20 f.; *Nonnenmacher*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EWG, S. 30. Im Bereich der Fischerei gab es bereits im 16. Jahrhundert Bestrebungen von Küstenstaaten, sich die Fischereirechte exklusiv zu sichern.

²⁸ *Nonnenmacher*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EWG, S. 33; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, S. 865.

²⁹ BGBl. 1969 II, S. 1897 ff.

und 12 sm musste anderen Vertragsstaaten das Fischen gestattet werden, soweit ihnen historische Fangrechte zustanden.³⁰ Während der Verhandlungen im Rahmen der *dritten UN-Seerechtskonferenz*, die mit der Unterzeichnung des Seerechtsübereinkommens 1982 endeten, einigte man sich schließlich auf die Ausdehnung der exklusiven Fangzonen. Es wurde die Möglichkeit geschaffen, eine sich seewärts der Basislinie erstreckende 200 sm breite Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) einzurichten, in denen den Küstenstaaten funktional beschränkte Hoheitsrechte hinsichtlich der Ausbeutung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen zugestanden wird.

Die Ausdehnung der Fischereizonen erfolgte faktisch jedoch bereits vor dem Beschluss über das Seerechtsübereinkommen. Diese Praxis wurde vom IGH als völkerrechtliche Staatenpraxis anerkannt.³¹ Nachdem Island 1972 zunächst eine ausschließliche Fischereizone von 50 sm seewärts der Basislinie proklamierte und ab 1975 nicht nur Island, sondern auch Norwegen, die Faröer Inseln, die USA und Kanada eine 200 sm breite Fischereizone beanspruchten,³² verabschiedete der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaft am 03. November 1976 die sogenannte *Haager Übereinkunft*,³³ in der die Mitgliedstaaten zum Schutz ihrer legitimen Interessen in den Meereszonen aufgefordert wurden, ihre Fischereizonen in der Nordsee und im Nordostatlantik konzentriert auf eine Breite von 200 sm auszudehnen.³⁴ In diesen wurde den Mitgliedstaaten nun vorrangig der Fisch-

³⁰ *Gündling*, Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone, S. 23.

³¹ ICJ, Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) ICJ Reports 1974, 3, 23; ICJ, Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland) ICJ Reports 1974, 175, 192.

³² Hierzu EWG, Die Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft, Europ. Dokumentation 1/1985, S. 1, 33 ff.; Schneider, Die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaften, S. 10.

³³ Bulletin EG 10/1976, Ziff. 1502 ff.

³⁴ Die Haager Übereinkunft galt nicht für die Ostsee und das Mittelmeer, ABl. C 105 v. 07.05.1981, S. 1; BT-Drs. 7/5814, S. 2 f. Deutschland hat die Fischereizone in der Nordsee am 21.12.1976 (BGBL. 1976 II, S. 1999) und die in der Ostsee am 18.05.1978 (BGBL. 1978 II, S. 867) proklamiert. Zur Proklamation weiterer Fischereizonen anderer europäischer Staaten Steiling, Das Seefischereirecht der Europäischen Gemeinschaft, S. 104.

fang ermöglicht und ein *EG-Meer* geschaffen.³⁵ Hintergrund der staatenübergreifenden Ausdehnung der Fischereizonen zu dieser Zeit war, dass die jeweiligen Regierungen zu der Überzeugung gelangten, dass sich nur durch die Beschränkung des Zugangs zu den Fischereiresourcen die zunehmende Überfischung und der Zusammenbruch der Bestände aufhalten ließe und damit die eigenstaatlichen wirtschaftlichen Interessen gesichert werden könnten.³⁶

Die (wirtschaftliche) Brisanz der einseitigen Ausweitung der Fischereizone auf 50 sm durch Island zum Schutz der stark dezimierten Fischbestände zeigt sich in dem hierdurch zu Beginn der 1970er Jahre entbrannten *Kabeljau-Krieg* mit Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland.³⁷ Sowohl Großbritannien als auch Deutschland bezweifelten die Rechtmäßigkeit der isländischen Maßnahme und den damit einhergehenden Verlusten von Fischereirechten vor der Küste Islands. Die beiden Staaten strebten daher ein Verfahren vor dem IGH an. Während Großbritannien beantragte, generell die Völkerrechtswidrigkeit der Einrichtung einer 50 sm breiten Fischereizone festzustellen, beantragte die Bundesrepublik Deutschland die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Ausweisung lediglich gegenüber Deutschland.³⁸ Zwar äußerte sich der IGH unter Hinweis auf die noch nicht abschließend geregelte Rechtslage nicht zu der generellen völkerrechtlichen Zulässigkeit der Einrichtung einer 50 sm breiten Fischereizone,³⁹ urteilte aber, dass Island gegenüber den beiden antragenden Staaten auf

35 *Graf Vitzthum*, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, FS für Peter Badura, S. 1189, 1194; *Nußbaum*, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, S. 121, 124. Den Begriff *EG-Meer* skeptisch betrachtet *Steiling*, Das Seefischereirecht der Europäischen Gemeinschaft, S. 105 ff.

36 EWG, Die Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft, Europ. Dokumentation 1/1985, S. 1, 33.

37 Die Einrichtung der breiteren Fischereizone in isländischen Gewässern bedeutete für Deutschland jährliche Fangeinbußen von ca. 120.000 Tonnen, EWG, Die Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft, Europ. Dokumentation 1/1985, S. 1, 24.

38 ICJ, Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland) ICJ Reports 1974, 3; ICJ, Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland) ICJ Reports 1974, 175. Zu den genauereren Hintergründen der isländischen Fischereistreitigkeiten *Pierlings*, in: Menzel (Hrsg.), Völkerrechtsprechung, S. 672 ff.

39 ICJ Reports 1974, 3, 20; ICJ Reports 1974, 175, 192.

Grund traditionell bestehender Fangrechte nicht das Recht zustehe, exklusive Nutzungsrechte in dieser Zone zu beanspruchen.⁴⁰ Bei der Festlegung von Fangbeschränkungen zum Schutz knapper Ressourcen müsse eine gerechte Verteilung derselben erfolgen, die sowohl die bevorzugten Fischereirechte Islands als auch die historisch gewachsene Fangrechte Großbritanniens und der Bundesrepublik Deutschlands ausreichend berücksichtige.⁴¹ Die isländische Regierung fühlte sich an die Urteile des IGH allerdings nicht gebunden und räumte sowohl Deutschland⁴² als auch Großbritannien⁴³ erst nach abermaliger Ausdehnung der Fischereizone auf 200 sm im Jahr 1975 begrenzte Fischereirechte ein.

Die Entwicklung der Ausdehnung der Fischereizonen bzw. der heutigen AWZ und die damit verbundenen Streitigkeiten zeigen nicht zuletzt den gewachsenen Konkurrenzdruck der Fischereistaaten um die knappen lebenden Ressourcen, die nicht nur Ernährungsgrundlage sind, sondern auch zum Wohlstand der Menschen durch eine stabile Arbeitsmarktsituation beitragen. Doch während in der Zeit zwischen 1950 (ca. 20 Mio. Tonnen) und 1990 (ca. 82 Mio. Tonnen) noch regelmäßig ein weltweiter Anstieg der Fangmengen zu verzeichnen war, stagniert die Fangmenge seit diesem Zeitpunkt nahezu.⁴⁴

Die Gesamtfang- und Produktionsmenge von Seefischerei- und Aquakulturerzeugnissen der Mitgliedstaaten der EU lag im Jahr 2011 bei 6,1 Mio. Tonnen, wobei hiervon mehr als 50 % von den Mitgliedstaaten Spanien, Großbritannien, Dänemark und Frankreich produziert wurden. Der Produktionsanteil Deutschlands machte 2011 bei einer Fangmenge von 263.690 Tonnen 4,29 % aus. Das am meist befischte Gebiet durch die EU-Staaten ist der Nordostatlantik, in dem knapp 70 % der Fischprodukte gefangen werden. Die wichtigsten Zielarten sind Hering, Sprotte, Makrele, Sandaal und Sardinen.⁴⁵ Weltweit

⁴⁰ ICJ Reports 1974, 3, 29; ICJ Reports 1974, 175, 200.

⁴¹ ICJ Reports 1974, 3, 27; ICJ Reports 1974, 175, 195.

⁴² BGBl. 1976 II, S. 1852.

⁴³ ILM 1976, S. 878.

⁴⁴ Im Jahr 2012 lag die weltweite Fangmenge von Seefisch bei 79,7 Mio. Tonnen und die Produktionsmenge von Fischen aus mariner Aquakultur betrug 24,7 Mio. Tonnen, FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2014, S. 21f.

⁴⁵ Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy 2014, S. 19 f.

wurden im Jahr 2010 pro Person ca. 18,9 kg Fisch konsumiert.⁴⁶ Der EU-Durchschnitt lag noch etwas höher bei 23,1 kg Fisch, wobei die Verteilung innerhalb der Mitgliedstaaten stark variiert. Während mit 56,7 kg Fisch pro Jahr die Portugiesen die Liste der Fischkonsumenten anführen, ist Ungarn mit einem Verbrauch von lediglich 5,3 kg Fisch im Jahr das Schlusslicht. Auch in Deutschland liegt der Fischkonsum mit 14,3 kg pro Person im Jahr nicht nur im europäischen, sondern auch im weltweiten Vergleich auf einem unterdurchschnittlichen Niveau.⁴⁷ Die Europäische Union ist weltweit der größte Importeur von Fischerzeugnissen. Im Jahr 2012 wurden ca. 5,6 Mio. Tonnen Fisch mit einem Warenwert in Höhe von knapp 19,2 Mrd. Euro in den Binnenmarkt importiert, während die Exportmenge hingegen bei etwa 2 Mio. Tonnen Fisch mit einem Wert von 4,2 Mrd. Euro lag.⁴⁸ Spanien ist im Handel sowohl der größte Importeur als auch Exporteur mit einem Ein- und Ausfuhranteil von 17 % bzw. 21 % des Warenwertes. In den Jahren von 1995 bis 2014 wurden die Fischereiflotten in der EU abgebaut: Trotz Zuwachses der EU um 13 weitere Mitgliedstaaten hat sich die Anzahl der Fischereifahrzeuge von 106.729 auf 87.445 Schiffe reduziert. Der Abbau der Flottenkapazität und damit der Fangkapazitäten wird als ein wesentlicher Bestandteil für die Entwicklung einer nachhaltigen Fischerei gesehen.⁴⁹ Dennoch bleibt der Fischereisektor für viele Mitgliedstaaten zumindest regional ein wichtiges Beschäftigungsfeld. Insbesondere in den Küstenregionen Spaniens, Portugals und Griechenlands, aber auch im Norden Großbritanniens und an der estnischen Küste ist die Gesamtbeschäftigungslage in der Region in hohem Maße von den Arbeitsplätzen im Fischereisektor abhängig. Die Beschäftigungszahl gemessen in Vollzeitarbeitskräften lag im Jahr 2011 EU-weit bei über 110.000 Arbeitnehmern.⁵⁰

46 FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture 2014, S. 62.

47 Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy 2014, S. 41.

48 Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy 2014, S. 33 f.

49 Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy 2014, S. 10.

50 Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy 2014, S. 14 ff.

Durch die deutsche Seefischerei sind im Jahr 2012 insgesamt 207.000 Tonnen Fisch angelandet worden, insgesamt 30.000 Tonnen weniger als im Vergleich zum Jahr 2011. Die ertragsreichsten Fanggebiete für die deutsche Fischerei liegen in der Nordsee, den westbritischen Gewässern und der Ostsee.⁵¹ Insgesamt wurden 2012 über 1,8 Mio. Tonnen Fisch importiert, wobei Produkte aus der Seefischerei einen Importwert von über 1,1 Mrd. Euro aufwiesen. Die bedeutendsten Lieferländer waren innerhalb der EU Polen, die Niederlande sowie Dänemark, daneben importierte Deutschland einen erheblichen Anteil an Fischereiprodukten aus Norwegen und China. Der Wert der exportierten Seefische belief sich auf 464 Mio. Euro.⁵² Die Fischerei hat in Deutschland zusammen mit der Land- und Forstwirtschaft nur einen Anteil von 0,8 % am Bruttoinlandsprodukt.⁵³ Im Wirtschaftszweig *Fischerei*, zu dem u.a. die See-, Küsten- und Binnenfischerei, die Fischindustrie und die Fischgastronomie zu zählen sind, waren im Jahr 2012 42.314 Arbeitnehmer beschäftigt, wobei in der Seefischerei lediglich 2.626 Arbeitnehmer angestellt waren. Auch in Deutschland verkleinerete sich die Flottengröße im Jahr 2012 von 1.572 auf 1.540 Küsten- und Kutterfischereifahrzeuge. Die Anzahl der Hochseefischereifahrzeuge ist hingegen mit neun Schiffen konstant geblieben.⁵⁴

Durch eine zunehmend ökologisch ausgerichtete Fischereipolitik und der dadurch erhofften Ertragssteigerung kann sich die Rentabilität des Fischereisektors wieder verbessern. Trotz erhöhter Kosten in den letzten Jahren, v.a. für Treibstoff, konnte sich die Nettogewinnspanne der EU-Flotte von 1 % im Jahr 2008 auf 6 % im Jahr 2011 erhöhen und die Branche erwirtschaftete einen Nettogewinn von 410 Mio. Euro.⁵⁵ Als Beispiel für eine wachsende Rentabilität kann die Fischerei auf Schollen in der Nordsee herangezogen werden. Auf Grund der Befischungsrate des Bestandes, die den höchstmöglichen Dauerertrag (*Maximum Sustainable Yield, MSY*) gewährleistet und der daraus resultierenden umfangreicheren Bestandsgröße konnte die Anlande-

⁵¹ FIZ, Fisch-Wirtschaft, Daten und Fakten 2013, S. 15 f.

⁵² FIZ, Fisch-Wirtschaft, Daten und Fakten 2013, S. 18 f.

⁵³ Statistisches Bundesamt, Bruttoinlandsprodukt 2013 für Deutschland, S. 11.

⁵⁴ FIZ, Fisch-Wirtschaft, Daten und Fakten 2013, S. 13.

⁵⁵ Der Trend gilt nicht für alle Fischereiflotten gleichermaßen, KOM (2014) 388 endg. S. 11 f.

menge von 2008 zu 2011 bei sinkenden Kosten des Fischereiaufwands um 51 % gesteigert werden. Ähnliches ist für die Dorschfischerei in der Ostsee zu beobachten. Auch hier wird die Rentabilität der Fischerei bei gleichbleibenden Fangmengen und abnehmenden Kosten für den Fischereiaufwand erhöht.⁵⁶ Beide Entwicklungen verdeutlichen, wie eng die Fischereiwirtschaft mit den ökologischen Gegebenheiten verknüpft ist. Die zuständige EU-Kommissarin für Fischerei und maritime Angelegenheiten Maria Damanaki hat diesbezüglich zutreffend festgestellt: „*Mehr als in jedem anderen Wirtschaftszweig gilt für die Fischerei: Die Umwelt ist unsere Wirtschaft.*“⁵⁷

2. Die Fischerei als Problem für die Meeresumwelt

Die Meere sind ein komplexes Ökosystem und bieten Lebensräume für eine große Artenvielfalt. In der Nordsee leben etwa 230 verschiedene Fischarten, von denen lediglich zwölf Arten, die aber wiederum den größten Anteil der Fisch-Biomasse ausmachen, kommerziell befischt werden. Hauptzielarten sind der Hering sowie die ausschließlich zur industriellen Verarbeitung von Fischmehl und -öl gefangenen Sandaale und Stintdorsche.⁵⁸ Die Ostsee ist mit 144 Fischarten nicht so artenreich, allerdings zeichnet sie sich durch die Besonderheit der Artzusammensetzung aus: Neben sieben Wanderfischarten und 97 Salzwasserfischarten, die vor allem im westlichen Teil der Ostsee vorkommen, existieren noch etwa 40 Süßwasserfischarten, die sich bevorzugt im östlichen Bereich des halbumschlossenen Meeres aufhalten. Etwa 30 Arten stehen unter wirtschaftlicher Befischung, wobei 93 % der Gesamtfangmenge auf Dorsch, Hering und Sprotte entfällt.⁵⁹

Die Fischerei ist aber nicht nur in einigen Regionen ein wichtiger maritimer Wirtschaftszweig. Vielmehr stellt sie auch eines der Hauptprobleme für die Meeresumwelt dar. Die Auswirkungen auf das Ökosystem sind vielfältig.⁶⁰ Allein durch die Entnahme der lebenden na-

⁵⁶ KOM (2014) 388 endg., S. 12.

⁵⁷ Europäische Kommission, Die Europäische Union erklärt: Fischerei und maritime Angelegenheiten 2013, S. 1.

⁵⁸ SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 35.

⁵⁹ SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 148 f.

⁶⁰ Für einen umfassenden Überblick über die Ökosystemauswirkungen Goñi, Ocean & Coastal Management 40 (1998), 37 ff.

türlichen Ressourcen wird auf die Populationsgröße und damit auf das Ökosystem eingewirkt. Dies hat weitreichende Konsequenzen auf die Zusammensetzung der Bestände hinsichtlich der Altersstrukturen. Zum einen werden besonders durch die Verwendung engmaschiger Fangnetze in der industriellen Fischerei übermäßig viele Jungfische noch vor ihrer Laichreife erfasst. Zum anderen reduziert sich die Menge an Tieren mit mittlerer Länge, was ebenso Folgen für die Reproduktion hat. Denn größere und ältere Fischweibchen haben eine höhere Fruchtbarkeit und vererben für die Fischgesundheit positive Eigenschaften.⁶¹ Die Reproduktionsrate wird noch weiter durch einen hohen Fischereiaufwand gesenkt. Hierunter werden die Flottenkapazität, die eingesetzten Fanggeräte und der zeitliche Aufwand in Form von Seetagen verstanden.⁶² Damit eine große Fischereiflotte wirtschaftlich arbeitet, muss deren Kapazität nahezu ausgeschöpft werden. Dies führt dazu, dass kurzfristigen ökonomischen Interessen der Vorzug gegeben wird. Eine volkswirtschaftliche Ursache für dieses auf maximierten Ertrag ausgerichtete Handeln liegt zum Teil in fehlenden individuellen Verfügungsrechten der einzelnen Fischereibetriebe.⁶³ Durch die Freigabe der Fischerei bis zur Erreichung von vereinbarten Fangquoten⁶⁴ haben die Fischer ein rational wirtschaftliches Interesse daran, in möglichst kurzer Zeit viel von dieser Quote abzufischen und damit den Konkurrenten zuvorzukommen. Dies führt aber in letzter Konsequenz zu einer großen Dezimierung der Bestände und laichreifen Tiere, so dass eine Reproduktion nicht mehr in ausreichendem Maß möglich ist und schließlich die Gefahr eines Bestandszusammenbruchs droht.⁶⁵ Die Zahl der überfischten Bestände im Nordostatlantik ist in den letzten Jahren zwar deutlich von über 94 % im Jahr 2005 auf 41 % im Jahr 2014 zurückgegangen. Dies gilt aber nur für Bestände mit gesicherter Datenlage; bei 45 % ist die Bestandslage immerhin unbekannt und da-

61 SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 40 f.

62 maribus, World Ocean Review 1 (2010), S. 126.

63 Döring u.a., Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei, BfN Skripten 180, S. 172; Solomon/Markus/Dross, NuR 2013, 89, 94.

64 Zur Fangquotenregulierung durch die EU unten unter 4. Kap. IV.

65 Zur Tragödie der Allmende in der Fischerei Czybulka, in: Bauer (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, FS für Reiner Schmidt, S. 803, 828; Döring u.a., Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei, BfN Skripten 180, S. 172.

her können für diese Fischpopulationen keine Aussagen zur Überfischung getroffen werden.⁶⁶

Die Fischereitätigkeit beeinflusst nicht nur die Zusammensetzung der Zielarten, sondern hat ebenso Auswirkungen auf nicht gezielt befischte Arten. Zunächst kann es durch die Entnahme der Fischressourcen zu einer Verschiebung in der Nahrungskette kommen. So wurde beispielsweise in der Küste vor Norwegen bei Abnahme der Bestandsgröße des Dorsches ein gleichzeitiges Anwachsen der Hummer- und Schrimpsbestände verzeichnet, deren Arten mit dem Dorsch in einem Räuber-Beute-Verhältnis stehen.⁶⁷ Aber auch der hohe Beifang von untermaßigen Fischen oder Nicht-Zielarten durch unselektive Fangmethoden führt zu einer empfindlichen Veränderung des Ökosystems. Für den Beifang besteht zumeist keine wirtschaftliche Verwendung, sodass dieser wieder über Bord geworfen wird (*Discard*). Die Mortalitätsrate der zurückgeworfenen Tiere liegt auf Grund der dabei erlittenen Verletzungen bei nahezu 100 %. Die toten Tiere locken als Nahrungsgrundlage wiederum bestimmte Seevögel und am Boden lebende Organismen an, die ihrerseits andere Arten verdrängen können.⁶⁸ So kann die Rückwurfpraxis insgesamt zu einer Verschiebung der Zusammensetzung der Habitate führen. Neben den Nichtzielarten oder untermaßigen Fischen geraten auch marine Säugetiere, wie Schweinswale, oder Seevögel als Beifang immer wieder in die Fischernetze.⁶⁹

Durch den Einsatz von den Meeresboden berührenden Fanggeräten kann es darüber hinaus zu Schädigungen des Meeresbodens und der an diesem lebenden Arten kommen. In der südlichen Nordsee ist dies durch den Einsatz von Baumkuren zum Fang von Krabben oder Plattfischen besonders zu beobachten. Der Boden wird durch die grundberührende Fischereimethode drei bis fünf Mal pro Jahr durchpflügt, sodass sensible Organismen wie die Islandmuschel, der Herzigel, Hummer oder Haie verschwunden sind, dagegen wachsen die Populationen robuster Arten wie Seesterne oder Einsiedlerkrebsen.⁷⁰ In

⁶⁶ KOM (2014) 388 endg., S. 14.

⁶⁷ SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 44.

⁶⁸ SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 9.

⁶⁹ Dies gilt insbesondere für die Stellnetzfischerei in der Ostsee, *Markus/Salomon, ZUR 2013, 19, 21.*

⁷⁰ SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 43.

der Ostsee ist zwar der Einsatz von Baumkuren untersagt, allerdings verursacht der Einsatz von Grundscherbrettnetzen ebenfalls einen Schaden am Meeresboden, da die Scherbretter zwischen fünf und 23 cm Tiefe in den Boden eindringen und dabei insbesondere den Lebensraum von Island- und Pfeffermuschel beeinträchtigen.⁷¹

Die Folgen der Fischereitätigkeit sind demnach nicht nur für die gezielt befischten Arten enorm, sondern der Fischfang nimmt auch Einfluss auf die Zusammensetzung des jeweiligen Ökosystems. Schon kleinere Verschiebungen der Populationsverhältnisse können insgesamt zu komplexen Veränderungen führen, die durch das Abwandern bestimmter Arten Einfluss auf das Nahrungsnetz nehmen und somit Auswirkungen auf die Fischerei selbst haben können.

3. Rechtlicher Rahmen

Das marine Fischerei- und Umweltschutzrecht ist ein Konglomerat aus völkerrechtlichen, europäischen und nationalen Regelungen. Auf der Ebene des Völkerrechts bildet das am 16. November 1994 in Kraft getretene *Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 (SRÜ)*,⁷² ausgestaltet als ein konkretisierungs- und implementierungsbedürftige Rahmenübereinkommen, die sogenannte *Verfassung der Meere*.⁷³ Dieses hat sämtliche Meeresnutzungen zum Inhalt und erlangt durch die Unterzeichnung von 168 Vertragsparteien⁷⁴ nahezu weltweite Bedeutung. Allerdings dienen die im Seerechtsübereinkommen enthaltenen Vorschriften zur Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen nicht primär den ökologischen als vielmehr den ökonomischen Interessen der Küstenstaaten.⁷⁵ Daneben ist auf internationaler Ebene für die Ausgestaltung des Fischereirechts das zum Seerechtsübereinkommen vereinbarte Durchführungsübereinkommen

⁷¹ SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 153.

⁷² BGBl. 1994 II, S. 1798; ABl. L 179 v. 23.06.1998, S. 1.

⁷³ Graf Vitzthum, in: ders. (Hrsg.), Seerecht, Kap. 1 Rn. 106.

⁷⁴ Stand: 23.09.2016, Liste unter: http://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm, Aufruf am 24.09.2016. Auch die EU ist seit dem 01.04.1998 Vertragspartner.

⁷⁵ Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 28; Markus, NuR 2010, 236, 240; Wolfrum, in: Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, FS für Rudolf Bernhardt, S. 1003, 1010.

über gebietsübergreifende Fischbestände und Bestände weit wanderner Fische von 1995 (*Straddling Fish Stock Agreement, SFSA*)⁷⁶ von besonderer Bedeutung. Als erstes verbindliches Fischereiabkommen stellt es die wirtschaftliche Nutzung der Fischbestände nicht vor den ökologischen Bestandsschutz, sondern betrachtet beide Faktoren gleichrangig nebeneinander.⁷⁷ Auch der von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN (*Food and Agriculture Organisation, FAO*) im Jahr 1995 verabschiedete, rechtlich unverbindliche *FAO-Verhaltenskodex für eine verantwortungsvolle Fischerei*⁷⁸ ist für die umweltverträgliche Ausgestaltung der Fischerei von Interesse. In diesem sind erstmals Leitlinien und Maßnahmen aufgenommen, die eine umweltverträgliche Fischerei ermöglichen. Neben den sich direkt auf die Fischerei beziehenden völkerrechtlichen Bestimmungen können meeresumweltschützende Völkerrechtsabkommen die umweltspezifischen Anforderungen an die Fischerei weiter ausformen. In diesen Übereinkommen steht nicht der Schutz kommerziell genutzter Fischarten im Vordergrund, sondern es werden auch gerade die Nicht-Zielarten und Meeresökosysteme als Ganzes geschützt. Zum einen sollen die Regelungen des *Übereinkommens über den Erhalt der biologischen Vielfalt* (*Convention on Biological Diversity, CBD*) von 1992⁷⁹ hinzugezogen werden, da diese durch einen umfassenden Ökosystemschatz gekennzeichnet sind und die Erhaltung der biologischen Ressourcen sowie die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile bezwecken. Zum anderen tragen die regionalen seerechtlichen Abkommen aus dem Jahr 1992, das *Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks* (OSPAR-Übereinkommen)⁸⁰ für den Nordostatlantik und das *Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets* (Helsinki-Übereinkommen)⁸¹ für die Ostsee, den jeweiligen ökologischen Besonderheiten Rechnung. Diese dienen zwar vorwiegend dem Schutz der Meeresumwelt vor Verschmutzungen, allerdings finden sich in den re-

76 BGBl. 2000 II, S. 1022; ABl. L 189 v. 03.07.1998, S. 17.

77 Freestone/Makuch, YIEL 7 (1996), 3, 24; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 152.

78 Beschlossen am 31.10.1995 auf der 28. Sitzung der FAO. Der Text ist abrufbar unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/v9878e/v9878eo0.pdf>, Aufruf am 28.11.2015.

79 BGBl. 1993 II, S. 1741, ABl. L 309 v. 13.12.1992, S. 1.

80 BGBl. 1994 II, S. 2334; ABl. L 104 v. 03.04.1998, S. 1.

81 BGBl. 1994 II, S. 1397; ABl. L 73 v. 16.03.1994, S. 1.

gionalen Abkommen auch Vorschriften zum Schutz der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt, die im Rahmen der Koordinierung von Meeresumweltschutz und Fischerei Beachtung finden müssen.

Im Zentrum der Arbeit stehen die Regelungen des europäischen Rechts. Das Fischereirecht der Europäischen Union wird im Rahmen der *Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* ausgestaltet und dient dazu, einen hoheitlichen Ordnungsrahmen zur Verteilung der knappen Fischressourcen zu schaffen und somit der Überfischungsproblematik entgegenzuwirken.⁸² Schon seit Beginn der europäischen Integration ist die Fischereiwirtschaft Regelungsbestandteil der primärrechtlichen Verträge.⁸³ Jedoch erst Anfang der 1970er Jahre, durch die Beitrittsverhandlungen der großen Fischereinationen wie Großbritannien und Norwegen angestoßen, besann man sich, die ersten fischereirechtlichen Regelungen in Bezug auf die Strukturpolitik⁸⁴ und die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse⁸⁵ zu erlassen.⁸⁶ Das Seerechtsübereinkommen, welches den Mitgliedstaaten erlaubte, eine ausschließliche Wirtschaftszone bis zu einer Grenze von 200 sm zu errichten, und der Beitritt Spaniens führten letztendlich im Jahr 1983 zur Verabschiedung der ersten *Fischereigrundverordnung (FGV)*,⁸⁷ die sich erstmals der gemeinsamen Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen widmete.⁸⁸ Im Jahr 2013 wurde diese Verordnung zum vierten Mal umfassend novelliert, nachdem die Europäische Kommission in einem Grünbuch zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik⁸⁹ das Scheitern derselben festgestellt hat.⁹⁰ Die Gemein-

⁸² Markus/Salomon, ZUR 2013, 19, 20.

⁸³ S. ehemals Art. 38 EWGV, heute Art. 38 AEUV. Zur anfänglichen Entwicklung der GFP Ingerowski, in: Ehlers/Lagoni (Hrsg.), Maritime Policy in the EU, S. 175, 178 ff; Nonnenmacher, Die gemeinsame Fischereipolitik der EWG, S. 63 ff.

⁸⁴ VO 2141/70/EWG v. 20.10.1970, ABl. L 236 v. 27.10.1970, S. 1 ff.

⁸⁵ VO 2142/70/EWG v. 20.10.1970, ABl. L 236 v. 27.10.1970, S. 5 ff.

⁸⁶ Hierzu 2. Kap. II. 2. a) aa).

⁸⁷ VO 170/83/EWG v. 25.01.1983, ABl. L 24 v. 27.01.1983, S. 1. Heute gültige FGV VO 1380/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

⁸⁸ Priebe, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 38 AEUV Rn. 13 (Stand Aug. 2015); Ingerowski, in: Ehlers/Lagoni (Hrsg.), Maritime Policy of the EU, S. 175, 179; Kraus/Döring, ZUR 2013, 3.

⁸⁹ KOM (2009) 163 endg., S. 5.

⁹⁰ Soweit in dieser Arbeit auf die FGV ohne Jahreszahl Bezug genommen wird, handelt es sich um die im Jahr 2013 novellierte und aktuell gültige Fassung.

same Fischereipolitik basiert im Wesentlichen auf vier Säulen: Bestandserhaltung, Strukturpolitik, Marktorganisation und internationale Beziehungen.⁹¹ Die europarechtlichen Regelungen dienen u.a. der Umsetzung der völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen.⁹² Durch die weitgreifende Gesetzgebung der EU bestehen mittlerweile 1445 Rechtsakte⁹³ im Fischereisektor, die sich jedoch teilweise durch die im Laufe der Zeit erfolgten Politikwechsel widersprechen.⁹⁴ Im Rahmen der meeressumweltschützenden Vorgaben im Europarecht sind vor allem die marine Schutzgebietefordernde Vogelschutz- (VS-RL)⁹⁵ und Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)⁹⁶ sowie die eine ökosystemverträgliche Meeresbewirtschaftung bezweckende Meeresstrategierahmenrichtlinie (MSRL)⁹⁷ zu berücksichtigen. Für die Möglichkeit der Einbeziehung fischereirechtlicher Tätigkeiten in die Ausgestaltung der maritimen Raumordnung ist zudem die Raumplanungsrichtlinie⁹⁸ heranzuziehen. Darüber hinaus wird in der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur (GMF-VO)⁹⁹ bestimmt, mit welchen Angaben zum Fang die vermarkteten Fischereiprodukte etikettiert werden müssen, um so die ökologische Markttransparenz zu fördern.

Im deutschen Recht trifft das Seefischereigesetz (SeefischG)¹⁰⁰ Regelungen zur Ausführung der Fischerei und beinhaltet insbesondere Vorgaben für die Erteilung von Fangerlaubnissen oder der Überwachung der Seefischerei. Allerdings beschränkt sich das Seefischereigesetz auf die Umsetzung und die Ausführung der europäischen Richtli-

91 Art. 1 Abs. 1 FGV.

92 6. Erwägungsgrund der FGV.

93 Fundstellennachweis mit Stand v. 24.08.2016 online unter: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3Do4,CC_2_CODED%3Do410&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=in-force,Aufruf am 24.09.2016.

94 Czybulka, in: Brauer (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, FS für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, S. 803, 829.

95 RL 2009/147/EG v. 30.11.2009, ABl. L 20 v. 26.01.2010, S. 7, ersetzt die RL 79/409/EWG v. 02.04.1979, ABl. L 103 v. 25.04.1979, S. 1.

96 RL 92/43/EWG v. 21.05.1992, ABl. L 206 v. 22.07.1992, S. 7.

97 RL 2008/56/EG v. 17.06.2008, ABl. L 164 v. 25.06.2008, S. 19.

98 RL 2014/89/EU v. 23.07.2014, ABl. L 257 v. 28.08.2014, S. 135.

99 VO 1379/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 1

100 BGBl. 1998 I, S. 1791.

nienbestimmungen. Für das Meeresumweltschutzrecht sind vornehmlich die Regelungen des *Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)*¹⁰¹ und das *Wasserhaushaltsgesetz (WHG)*¹⁰² einschlägig. Doch auch in diesen Bereichen ist die Gesetzgebungshoheit im Hinblick auf marine Umweltaspekte durch das Europarecht determiniert.

II. Forschungsstand

Das Fischereirecht fristet im Hinblick auf andere meeressumweltschutzrechtliche Themen eher ein Schattendasein. Es gibt einige wenige Dissertationen, die sich mit dem Fischereirecht befassen, so zum Beispiel die aus dem Jahr 1990 stammende Arbeit von *Nonnenmacher*, die die rechtlichen Grundlagen und das Fischereiregime unter der Geltung der Fischereigrundverordnung von 1983 untersucht.¹⁰³ Der Zusammenhang von Fischerei und Umweltproblematiken wird von *Wolff* in ihrer Dissertation aus dem Jahr 2002 erarbeitet.¹⁰⁴ Sie untersucht das internationale Artenschutzrecht und das internationale Recht auf dem Gebiet der Meeresverschmutzungen im Hinblick auf Vorgaben zu fischereirechtlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen, um daraufhin zu prüfen, inwieweit Fischerei- und Umweltaspekte im europäischen Gemeinschaftsrecht miteinander vereinbar sind. Diese Ergebnisse sind durch die Reformierung der Fischereigrundverordnung zumindest teilweise überholt. *Vogel* hingegen betrachtet vordergründig die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft und deren Umsetzungen¹⁰⁵ und *Markowski* untersucht das internationale Recht im Hinblick auf die im Fischereirecht zu beachtenden Anforderungen¹⁰⁶. *Proelß* behandelt in seiner Dissertation die fischereirechtlichen Bestandserhaltungsmaßnahmen als Randaspekt.¹⁰⁷

¹⁰¹ BGBl. 2009 I, S. 2542.

¹⁰² BGBl. 2009 I, S. 2585.

¹⁰³ *Nonnenmacher*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EWG, Tübingen 1990.

¹⁰⁴ *Wolff*, Fisheries and Environment, Baden-Baden 2002.

¹⁰⁵ *Vogel*, Die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 2009.

¹⁰⁶ *Markowski*, The International Law of EEZ Fisheries, Groningen 2010.

¹⁰⁷ *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, Berlin 2004.

Churchill/Owen haben eine Art Handbuch zur Gemeinsamen Fischereipolitik geschrieben, in dem sie das Fischereirecht umfassend hinsichtlich der Fischereibewirtschaftung und der wirtschaftlichen Aspekte beleuchten.¹⁰⁸ Eine weitere Monographie stammt von *Markus*, der sich insbesondere mit den Instrumenten zur Förderung der Fischerei und deren Vereinbarkeit mit internationalem Recht beschäftigt.¹⁰⁹ Einen umfassenden Einblick in sämtliche Bereiche der meeresnaturschutzrelevanten Rechtsbereiche bietet das Handbuch zum Meeresnaturschutzrechts von *Gellermann/Stoll/Czybulka*.¹¹⁰ Neben den Meeresnaturschutzrecht im engeren Sinne werden auch der Schutz von Arten und Lebensräumen vor Beeinträchtigungen der Fischerei und vor lokalen Eingriffen, wie der Gewinnung von Bodenschätzen, sowie der Meeresnaturschutz in konzeptionell-planerischer Perspektive dargestellt.

Eine weitere Quelle für das Fischereirecht bietet die Kommentarliteratur zu den Art. 38 bis 44 AEUV. Vielfach verweisen die Kommentierungen allerdings noch auf die veraltete Fischereigrundverordnung aus dem Jahr 2002, sodass sich hier bislang keine oder nur wenige Erkenntnisse zum Umgang mit den reformierten Bestimmungen finden lassen.

Zum Fischereirecht selbst findet sich auch in der Aufsatzzliteratur im Vergleich zu anderen meeresumweltschutzrechtlichen Themenkomplexen verhältnismäßig wenig Material. Hervorzuheben unter den Autoren diesbezüglich ist u.a. *Czybulka*, der neben umfassenden Ausführungen zum Meeresnaturschutz auch immer wieder direkt auf das Fischereirecht abstellt. Darüber hinaus beschäftigen sich auch *Proelß* und *Markus* immer wieder, auch zusammen mit den Naturwissenschaftlern *Froese* und *Salomon*, mit (aktuellen) fischereirechtlichen Themen. Aufsätze zum reformierten Fischereirecht unter unterschiedlichen Blickwinkeln finden sich gesammelt in der *Zeitschrift für Umweltrecht* 2013, Heft 1.

Auf Grund der Tatsache, dass die Novellierung des Fischereirechts erst kurze Zeit zurückliegt, musste für die Arbeit vielfach auf andere

¹⁰⁸ *Churchill/Owen*, The EC Common Fisheries Policy, Oxford u.a. 2010.

¹⁰⁹ *Markus*, European Fisheries Law, Groningen 2009.

¹¹⁰ *Gellermann/Stoll/Czybulka*, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, Berlin u.a. 2012.

Materialien zurückgegriffen werden. Insbesondere die Quellen aus dem Gesetzgebungsverfahren der EU und ergänzende Papiere der Kommission konnten bezüglich der Auslegung der fischereirechtlichen Bestimmungen herangezogen werden. Zudem mussten für die Ermittlung der wirtschaftlichen und umweltbedeutsamen Fakten insbesondere die vom ICES, SRU und FIZ veröffentlichten Unterlagen herangezogen werden.

Insgesamt betrachtet ist im Hinblick auf die für das Fischereirecht bestehende Literatur festzustellen, dass bis auf einige Abhandlungen in Zeitschriften die Ausführungen auf Grund der Novellierung der Fischereigrundverordnung im Jahr 2013 veraltet sind und nicht mehr direkt auf die aktuelle Rechtslage übertragen werden können. Zudem wird das Verhältnis von Fischerei und Meeressumwelt, wenn überhaupt, nur rudimentär behandelt, sodass in diesem Bereich Forschungsbedarf bestand.

III. Gang der Untersuchung

Die Fischerei ist nicht nur ein Wirtschaftssektor, sondern zieht auch erhebliche Umweltprobleme nach sich. Soll aber die ökonomische Leistungsfähigkeit der Fischereiwirtschaft gewährleistet bleiben, muss neben den befischten Zielarten auch deren Umwelt erhalten werden. Mit diesem Wissen haben zunehmend meeressumweltschützende Regelungen Einfluss auf das fischereiliche Erhaltungs- und Bewirtschaftungssystem genommen.

Bevor die fortschreitende Ökologisierung des Fischereirechts untersucht werden kann, müssen die kompetenzrechtlichen Grundlagen für die Ausgestaltung des europäischen und deutschen Fischerei- und Meeressumweltschutzrechts erarbeitet werden. Die Meereszonen mit Ausnahme der Küstengewässer unterliegen nicht mehr der nationalen Gebietshoheit, sodass internationale Regelungen für die Rechte und Pflichten der Küstenstaaten maßgeblich sind. Deutschland ist zudem ein Mitgliedstaat der Europäischen Union. Während der Zeit des Bestehens der EU wurden dieser nationale Kompetenzen im Fischerei- und Umweltschutzbereich übertragen, sodass Deutschland als Nationalstaat diesbezüglich nicht mehr regelungsbefugt ist.

Es haben sich in den vergangenen Jahren drei zentrale ökologische Grundsätze herausgebildet, die für das Erhaltungs- und Bewirtschaftungsrecht der marinen Ressourcen von Bedeutung sind. Der Vorsorgegrundsatz, der Nachhaltigkeitsgrundsatz und der Ökosystemansatz sind maßgeblich für die zu treffenden Maßnahmen im Rahmen des Fischereirechts. Durch die Anwendung dieser Grundsätze wird versucht, einen umweltverträglichen Ausgleich zwischen fischereiwirtschaftlichen Nutzungs- und meeresumweltschutzrechtlichen Erhaltungsinteressen zu schaffen. Nicht zuletzt können beide Seiten bei Anwendung der ökologischen Grundsätze gewinnen. Eine verbesserte Bestandslage und gesunde Meeresökosysteme sind die Grundlage für eine stabile Wirtschaftslage.

Im Zentrum der Bearbeitung steht die Untersuchung der Instrumente, die zu einer umweltverträglicheren Fischerei beitragen können. Darunter fallen zum einen die Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU. An dieser Stelle können nicht alle Maßnahmen aufgegriffen werden, sondern die Ausführungen konzentrieren sich auf das Bewirtschaftungsziel des höchstmöglichen Dauerertrags, die mehrjährige Planung, die Festsetzung von Fangmöglichkeiten sowie die durch die Novellierung der Fischereigrundverordnung erstmals eingeführte Pflicht zu Anlandung aller Fänge sowie die Einrichtung von Bestandauffüllungsgebieten.

Weitere Instrumente, die zur Entwicklung einer umweltverträglichen Fischerei beitragen könnten, sind außerhalb des Fischereirechts zu finden. Die nachfolgende Bearbeitung konzentriert sich auf vier unterschiedliche Instrumente aus verschiedenen Rechtsbereichen. Zum einen sollen die möglichen positiven Auswirkungen von marinen Schutzgebieten für die Bestandserhaltung analysiert werden. Zum anderen soll die Einbindung der Fischerei in die europäische Meeresumweltpolitik betrachtet werden. Darüber hinaus ist von Interesse, inwieweit eine maritime Raumordnung die fischereilichen Bewirtschaftungsmaßnahmen räumlich steuern könnte und welche Wirkungsmöglichkeiten Maßnahmen der indirekten Verhaltenssteuerung, wie der Verbesserung der Verbraucherinformation, haben können.

2. Kapitel – Kompetenzgrundlagen für das Fischerei- und Meeresumwelt- schutzrecht im Mehrebenensystem

Eine der bedeutsamsten Errungenschaften des Seerechtsübereinkommens als Verfassung der Meere ist die Einteilung des Meeres in verschiedene Zonen und Hoheitsbereiche. Die Zonierung legt den Grundstein für die Kompetenzverteilung im Meer und damit für die Aufgabenverantwortung im marinen Mehrebenensystem. Die Regelungen über die Einteilung der Meereszonen entfalten unmittelbare Geltung und brauchen nicht erst durch nationales Recht umgesetzt werden.¹¹¹ Darüber hinaus gilt es zu klären, wie das Völkerrechtsrecht in die europäische und deutsche Rechtsordnung integriert wird, und ob das Seerechtsübereinkommen durch meeresumweltschutzrechtliche Völkerrechtsverträge modifiziert werden kann.

I. Die Meereszonen des Seerechtsübereinkommens als Grundlage der Kompetenzverteilung

Das Seerechtsübereinkommen unterteilt das Meer in sechs Zonen, in denen die Küstenstaaten respektive die EU¹¹² teils als Souverän handeln, teils souveräne Rechte ausüben oder Hoheitsbefugnisse wahrnehmen.

Den Ausgangspunkt zur Bestimmung der Meereszonen bildet die Basislinie. Nach Art. 5 SRÜ entspricht diese grundsätzlich der Niedrigwasserlinie. Landwärts der Basislinie liegen die *inneren Gewässer* (Art. 8 SRÜ). Der seewärts angrenzende Meeresstreifen, das *Küsten-*

¹¹¹ Czybulka/Kersandt, Rechtsvorschriften mit Relevanz für marine Schutzgebiete, S. 7; Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutrezts, S. 20.

¹¹² Zur Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten 2. Kap. II. 2.

meer, erstreckt sich bis zu einer Entfernung von 12 sm jenseits der Basislinie sowohl auf den Luftraum als auch auf den Meeresboden und -untergrund (Art. 2 ff. SRÜ).¹¹³ Die Souveränität des Küstenstaats umfasst nach Art. 2 Abs. 1 SRÜ neben den inneren Gewässer auch das Küstenmeer, beide Zonen sind mithin Teil des maritimen Staatsgebiets,¹¹⁴ auch maritimes Aquitorium¹¹⁵ genannt. Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland liegen die inneren Gewässer und das Küstenmeer im Hoheitsgebiet des jeweilig angrenzenden Bundeslands, namentlich Niedersachsen, Bremen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern. Für die inneren Gewässer und das Küstenmeer finden sich keine ausdrücklichen fischereirechtlichen Bestimmungen. Hieraus folgt im Umkehrschluss, dass der Küstenstaat die Fischbestände – vorbehaltlich anderweitiger völkerrechtlicher Regelungen – i.S.d. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 193 SRÜ frei ausbeuten darf.¹¹⁶ Darüber hinaus lässt sich aus der Einschränkung des Rechts der friedlichen Durchfahrt für Drittstaaten im Küstenmeer bei Ausübung fischereiwirtschaftlicher Tätigkeiten gem. Art. 17 i.V.m. Art. 19 Abs. 2 lit. i) SRÜ ableiten, dass dem jeweils angrenzenden Küstenstaat das ausschließliche Recht zur Ressourcennutzung zusteht. Auch die Festlegung von meeressumweltrechtlichen Regelungen liegt im Aufgabenbereich des Küstenstaats als Souverän.

Art. 33 SRÜ bestimmt für die *Anschlusszone*, die sich maximal auf 24 sm jenseits der Basislinie ausdehnen kann, dass der Küstenstaat bestimmte Kontrollrechte und Durchsetzungsbefugnisse im Bereich der Zoll- und Finanzgesetze sowie der Einreise- oder Gesundheitsgesetze wahrnehmen kann.

¹¹³ Deutschland nimmt die maximale Küstenmeer-Breite von 12 sm seit der Bekanntmachung der Proklamation der Bundesregierung über die Ausweitung des deutschen Küstenmeeres v. 11.11.1994 in Anspruch, s. BGBl. 1994 I, S. 3428.

¹¹⁴ Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschut兹rechts, S. 21; Graf Vitzthum, in: ders./Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Abschnitt Rn. 38.

¹¹⁵ Der Begriff wurde von Graf Vitzthum geprägt, Graf Vitzthum, in: ders. (Hrsg.), Seerecht, Kap. 2 Rn. 1.

¹¹⁶ de Klemm, in: Hey (Hrsg.), Developments in International Fisheries Law, S. 423, 450; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 107.

Die Außengrenze der *Ausschließlichen Wirtschaftszone* (AWZ) liegt gem. Art. 57 SRÜ bei 200 sm seawärts der Basislinie.¹¹⁷ In diesem Gebiet gilt nach Art. 55 SRÜ eine besondere Rechtsordnung, was ihm einen Rechtsstatus *sui generis* verleiht: Die AWZ ist kein Teil des Staatsgebiets des jeweiligen Anrainerstaats mehr, allerdings kommen diesem funktional begrenzte Hoheitsrechte in dieser Meereszone zu.¹¹⁸ Art 56 Abs. 1 SRÜ unterscheidet diesbezüglich zwischen *souveränen Rechten* (Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ) und *Hoheitsbefugnissen* (Art. 56 Abs. 1 lit. b) SRÜ), die dem Küstenstaat zustehen. Souveräne Rechte besitzt er in Bezug auf wirtschaftliche Nutzungsrechte, wie der „*Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen (...) sowie hinsichtlich anderer Tätigkeiten zur wirtschaftlichen Erforschung und Ausbeutung der Zone wie der Energieerzeugung aus Wasser, Strömung und Wind*“. Für diese Bereiche gewährt Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ dem Küstenstaat die exklusive Regelungs- und Nutzungsbefugnis im Hinblick auf die Wassersäule, den Meeresboden und dessen Untergrund.¹¹⁹ Die Art. 61 ff. SRÜ konkretisieren diese Rechte. In Art. 62 Abs. 4 SRÜ sind beispielhaft Erhaltungsmaßnahmen aufgeführt, die der Küstenstaat in seinen Gesetzen und Vorschriften regeln kann. Darunter fallen u.a. Vorschriften über die Erteilung von Fanggenehmigungen, die Bestimmung von Arten, die gefangen werden dürfen und die für diese relevanten Fangquoten, Regelungen über Fangzeiten und Fanggebiete sowie über den Fischereiaufwand. Art. 56 Abs. 1 lit. b) SRÜ hingegen räumt dem Küstenstaat Hoheitsbefugnisse bzgl. „i) der Errichtung und Nutzung von künstlichen Inseln, von Anlagen und Bauwerken; ii) der wissenschaftlichen Meeresforschung; iii) des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt“ ein. Der Umfang dieser Rechte ergibt sich aus

¹¹⁷ Bekanntmachung der Proklamation der Bundesrepublik Deutschland über die Errichtung einer ausschließlichen Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland in der Nord- und Ostsee v. 25.11.1994, BGBl. 1994 II, S. 3769.

¹¹⁸ *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, S. 906; *Wille*, Raumplanung, S. 23. Zur Entwicklung der 200 sm-Zone, *Rohjan*, GYIL 19 (1979), 73 ff. Zur Unterscheidung zwischen gebietsrechtlichem und funktionalem Rechtsstatus *Proelß*, in: Graf Vitzthum/ders. (Hrsg.), Seerecht, Kap. 3 Rn. 216 ff.; *ders.*, EurUP 2012, 280, 281.

¹¹⁹ *Gündling*, Die 200-Seemeilen-Wirtschaftszone, S. 119; *Janssen*, Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten, S. 164.

den weiteren Vorschriften des Seerechtsübereinkommens und ist daher als Verweisnorm ein konzeptionelles Minus gegenüber den souveränen Rechten.¹²⁰ Der Küstenstaat besitzt auch im Rahmen dieser Regelungen ausschließliche Rechte, die sich jedoch erst durch die „*diesbezüglichen Bestimmungen dieses Übereinkommens*“ ergeben und nicht bereits aus Art. 56 Abs. 1 lit. b) SRÜ abgeleitet werden können.¹²¹ Für den nachfolgend interessierenden Aspekt des Schutzes und der Bewahrung der Meeressumwelt ist Teil XII des Seerechtsübereinkommens maßgeblich. Nach Art. 192 SRÜ sind die Staaten allgemein verpflichtet, die Meeressumwelt zu schützen. Soweit die Vertragsstaaten nach Art. 193 SRÜ in Übereinstimmung mit dieser Verpflichtung handeln, haben sie das souveräne Recht, die natürlichen Ressourcen auszubeuten. Die Nutzungsrechte werden damit eng an Schutzverpflichtungen geknüpft, welche im Seerechtsübereinkommen aber nur im sehr geringen Umfang niedergeschrieben sind. Die weiteren Vorschriften in diesem Teil beziehen sich auf den Schutz der Meeressumwelt vor verschiedenen Verschmutzungsquellen. Die den Küstenstaaten ausschließlich zugewiesenen souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse in Art. 56 Abs. 1 SRÜ werden durch die Rechte von Drittstaaten begrenzt. Art. 58 Abs. 1 SRÜ garantiert anderen Staaten die Freiheit der Schiffsfahrt, des Überflugs und der Verlegung unterseeischer Kabel und Rohrleitungen (sogenannte *Kommunikationsfreiheiten*¹²²) sowie andere völkerrechtlich zulässige und mit diesen Freiheiten zusammenhängenden Nutzungen. Diese Rechte sind bei jeglichen Maßnahmen des Küstenstaates in der AWZ uneingeschränkt zu wahren.

Art. 56 Abs. 3 SRÜ verpflichtet im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ auf den Meeresboden und -untergrund zur Berücksichtigung der Vorschriften über den Festlandsockel. Der *Festlandsockel* erstreckt sich gem. Art. 76 Abs. 1 SRÜ auf die natürliche Verlängerung der Landmassen seewärts des Küstenmeers bis zur Kante

¹²⁰ *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 108; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, S. 908; *Kahle*, ZUR 2004, 80, 81.

¹²¹ *Jarass*, Naturschutz in der AWZ, S. 22; *Kment*, Die Verwaltung 40 (2007), 53, 60; a.A. unter Annahme einer Befugnisnorm *Czybulka*, NuR 2008, 304, 309.

¹²² So bezeichnete der *International Court of Justice* die Freiheit der Schifffahrt wie sie in Art. 58 Abs. 1 und 87 Abs. 1 lit. b) SRÜ garantiert ist, ICJ, Urt. v. 27.06.1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua/.USA)*, ICJ Reports 1986, 14, Rn. 214.

des Festlandrands oder aber ausgehend von der Basislinie bis zu einer maximalen Entfernung von 350 sm bzw. von 100 sm von der 2.500 m Wassertiefenlinie.¹²³ Der Festlandsockel ist bis zu einer Ausdehnung von 200 sm ein Teil der AWZ, sofern der Anrainerstaat eine solche proklamiert hat.¹²⁴ Art. 77 Abs. 1 SRÜ räumt dem Küstenstaat souveräne Rechte hinsichtlich der Erforschung und Ausbeutung der natürlichen Ressourcen ein, wobei ihm diese nach Art. 77 Abs. 3 SRÜ *eo ipso* zustehen.

Die *Hohe See* ist demgegenüber durch Art. 86 SRÜ negativ definiert, indem sie all die Seengebiete umfasst, die weder zur AWZ noch zum Küstenmeer oder den inneren Gewässern gehören. Die nicht abschließend aufgezählten Freiheiten des Art. 87 Abs. 1 SRÜ,¹²⁵ wie beispielsweise die Freiheit der Schifffahrt oder des Überflugs, der Fischerei aber auch die Freiheit der wissenschaftlichen Forschung, stehen allen Staaten gleichermaßen zu. Den Staaten ist nach Art. 89 SRÜ untersagt, einen Teil der Hohen See unter ihre Souveränität zu stellen, wodurch Forschungs- und Nutzungsmonopole verhindert werden und der Grundsatz der Priorität bei konkurrenzbedingten Konflikten entscheidend ist.¹²⁶ Art. 116 ff. SRÜ halten Vorschriften für die Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen bereit. Art. 116 SRÜ statuiert das Recht der Fischereifreiheit auf Hoher See. Für die Nord- und Ostsee ergibt sich die Besonderheit, dass das Meer durch die Ausdehnung der AWZ nahezu vollständig aufgeteilt ist und die Hohe See somit hier faktisch nicht existiert.¹²⁷

Die Art. 133 ff. SRÜ treffen Regelungen bezüglich des *Gebiets*. Nach der Begriffsbestimmung in Art. 1 Abs. 1 Nr. 1 SRÜ handelt es sich hierbei um den Meeresboden und den -untergrund, den sogenannten Tiefseeboden, der nicht mehr von den staatlichen Hoheitsbe-

¹²³ Die Festlegung der Grenzen des Festlandsockels außerhalb der 200 sm-Zone bestimmt sich gem. Art. 76 Abs. 2 SRÜ nach den Absätzen 4 - 6.

¹²⁴ In Deutschland ist der Festlandsockel in Nord- und Ostsee Teil der AWZ, Janssen, Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten, S. 49; Wille, Raumplanung, S. 27.

¹²⁵ S. den Wortlaut des Art. 87 Abs. 1 S. 1 SRÜ „Sie umfasst (...) unter anderem (...).“

¹²⁶ Graf Vitzthum, in: ders./Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Abschnitt Rn. 61.

¹²⁷ Czybulka/Kersandt, in: Lozán u.a. (Hrsg.), Warnsignale aus Nordsee und Wattenmeer, S. 374, 375; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 15 Rn. 19; Janssen, Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten, S. 48.

fugnissen umfasst ist. Geografisch gesehen unterfallen der Boden des Atlantischen, Pazifischen sowie des Indischen Ozeans und der Randmeere den Vorgaben für das Gebiet.¹²⁸ Die Tätigkeiten im Gebiet, worunter nach Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. Art. 133 SRÜ alle Vorhaben zur Erforschung und Ausbeutung der mineralischen Ressourcen gehören, müssen gem. Art. 140 Abs. 1 SRÜ zum Nutzen der gesamten Menschheit ausgeübt werden und sind damit dem Grundsatz der Nutzungsfreiheit der Hohen See entzogen. Stattdessen sieht Art. 153 Abs. 1 SRÜ vor, dass alle Tätigkeiten durch die Internationale Meeresbodenbehörde (Art. 1 Abs. 1 Nr. 2 SRÜ) „organisiert, ausgeübt und überwacht“ werden.

Anhand dieser durch das Seerechtsübereinkommen vorgenommenen Einteilung des Meeres in Meereszonen ist für die Regelungsbefugnisse hinsichtlich der Fischerei und des Meeressumweltschutzes festzuhalten, dass den Anrainerstaaten respektive der EU nicht nur die Regelungskompetenz in den inneren Gewässern und dem Küstenmeer, sondern, wenn auch funktional begrenzt, in der ausschließlichen Wirtschaftszone, zustehen. Auf der Hohen See werden hingegen keine staatlich-souveränen Rechtspositionen eingeräumt. Vielmehr sind hier ausschließlich völkerrechtliche Übereinkommen gefragt, um die Nutzungen der Staaten untereinander zu koordinieren und zu reglementieren. Auf Grund der Tatsache, dass in Nord- und Ostsee nahezu keine Hohe See besteht, werden die Vorgaben für diese Meereszone im Weiteren ausgespart.

II. Die Zuständigkeitsverteilung innerhalb der EU – vertikale und horizontale Kompetenzabgrenzung

Auf der Grundlage der durch das Seerechtsübereinkommen vorgenommenen Zuweisung von Befugnissen an die Küstenstaaten soll im Folgenden überprüft werden, welche Zuständigkeiten Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union auf diese übertragen hat. Die Übertragung ist für ein rechtserhebliches Tätigwerden der EU entscheidend, da diese nach Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV nur innerhalb der

¹²⁸ Wolfrum, in: Graf Fitzthum (Hrsg.), Seerecht, Kap. 4 Rn. 133.

übertragenen Zuständigkeiten Maßnahmen erlassen darf und demnach keine originären Kompetenzen besitzt. Bevor auf die Abgrenzung der einzelnen Kompetenztitel eingegangen werden kann, bedarf es einer Erläuterung zur Anwendbarkeit des europäischen Primärrechts und des Grundgesetzes sowie zu der Geltungserstreckung des einfachen unionalen und deutschen Gesetzesrechts in den Meereszonen.

1. Anwendbarkeit der europäischen und deutschen Kompetenzverteilungsvorschriften und Geltungserstreckung des einfachen Gesetzesrechts in den Meereszonen

Art. 52 EUV i.V.m. Art. 355 AEUV bestimmt den Geltungsbereich der Verträge lediglich hinsichtlich der territorialen Staatsgebiete der Mitgliedstaaten. Unabhängig von einer räumlich-geografischen Bestimmung des europäischen Gebiets gilt für die Geltung des Unionsrechts ein funktionsbezogener Ansatz.¹²⁹ Den Verträgen kommt mithin sachlich extraterritoriale Wirkung zu, sofern den Mitgliedsstaaten völkerrechtlich souveräne Rechte oder Hoheitsbefugnisse eingeräumt und diese wiederum durch die Mitgliedstaaten auf die EU als supranationale Organisation übertragen wurden.¹³⁰ Das primäre Unionsrecht findet folglich nicht nur Anwendung in den inneren Gewässern und dem Küstenmeer als maritimen Aquitorium, sondern auch unter Berücksichtigung der nach dem Seerechtsübereinkommen den Mitgliedstaaten zugesprochenen souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse in der AWZ sowie für unter mitgliedstaatlicher Flagge fahrende Schiffe auf der Hohen See.

Für den Geltungsbereich des unionalen Sekundärrechts gilt das Vorstehende ebenfalls.¹³¹ Wenn es der EU möglich ist, auf Grund ihrer Kompetenzen Sekundärrechtsakte zu erlassen, so müssen diese auch in

¹²⁹ *Ipsen*, in: Ipsen/Necker (Hrsg.), Recht über See, FS für Rolf Stödter, S. 167, 180.

¹³⁰ *Ipsen*, in: Ipsen/Necker (Hrsg.), Recht über See, FS für Rolf Stödter, S. 167, 181 f.; *Markus*, European Fisheries Law, S. 32; *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 278. Für die Fischerei auf Hoher See ausdrücklich festgestellt durch den EuGH, Urt. v. 14.07.1976, Rs. 3, 4, 6/76, Kramer u.a., Slg. 1976, 1279 Rn. 30/33.

¹³¹ EuGH, Urt. v. 16.02.1978, Rs. 61/77, Kommission/Irland, Slg. 1978, 418 Rn. 45/51; *Jaeckel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. III, Art. 355 AEUV Rn. 12 (Stand Aug. 2015); *Markus*, European Fisheries Law, S. 44.

den Meereszonen außerhalb des maritimen Aquitoriums Geltung beanspruchen können, sofern dies dem Ziel und dem Zweck des Sekundärrechtsaktes entspricht. Da Nord- und Ostsee zu großen Teilen von EU-Mitgliedstaaten umschlossen sind, kann durch die Einbettung der völkerrechtlichen Vorgaben in europäisches Sekundärrecht, das von den Mitgliedstaaten angewendet bzw. in nationales Recht umgesetzt werden muss, die Effektivität der internationalen Verpflichtungen gesteigert werden.¹³² Darüber hinaus können Maßnahmen und Beschlüsse der EU auch Einfluss auf die Fischerei- und Meerespolitik der Nichtmitgliedstaaten haben.¹³³

Hinsichtlich des Geltungsbereichs des deutschen Grundgesetzes ist die Zonierung des Meeres maßgeblich. Die inneren Gewässer und die Küstengewässer sind Teil des deutschen Staatsgebiets, sodass das Grundgesetz in diesen unstreitig Anwendung findet.¹³⁴ Aber auch jenseits des maritimen Aquitoriums, sei es in der AWZ oder auf der Hohen See, bleibt die deutsche Hoheitsgewalt an das Grundgesetz gebunden,¹³⁵ sodass bei dem Erlass von nationalen Gesetzen u.a. die föderale Kompetenzordnung aus den Art. 70 ff. GG maßgeblich ist.¹³⁶

Um zu bestimmten, inwieweit das einfache deutsche Gesetzesrecht auf dem Meer Anwendung findet, bedarf es wiederum des Rückgriffs auf die durch das Seerechtsübereinkommen vorgenommene Kompetenzzuteilung. Für die Hoheitsgewässer gilt: Sind die Regelungen nicht nur auf die Anwendung an Land, sondern auch sinngemäß oder gar ausdrücklich für die inneren Gewässer und Küstengewässer bestimmt, so beanspruchen die deutschen Normen auch hier Geltung.¹³⁷ Für die AWZ muss dies etwas differenzierter betrachtet werden, da den Küs-

¹³² Cron, Das Umweltregime der Nordsee, S. 162; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 15 Rn. 61; Meyerholt, in: Bick/Brandt/Eiselt (Hrsg.), Integration im Prozess der Internationalisierung, S. 115, 124.

¹³³ Als Beispiel kann auf das Abkommen zwischen der EU und der Russischen Föderation über die Zusammenarbeit bei der Fischerei und bei der Erhaltung der lebenden Ressourcen in der Ostsee, ABl. L 129 v. 28.05.2009, S. 2, verwiesen werden.

¹³⁴ Ehlers, NordÖR 2003, 385; Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, Präambel Rn. 10.

¹³⁵ Huber, in: Sachs (Hrsg.), GG, Präambel Rn. 34; Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 51.

¹³⁶ Hierzu ausführlich Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 50 f.; Keller, Planungs- und Zulassungsregime für Windenergieanlagen, S. 155 ff.

¹³⁷ *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 15 Rn. 65; Wolf, ZUR 2010, 365.

tenstaaten hier nur funktional begrenzte Hoheitsrechte zustehen. Teilweise wird angenommen, dass die Umweltgesetze Anwendung finden, soweit sie der Ausübung der zugestandenen Hoheitsrechte dienen.¹³⁸ Hiergegen spricht jedoch, dass der Gesetzgeber den Anwendungsbe- reich bestimmter Gesetze ausdrücklich auf die AWZ erweitert hat¹³⁹ und somit der Schluss nahe liegt, dass in anderen Fällen gerade nicht von einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs außerhalb des Staats- gebiets ausgegangen werden kann.¹⁴⁰ Außerdem wird mit dieser Überlegung verhindert, dass der Rechtsanwender durch das Bedürfnis der Auslegung der völkerrechtlich gewährten Rechte über die dem Küsten- staat gewährten Hoheitsrechte hinausgeht (sogenannte *creeping jurisdiction*).¹⁴¹ Zudem ist es für Schiffe, die unter fremder Flagge fahren, nahezu unmöglich, ohne küstenstaatliche Anwendungserklärung der entsprechenden Gesetze zu überschauen, welche Vorschriften in der AWZ bei ihrer Durchfahrt zu beachten sind.¹⁴² Unter Zugrundelegung dieser Argumentation lässt sich der Gedanke, die deutschen Gesetze seien umfassend in der AWZ anwendbar soweit die jeweiligen Hoheitsbefugnisse durch das Seerechtsübereinkommen zugewiesen sind, nicht aufrechthalten. Die Praxis des Gesetzgebers und nicht zuletzt das dringende Bedürfnis nach Rechtssicherheit verlangen eine explizite Anwendungserweiterung des jeweiligen Gesetzes auf den funktional begrenzten Hoheitsraum der AWZ.

2. Vertikale Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und Deutschland

Das Seerechtsübereinkommen überträgt zunächst einmal den Küsten- staaten Rechte und Pflichten bezogen auf die Erhaltung und Bewirt-

¹³⁸ Czybulka, NuR 2001, 367, 370; Kahle, ZUR 2004, 80, 83.

¹³⁹ Als Beispiel lassen sich § 56 Abs. 1 BNatSchG, § 1 Abs. 4 ROG, § 2 Nr. 1 EEG und § 2 Abs. 3 BBergG anführen.

¹⁴⁰ Ehlers, NordÖR 2003, 385, 386; Lagoni, in: Ehlers/Erbguth (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im SeeR II, S. 29, 31.

¹⁴¹ Ehlers, NordÖR 2003, 385, 386; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, § 15 Rn. 68; Lagoni, NuR 2002, 121, 125.

¹⁴² In Art. 21 Abs. 3 und Art. 62 Abs. 5 SRÜ wird die Pflicht des Küstenstaates normiert, die Gesetze für die friedliche Durchfahrt in den Küstengewässern und die fischereirechtlichen Regelungen in der AWZ publik zu machen. Lagoni, NuR 2002, 121, 125.

schaftung der lebenden Ressourcen und auf den Schutz und die Bewahrung der Meeressumwelt. Für die Vertragsstaaten des Seerechtsübereinkommens, die, wie Deutschland, gleichzeitig Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind, muss die Gewährung von Rechten und die Auferlegung von Pflichten genauer betrachtet werden. Soweit der EU Kompetenzen ausschließlich eingeräumt wurden, ist grundsätzlich nur diese nach Art. 2 Abs. 1 AEUV zum Erlass von Maßnahmen berechtigt. Im Rahmen der geteilten Zuständigkeit dürfen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV tätig werden, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat. Während es vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 noch keine eindeutige Kompetenzverteilung in den Verträgen gab und damit auch ihre Klassifizierung in ausschließliche und geteilte Kompetenzen der EU Schwierigkeiten barg,¹⁴³ bestimmen nunmehr die Art. 2 bis 6 AEUV die Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union. Der konkrete Umfang der Zuständigkeiten ist allerdings gem. Art. 2 Abs. 6 AEUV aus den einzelnen Bestimmungen der Verträge abzuleiten.

a) Fischereirechtliche Kompetenzen

aa) Entwicklung des Fischereirechts in der EU

Die Fischerei rückte zum ersten Mal während der Beitrittsverhandlungen mit den Küstenstaaten Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen Ende der 1960er Jahren bedeutend ins Blickfeld der europäischen Politik.¹⁴⁴ Diese Staaten hatten anders als die sechs Gründerstaaten v.a. wirtschaftlich größere Interessen an der Fischerei, die sie durchsetzen wollten.¹⁴⁵ Etwa 75 % der gemeinschaftlichen Fischbestände hätten nach einem Beitritt allein Großbritannien und Norwegen gestellt.¹⁴⁶ Auch die Fangergebnisse aus dem Jahr 1973 spiegeln die

¹⁴³ Czybulka/Bosecke, in: Czybulka (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, S. 107, 116.

¹⁴⁴ S. die ersten Verordnungen im Bereich der Fischerei VO 2141/70/EWG v. 20.10.1970, ABl. L 236 v. 27.10.1970, S. 1 ff und VO 2142/70/EWG v. 20.10.1970, ABl. L 236 v. 27.10.1970, S. 5 ff.

¹⁴⁵ Graf Vitzthum, AöR 111 (1986), 33, 38; Hofmann, ZaöRV 41 (1981), 808, 809; Streinz, Europarecht, § 18, Rn. 1162.

¹⁴⁶ Steiling, Das Seefischereirecht der Europäischen Gemeinschaft, S. 87.

Problematik wieder. Während Deutschland beispielsweise 27,1 % der Fänge aus anderen europäischen Meereszonen bezog und nur 5,1 % aus eigenen Beständen fischte, lag die Fangquote Großbritanniens in anderen EG-Gewässern lediglich bei 0,3 % und in heimischen bei 63,6 %.¹⁴⁷ Wie bedeutsam die Interessen bei den Verhandlungen waren, zeigt vor allem der Nicht-Beitritt Norwegens auf Grund mangelnder Ratifizierung des Beitrittsvertrags nach einem ablehnenden Referendum der norwegischen Bevölkerung.¹⁴⁸ Ausschlaggebend für das negative Ergebnis war die Auffassung der Bürger, man würde durch die seitens der damaligen EG in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischereiwirtschaft¹⁴⁹ festgeschriebene Regelung des gleichberechtigten Zugangs zu den Fanggründen die Kontrolle über und den Zugang zu den Fischressourcen verlieren.¹⁵⁰ Jedoch erreichten Großbritannien, Irland und Dänemark 1973 eine Einschränkung bezüglich des freien Zugangs zu den Gewässern. Die Küstenstaaten konnten, zunächst auf zehn Jahre begrenzt, die Fischerei in der 12 sm-Zone ihren eigenen Flotten, unter Berücksichtigung historisch bedingter Fangrechte anderer Mitgliedstaaten, vorbehalten.¹⁵¹ Diese Regelung wurde regelmäßig fortgeschrieben, zuletzt bis zum 31.12.2022.¹⁵²

bb) Fischereirechtliche Zuständigkeit der EU

Die Zuständigkeit der Union im Bereich der Fischerei ist gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV eine geteilte mit den Mitgliedstaaten, wobei nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 und 3 AEUV die Mitgliedstaaten nur dann tätig werden, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr aus-

¹⁴⁷ *Graf Fitzthum*, AöR 111 (1986), 33, 48; *Volle/Wallace*, EA 1977, 73, 76.

¹⁴⁸ *Graf Fitzthum*, AöR 111 (1986), 33, 38.

¹⁴⁹ ABl. L 236 v. 27.10.1970, S. 1 ff.

¹⁵⁰ Dies war wohl auch die Ursache für das negative Ergebnis der Volksabstimmung über den EU-Beitritt im Jahr 1994, hierzu *Godal*, In Europa, aber (noch) nicht in der EU. Die Position Norwegens, Vorlesung des Norwegischen Botschafters Godal am 02.12.04 in der Humboldt-Universität zu Berlin, online unter: http://www.norwegen.no/News_and_events/germany/policy/europe/speechhumboldt/, Aufruf am 04.01.13. *Nonnenmacher*, Die gemeinsame Fischereipolitik der EWG, S. 75.

¹⁵¹ Art. 100 der Beitrittsakte 1972, ABl. L 73 v. 27.03.1972, S. 14, 34.

¹⁵² Art. 5 der VO 1380/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

übt. Eine Ausnahme von der geteilten Zuständigkeit besteht, soweit es um die Erhaltung der biologischen Meeresschätze geht; hier ist der EU nach Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV eine ausschließliche Zuständigkeit eingeräumt.¹⁵³ Hintergrund für die Einräumung der ausschließlichen Kompetenz ist die Entscheidung des EuGH zu der in Art. 102 der Beitrittsakte für Dänemark, Irland und Großbritannien von 1972¹⁵⁴ festgelegten Pflicht des Rates, sämtliche Erhaltungsmaßnahmen der Seefischerei zu bestimmen; dies sei eine Kompetenz die „vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft“ liege.¹⁵⁵ Es ist demnach genau zu unterscheiden, welchen Zweck eine Maßnahme der Union verfolgt, um zu bestimmen, ob eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit besteht. Die Abgrenzung ist anhand objektiver und gerichtlich nachprüfbarer Kriterien vorzunehmen.¹⁵⁶

Was die inhaltliche Ausprägung der Zuständigkeiten der Union betrifft, räumt Art. 38 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV der EU für die Fischerei die Möglichkeit ein, eine *Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)* festzulegen und durchzuführen. Durch den Vertrag von Lissabon ist Titel III nicht mehr nur mit „*Die Landwirtschaft*“, wie im Titel II des EGV, sondern mit „*Die Landwirtschaft und die Fischerei*“ überschrieben. Zudem stellt Art. 38 AEUV die Gemeinsame Fischereipolitik nunmehr ausdrücklich neben die Gemeinsame Agrarpolitik.¹⁵⁷ Dies ist auf Grund der unterschiedlichen Probleme, denen sich die Landwirtschaft und die Fischerei ausgesetzt sehen, zu begründen. Während die Agrarpolitik eine Überproduktion vermeiden muss, um einen Ausgleich zwischen der Erzeugung und dem Verbrauch zu erzielen, ist der Fischereisektor von dem Problem der Überfischung durch Ressourcenknappheit bedroht.¹⁵⁸ Art. 38 Abs. 1 UAbs. 2 S. 3 AEUV stellt fest, dass die Bezug-

¹⁵³ Die EU übt entgegen dem Wortlaut faktisch eine ausschließliche Kompetenz für Fischereimaßnahmen aus, vertiefende Ausführung unter 5. Kap. II. 2. a).

¹⁵⁴ ABl. L 73 v. 27.03.1972, S. 14, 35.

¹⁵⁵ EuGH, Urt. v. 05.05.1981, Rs. 804/79, Kommission/Vereinigte Königreich, Slg. 1981, 1045 Rn. 18.

¹⁵⁶ EuGH, Urt. v. 23.02.1988, Rs. 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855 Rn. 24. Zur horizontalen Kompetenzverteilung 2. Kap. II. 3.

¹⁵⁷ Art. 32 EGV sah die Fischerei noch als Teil der Agrarpolitik an. Inhaltliche Änderungen ergeben sich durch diese Änderung jedoch nicht, Busse, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 38 AEUV Rn. 4.

¹⁵⁸ Thiele, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 38 AEUV Rn. 2.

nahme auf die *gemeinsame Agrarpolitik* oder aber auf die *Landwirtschaft* in den Art. 38 bis 44 AEUV ebenso den Fischereisektor unter Beachtung seiner Besonderheiten umschließt.

Art. 39 Abs. 1 AEUV bestimmt fünf Ziele der GFP: die Produktivitätssteigerung der Landwirtschaft, die Sicherung der Lebenshaltung der Landbevölkerung, die Stabilisierung der Märkte, die Versorgungssicherheit und die Gewährleistung angemessener Verbraucherpreise. Mögliche Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele finden sich in den Art. 40 bis 44 AEUV wieder. Im Mittelpunkt der nach diesen Vorschriften erlassenen fischereirechtlichen Bestimmungen stehen der Zugang zu den Gewässern, die Bestandserhaltung, strukturpolitische Aspekte wie die Steuerung der Flottenkapazität, die Organisation eines gemeinsamen Marktes und der Abschluss völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten. Umweltschützende Belange sind im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik durch die Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV ebenfalls zu berücksichtigen. Für den Fischereisektor ebenso relevant ist die mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingefügte Querschnittsklausel im Bereich des Tierschutzes in Art. 13 AEUV. Diese normiert, dass den Belangen des Tierschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitik vollständig Rechnung getragen werden muss.¹⁵⁹ Tierschutz umfasst das Wohlergehen der Tiere als fühlende Wesen und damit in Abgrenzung zu der Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV nicht den umweltbezogenen Tierschutz.¹⁶⁰ Die Belange sind nicht vorrangig vor anderen, müssen aber in den Abwägungsprozess widerstreitender Interessen einbezogen werden.¹⁶¹ Für die Fischerei hat dies insbesondere Auswirkungen bei der Festsetzung von Fangmethoden. Sowohl die Bestandssicherung zum

¹⁵⁹ Durch die Formulierung des Art. 13 AEUV „*Bei der Festlegung und Durchführung der Politik der Union(...)*“ soll erreicht werden, dass die Belange des Tierschutzes zwar bei der Festlegung von Leitlinien und Programmen sowie beim Erlass von Sekundärrechtsakten berücksichtigt werden sollen, nicht jedoch jedes konkrete Handeln der EU an ihnen zu messen ist. Hierzu *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 13 AEUV Rn. 4.

¹⁶⁰ *Frenz*, NuR 2011, 103, 105; *Nettesheim*, in: *Grabitz/Hilf/ders.* (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 13 AEUV Rn. 7 (Stand Aug. 2015).

¹⁶¹ *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 13 AEUV Rn. 7.

Wohl der Arten als auch die Beifangproblematik sind berücksichtigungspflichtige Aspekte.¹⁶²

Der EU steht nach Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV die ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der „*Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik*“ zu. Art. 2 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass die Mitgliedstaaten in den in Art. 3 AEUV abschließend aufgezählten Bereichen nur noch tätig werden dürfen, wenn die Union sie ausdrücklich dazu ermächtigt bzw. ein Rechtsakt der EU durchgeführt werden soll. Die Ermächtigung erfolgt regelmäßig durch einen Sekundärrechtsakt, der wiederum das genaue Ausmaß der Handlungsermächtigung der Mitgliedstaaten ausgestaltet.¹⁶³ Im Umkehrschluss bedeutet dies für die Mitgliedstaaten allerdings einen vollständigen Kompetenzverlust, selbst bei einem Untätigbleiben der EU.¹⁶⁴ Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze ist als Bestandserhaltung zugunsten der von der Fischerei wirtschaftlich genutzten Arten zu verstehen, nicht aber etwa als Artenschutz.¹⁶⁵ Das bedeutet, dass Regelungen, die formal Bestandserhaltungsmaßnahmen zum Gegenstand haben, sich jedoch auch positiv auf das ökologische Gleichgewicht auswirken, auf Art. 43 Abs. 2 bzw. 3 AEUV und nicht etwa auf Art. 192 Abs. 1 AEUV zu stützen sind. Die Europäische Kommission vertritt die darüber hinausgehende Auffassung, dass die Mitgliedstaaten keinerlei Regelungen erlassen dürfen, die sich – und sei es auch nur mittelbar – auf die Seefischerei auswirken.¹⁶⁶ Dies mag vielleicht als eine einheitliche praktikablere Lösung angesehen werden, letztendlich verstößt sie jedoch gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV und entzieht den Mitglied-

¹⁶² Frenz, NuR 2011, 103, 107.

¹⁶³ Lenski, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 2 AEUV Rn. 6; Streinz, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 AEUV Rn. 7.

¹⁶⁴ EuGH, Urt. v. 05.05.1981, Rs. 804/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045 Rn. 20; Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 2 AEUV Rn. 9.

¹⁶⁵ Der Unterschied liegt in der wirtschaftlichen Nutzung, Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 207; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 32, 356.

¹⁶⁶ Europäische Kommission, Fisheries Measures for Marine Natura 2000 Sites; KOM (2001) 143 endg., S. 8; KOM (2011), 425 endg., S. 16. Dazu Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, S. 326; Proelß/Krivickaite u.a., IJMCL 26 (2011), 5, 36 f. Dieser Konflikt ist besonders für fischereirelevante Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten bedeutsam, hierzu 5. Kap. II 2. a).

staaten Kompetenzen im umweltschutzrechtlichen Bereich. Eine umfassende fischerei-naturschutzrechtliche Handlungsermächtigung zu gunsten der EU ergibt sich auch nicht aus der Kompetenznorm des Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV, der gerade nicht die naturschützenden Maßnahmen im Rahmen der GFP in die ausschließliche Zuständigkeit der Union verlagert und damit keine marine Umweltschutzkompetenz begründet. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten weiterhin, nicht zuletzt zur Schutzverstärkung gem. Art. 193 AEUV, berechtigt und teilweise sogar verpflichtet, Umweltschutzmaßnahmen zu ergreifen.¹⁶⁷ Auch die Rechtsprechung des EuGH zur *horizontalen Kompetenzabgrenzung*¹⁶⁸ steht der Ansicht der Kommission entgegen. Der EuGH stellt zur Wahl der richtigen Kompetenzgrundlage auf die mit der gesetzgeberischen Maßnahme angestrebte Zielverwirklichung ab. Dass die jeweiligen Ziele der Auslegung bedürfen, kann nicht abgestritten werden und ermöglicht dem europäischen Gesetzgeber, auch die eher ökologisch motivierten Rechtsakte als Bestandserhaltungsmaßnahmen auf Art. 43 Abs. 2 bzw. 3 AEUV zu stützen.¹⁶⁹ Akzeptiert man diesen weiten Spielraum im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik nicht zuletzt mit Blick auf die Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV, die allerdings nicht kompetenzerweiternd wirken kann, so muss zur Wahrung der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten gefordert werden, dass der europäische Gesetzgeber nicht nur mit einem pauschalen Verweis auf die ausschließliche Zuständigkeit der EU sämtliche umweltrechtliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang regeln darf, sondern einer erhöhten Begründungslast für die Wahl seiner Befugnisnorm unterliegt. Nur so kann dem aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV abgeleiteten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und der verbleibenden Souveränität der Mitgliedstaaten ausreichend Rechnung getragen werden.

¹⁶⁷ Eine Verpflichtung gegenüber der Union ergibt sich beispielweise insoweit, als dass die Einrichtung des Natura 2000-Netzwerkes gefordert wird. *Gellermann*, JbUTR 2005, 139, 166; *Schwarz*, EurUP 2007, 154, 158.

¹⁶⁸ Hierzu 2. Kap. II. 3.

¹⁶⁹ Ein Beispiel für eine solche Auslegung bietet die Rechtsprechung, EuGH, Urt. v. 24.11.1993, Rs. C-405/92, Mondiet, Slg. 1993, I-6133 Rn. 17 ff. Dass die in diesem Urteil ergangene Entscheidung auch zugunsten der umweltrechtlichen Kompetenzgrundlage hätte ausfallen können, verdeutlicht *Krämer*, EuGRZ 1995, 45, 49, 52. Zustimmend *Wolff*, Fisheries and the Environment, S. 172.

Als zentraler Rechtsakt für das Fischereirecht hat sich die auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützte Fischereigrundverordnung¹⁷⁰ etabliert, die zuletzt im Jahr 2013 umfassend novelliert wurde und zu einer fortschreitenden Ökologisierung des Fischereisektors beitragen soll.

cc) Nationale fischereirechtliche Kompetenzen

Für die verbleibenden nationalen Kompetenzen Deutschlands ergibt sich im Bereich des Fischereirechts Folgendes: Nach den Kompetenzverteilungsvorschriften des Grundgesetzes gehört gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG sowohl die Hochsee- als auch die Küstenfischerei sowie der Küstenschutz zu den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern. Der Bund hat, gestützt auf diese Kompetenz, das Seefischereigesetz (*SeeFischG*)¹⁷¹ und die darauf basierende Seefischereiverordnung (*SeeFischV*)¹⁷² erlassen. Inhaltlich haben das Seefischereigesetz und die Seefischereiverordnung vor allem Regelungen zur Erteilung von Fangerlaubnissen und die Überwachung der Seefischerei zum Gegenstand und dienen der Durchführung der GFP. Dies wird nicht zuletzt durch die Titeländerung des „Seefischereigesetzes“ in „Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union“ deutlich.¹⁷³ Die Länder sind in § 21 SeeFischG zum Erlass weiterer Bestimmungen ermächtigt, soweit das Seefischereigesetz keine Regelungen enthält. Damit verbleibt den Bundesländern vor allem die Befugnis, die Sport- und Freizeitfischerei, die Fischerei mit feststehenden Geräten und die Muschelfischerei zu regeln, aber auch verstärkte Schutzmaßnahmen können, solange sie sich im Rahmen der GFP und völkerrechtlichen Vorgaben halten, getroffen werden.¹⁷⁴ Auf Grund der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die bestandserhaltenden Maßnahmen im Fischereisektor muss festgestellt werden, dass nationale Vorschriften mit dieser Zielrichtung nicht

¹⁷⁰ VO 1380/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

¹⁷¹ BGBl. 1998 I, S. 1791.

¹⁷² BGBl. 1989 I, S. 1485.

¹⁷³ Art. 1 des Gesetz zur Änderung des Seefischereigesetzes und des Seeaufgabengesetzes vom 22.12.2011, BGBl. 2011 I, S. 3069.

¹⁷⁴ S. die Gesetzesbegründung zu § 10 SeeFischG a.F. BT-Drs. 10/1021, S. 11.

mehr auf der Grundlage des Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG erlassen werden können.

Auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Tierschutzes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ist eine denkbar einschlägige Kompetenznorm im Zusammenhang mit der Fischerei. Das Tierschutzrecht hat die Aufgabe, die Tiere als Lebewesen vor Leiden und Schmerzen zu schützen.¹⁷⁵ Das Schlachten von Tieren, und damit das Töten der angelandeten Fische, ist eine tierschutzrelevante Frage. Die auf der Grundlage des § 4 b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. a) TierSchG¹⁷⁶ erlassene Tierschutzschlachtverordnung¹⁷⁷ nimmt allerdings die Schlachtung von Fischen bei kommerziellem Fischfang in § 1 Abs. 3 Nr. 4 TierSchIV vom Anwendungsbereich aus, da es auf Grund des Fangumfangs nicht möglich ist, jedes einzelne Tier zu betäuben.

dd) Zwischenergebnis

Der Europäischen Union sind weitreichende Kompetenzen im Fischereisektor übertragen worden. In Bezug auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze steht ihr die ausschließliche Zuständigkeit zu, so dass Deutschland grundsätzlich von der Gesetzgebung in diesem Bereich ausgeschlossen ist. Wie weit diese Kompetenz sämtliche meeresumweltschutzrechtliche Maßnahmen umfasst, die sich positiv auf die Erhaltung der lebenden Meeresschätze auswirken, ist eine Frage der horizontalen Kompetenzabgrenzung. Darüber hinaus ist die EU durch ihre Gemeinsame Fischereipolitik umfassend im Rahmen der Fischerei tätig geworden, sodass Deutschland auch hier kaum Regelungsmöglichkeiten besitzt. Allerdings bleibt die Bundesrepublik Deutschland verantwortlich für die Anwendung und Durchführung des europäischen Fischereirechts.

¹⁷⁵ § 1 S. 1 TierSchG.

¹⁷⁶ BGBl. 2006 I, S. 2205.

¹⁷⁷ BGBl. 2012 I, S. 2982.

b) Meeressumweltrechtliche Kompetenzen

aa) Entwicklung der Umweltkompetenz der EU

Ist das Umweltrecht heute ein Feld, das starker europäischer Einflussnahme unterliegt,¹⁷⁸ so fand sich eine Kompetenz der Europäischen Union, damals der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, bezüglich des Umweltschutzes in den Römischen Verträgen¹⁷⁹ nicht wieder.¹⁸⁰ In Bezug auf die Meerespolitik waren zwei Nutzungsformen aufgenommen worden, zum einen die Seeschifffahrt¹⁸¹ und zum anderen die Fischerei¹⁸². Allerdings waren dies nicht etwa Vorschriften, die dem Schutz der Meeresumwelt dienten, sondern sie waren vielmehr wirtschaftlicher Natur.¹⁸³ In den 1970er Jahren wuchs allmählich das Bewusstsein, dass unterschiedliche Umweltstandards in den Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen durch Standortvorteile der Länder mit geringeren umweltschützenden Vorgaben führen und somit das Ziel des Binnenmarkts gefährden können.¹⁸⁴ Des Weiteren trat die Erkenntnis hinzu, dass sich Umweltprobleme zumeist nicht an Staatsgrenzen aufhalten lassen, sondern jene einer gemeinschaftlichen Regelung zugänglich gemacht werden müssen.¹⁸⁵ Am 22.11.1973 wurde schließlich das erste Umweltprogramm¹⁸⁶ der EU verabschiedet, welches u.a. das Ziel der Verhütung, Verringerung und Beseitigung der

¹⁷⁸ Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 289. Der Fundstellennachweis mit Stand v. 22.11.2015 weist insgesamt 638 Rechtsakte im Bereich Umwelt auf, online unter: http://eur-lex.europa.eu/browse/directories/legislation.html?root_default=CC_1_CODED%3D15,CC_2_CODED%3D1510&displayProfile=allRelAllConsDocProfile&classification=in-force, Aufruf am 28.11.2015.

¹⁷⁹ BGBl. 1957 II, S. 753.

¹⁸⁰ Ballschmidt-Boog, Rechtliche Vorgaben und Defizite beim Schutz der Küstenökosysteme, S. 107.

¹⁸¹ Art. 84 II EWGV, heute Art. 100 II AEUV.

¹⁸² Art. 38 I EWGV, heute Art. 38 I AEUV.

¹⁸³ Graf Vitzthum, AÖR 111 (1986), 33, 38.

¹⁸⁴ Ipsen, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Die Plünderung der Meere, S. 300, 316; Schröer, Kompetenzverteilung zwischen der EWG und ihren Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, S. 19 f.

¹⁸⁵ Schröer, Kompetenzverteilung zwischen der EWG und ihren Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, S. 270.

¹⁸⁶ Mittlerweile hat die EU bereits sieben Umweltaktionsprogramme verabschiedet, für einen Überblick über die ersten sechs Programme Kahl, in Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 3 ff.

Meeresverschmutzung ausgab.¹⁸⁷ Eine primärrechtliche Rechtsgrundlage für eine gemeinsame Umweltpolitik der EG wurde jedoch erst in der 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte¹⁸⁸ mit den Art. 130 r bis Art. 130 t EWGV geschaffen,¹⁸⁹ die anschließend im Vertrag von Maastricht¹⁹⁰ weiter präzisiert wurde.¹⁹¹ Durch den Vertrag von Amsterdam¹⁹² wurde das Ziel der nachhaltigen Entwicklung in den Vertrag aufgenommen und weitere Punkte modifiziert.¹⁹³ Die Änderung durch den Vertrag von Nizza¹⁹⁴ war nur geringfügig und betraf Art. 175 Abs. 2 EGV.¹⁹⁵

Der Vertrag von Lissabon¹⁹⁶ hat lediglich zu einer veränderten Nummerierung der umweltrechtlichen Primärbestimmungen geführt, dagegen keine bedeutenden inhaltlichen Änderungen gebracht.¹⁹⁷ In Art. 3 Abs. 3 EUV wird das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität formuliert. Die Art. 191 bis 193 AEUV sind dem Titel *Umwelt* unterstellt, wobei erstmalig in Art. 191 Abs. 1 AEUV die Bekämpfung des Klimawandels als umweltpolitisches Ziel ausgegeben wird. Zudem ist Art. 192 Abs. 1 AEUV Ermächtigungsgrundlage für umweltschützende Maßnahmen, die im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens getroffen werden. Art. 11 und Art 13 AEUV sind Querschnittsklauseln in den Bereichen des Umwelt- und Tierschutzes, welche bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitik berücksichtigt werden müssen.

¹⁸⁷ ABl. C 112 v. 20.12.1973, S. 1, 23 ff.

¹⁸⁸ BGBl. 1986 II, S. 1104 ff.

¹⁸⁹ Zuvor erlassene Richtlinien mit Bezug zum Umweltschutz wurden entweder auf Art. 235 EWGV oder Art. 100 EWGV gestützt, *Ballschmidt-Boog*, Rechtliche Vorgaben und Defizite beim Schutz der Küstenökosysteme, S. 107.

¹⁹⁰ BGBl. 1992 II, S. 1251 ff.

¹⁹¹ *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 32 Rn. 18; *Schütte*, Der Schutz des Wattenmeers, S. 153 f. Ein Überblick über die Änderungen findet sich bei *Epiney/Furrer*, EuR 1992, 369, 377 ff.

¹⁹² BGBl. 1998 II, S. 386 ff.

¹⁹³ *Streinz*, Europarecht, § 18 Rn. 1166. Zu den Änderungen *Schrader*, UPR 1999, 201 ff.

¹⁹⁴ BGBl. 2001 II, S. 1666 ff.

¹⁹⁵ *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 32 Rn. 18. Für einen Überblick über die primärrechtlichen Änderungen, *Stetter*, EELR 2001, 150 ff.

¹⁹⁶ BGBl. 2008 II, S. 1038 ff.

¹⁹⁷ *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union, § 32 Rn. 19.

bb) Meeressumweltschutzrechtliche Zuständigkeit der EU

Für das Meeressumweltschutzrecht speziell existiert keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage, auf der die Rechtsakte der Union gestützt werden könnten. Allerdings ist in Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV eine geteilte Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten für den Bereich *Umwelt* normiert, wobei sich die inhaltlichen Regelungsmöglichkeiten aus den Art. 191 ff. AEUV ergeben. Die Mitgliedstaaten können demnach gem. Art. 2 Abs. 2 S. 2, 3 AEUV tätig werden, wenn die Union ihre Zuständigkeit nicht oder nicht mehr ausübt. Umweltrechtliche Maßnahmen werden auf Art. 192 Abs. 1 bzw. Abs. 2 AEUV gestützt und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 1 AEUV bzw. im besonderen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 289 Abs. 2 AEUV beschlossen. Um die inhaltliche Reichweite der EU-Kompetenz zu bestimmen, muss zunächst definiert werden, was das Unionsrecht unter *Umwelt* versteht. Eine Definition findet sich im Primärrecht nicht. Durch die Betrachtung von Sekundärrechtsakten, der Umweltaktionsprogramme und der einschlägigen Literatur lässt sich jedoch herleiten, dass unter Umwelt nicht nur die natürliche, sondern auch die vom Menschen geschaffene gegenständliche Umwelt zu verstehen ist.¹⁹⁸ Zum Teil wird der Begriff der Umwelt noch weiter gezogen, indem auch die soziale Umwelt mit einbezogen wird.¹⁹⁹ Es besteht aber die Gefahr, dass der Umweltbegriff hierdurch konturlos wird und weite Teile der durch die europäischen Verträge erfassten Bereiche unter den Oberbegriff Umweltpolitik subsumiert werden könnten.²⁰⁰ Meeressumweltschutzrechtliche Maßnahmen können ohne Weiteres auf die Kom-

¹⁹⁸ Breier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 191 AEUV Rn. 4; Epiney, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 191 AEUV Rn. 3; Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, S. 14 ff.; Rodenhoff, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, S. 121.

¹⁹⁹ Kahl, Umweltprinzip und Gemeinschaftsrecht, S. 14 ff.

²⁰⁰ Epiney, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. I, Art. 191 AEUV Rn. 9 (Stand Mai 2015); Epiney, in: Vedder/Heintschel von Heinegg (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 191 AEUV Rn. 3; Schröer, Die Kompetenzverteilung zwischen der EWG und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, S. 43.

petenz des Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt werden.²⁰¹ Auch marine artenschutzrechtliche Maßnahmen, die sich auf den Schutz nicht wirtschaftlich genutzter Arten beziehen, können, gestützt auf die umweltrechtliche Kompetenzgrundlage, erlassen werden.²⁰²

Ziel der EU ist ausweislich des Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV die Erreichung eines „*hohen Maßes an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität*“. Um dieses Ziel zu verwirklichen, bestimmt die Querschnittsklausel in Art. 11 AEUV, dass der Umweltschutz bei jeder „*Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung*“ Berücksichtigung finden muss. Allerdings wird durch Art. 11 AEUV den Umweltschutzbelangen nicht etwa ein Vorrang vor anderen eingeräumt; vielmehr müssen diese nur in den Abwägungsprozess mit konkurrierenden Interessen einbezogen werden.²⁰³ Was unter den Erfordernissen des Umweltschutzes zu verstehen ist, ist wiederum anhand des Art. 191 Abs. 1 bis 3 AEUV zu bestimmen.²⁰⁴

cc) Nationale meeresumweltschutzrechtliche Kompetenzen

Nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV darf Deutschland bei einer geteilten Zuständigkeit wie der des Umweltschutzes immer dann tätig werden, sofern und soweit die Union keine Maßnahmen erlassen hat. Zwar ist das deutsche Umweltrecht durch zahlreiche Sekundärrechtsakte der EU überlagert, allerdings gibt es grundsätzlich immer noch Bereiche, die zumindest nicht vollständig europäisch determiniert sind. Art. 193 AEUV verdeutlicht eine verbleibende nationale Zuständigkeit. Nach dieser Vorschrift ist es den Mitgliedstaaten möglich unter Einhaltung des primären Unionsrechts verstärkte Schutzworschriften zugunsten

²⁰¹ Als Beispiel für die Inanspruchnahme der Umweltkompetenz (Art. 175 Abs. 1 EGV, heute Art. 192 Abs. 1 AEUV) wird auf die Meeresstrategierahmenrichtlinie v. 17.06.2008, ABl. L 164 v. 25.06.2008, S. 19 ff., verwiesen.

²⁰² Beispiellohaft sei auf die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL), ABl. L 206 v. 21.05.1992, S. 7, verwiesen, in der in Anhang IV lit. a) zu schützende marine Arten aufgeführt sind.

²⁰³ Frenz, NuR 2011, 103, 104; Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 7 m.w.N.

²⁰⁴ Breier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 11 AEUV Rn. 7.

der Umwelt zu erlassen. Kollidieren die nationalen Normen mit dem EU-Recht, so löst Art. 193 S. 2 EUV den Konflikt dahingehend, dass die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu unterlassen haben, die die Verwirklichung der Union und ihrer Ziele gefährden können. Mit der klaren Aussage des Art. 193 AEUV zugunsten des Umweltschutzes verhindert die Europäische Union zugleich ein *Umweltdumping* der Mitgliedstaaten.²⁰⁵

Eine einheitliche nationale Kompetenzzuschreibung im Sinne einer Umweltkompetenz, ähnlich der aus Art. 191 AEUV, existiert in den Kompetenzkatalogen der Art. 73 f. GG nicht. Grund für die fehlende einheitliche Umweltkompetenz ist die Anknüpfung des grundgesetzlichen Kompetenzkatalogs an das jeweilige Regelungsobjekt und nicht an den einzelnen Schutzzweck.²⁰⁶ Demnach besteht ein Nebeneinander von Normen vor allem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72, 74 GG.²⁰⁷ Dies trifft ebenso für den Meeresumweltschutz im Speziellen zu.

Von besonderer Bedeutung für den Meeresnaturschutz ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG. Unter Naturschutz ist der Erhalt, die Förderung und die Sicherung der natürlichen Bedingungen in den Landschaftsräumen zu verstehen.²⁰⁸ Der Bundesgesetzgeber hat von dieser Kompetenz mit Erlass des Bundesnaturschutzgesetzes²⁰⁹ Gebrauch gemacht, wobei dessen Kapitel 6 dem Meeresnaturschutz gewidmet ist. § 56 Abs. 1 BNatSchG erklärt das Naturschutzrecht mit Ausnahme der Regelungen über die Landschaftsplanung auch in der AWZ für anwendbar. Damit sind insbesondere die Vorschriften über die Ausweisung von Schutzgebieten anwendbar, die § 57 BNatSchG für den marinen Gebietsschutz modifiziert.

Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG gehören der Naturschutz und die Landschaftspflege zu den Abweichungskompetenzen. Allerdings ist das Recht des Meeresnaturschutzes ausdrücklich von dieser Regelung

²⁰⁵ Czybulka/Bosecke, in: Czybulka (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, S. 107, 127.

²⁰⁶ Ehlers, NuR 1983, 129, 138; Kloepfer, ZG 2006, 250, 259.

²⁰⁷ Beispielhaft seien hier Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 24, 29 und 32 GG genannt. Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 71, 73 GG finden sich keine ausdrücklichen Kompetenzen im Umweltbereich.

²⁰⁸ Kotulla, NVwZ 2007, 489, 492.

²⁰⁹ BGBl. 2009 I, 2542.

ausgenommen. Der Gesetzgeber hat dazu den marinen Biodiversitätsschutz, den marinen Arten- und Gebietsschutz sowie die naturschutzfachlichen Beurteilungen von Bauvorhaben im marinen Bereich gezählt.²¹⁰ Für die Abweichungsfestigkeit dieser Materie spricht, dass ein adäquater Schutz von Nord- und Ostsee als zusammenhängende Ökosysteme nur durch eine bundeseinheitliche Regelung gewährleistet werden kann.²¹¹ Außerdem bestehen in diesem Bereich etliche völkerrechtliche und europarechtliche Regelungen, die die Länder selbst bei bestehenden Abweichungsmöglichkeiten nach dem Grundsatz der Bundestreue an die Vorgaben binden würden. Des Weiteren bezieht sich der Meeresnaturschutz nicht nur auf die nationalen Hoheitsgewässer, sondern erstreckt sich ebenso auf die AWZ und den Festlandsockel.²¹² Soweit der Bundesgesetzgeber demnach von der Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Meeresnaturschutzes Gebrauch gemacht hat, sind die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG im Umkehrschluss nicht befugt, eigene Regelungen zu erlassen.

Des Weiteren kommt für Regelungen im Bereich des Meeresumweltschutzes eine Annex-Kompetenz zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, dem Recht der Wirtschaft, in Betracht. Maritime Nutzungen erfordern gleichzeitig ein gewisses Maß an umweltschützenden Maßnahmen zur Erhaltung des Wirtschaftsraums, sodass zur Durchführung der wirtschaftlichen Tätigkeit umweltrechtliche Bestimmungen auf diesen Kompetenztitel gestützt werden können.²¹³ Da es sich bei dieser Kompetenznorm um eine Bedarfskompetenz im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG handelt, muss die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung positiv festgestellt werden; andernfalls sind die Länder in der Gesetzgebungsverantwortung.

Unabhängig von einzelnen meeresumweltschutzrechtlich kompetenzbegründenden Vorschriften ist die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG zu beachten, die den Staat verpflichtet, die natürliche Le-

²¹⁰ BT-Drs. 16/813, S. 11.

²¹¹ Fischer-Hüftle, NuR 2007, 78, 84.

²¹² Kotulla, NVwZ 2007, 489, 493; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Stark (Hrsg.), GG, Bd. II, Art. 74 Rn. 184.

²¹³ Für den Bau von Offshore-Windparks Kahle, ZUR 2004, 80, 84. Auf Grund der ausschließlichen Kompetenz der EU im Fischereirecht kann Deutschland jedoch keine umweltschützenden Maßnahmen in diesem Wirtschaftssektor erlassen.

bensgrundlage zu schützen. Dies gilt auch für Maßnahmen der öffentlichen Gewalt mit Auswirkungen auf die AWZ, soweit ihr diesbezüglich souveräne Rechte oder Hoheitsbefugnisse eingeräumt sind.²¹⁴ Bei der Ausgestaltung kommt dem Gesetzgeber allerdings ein weiter Gestaltungsspielraum hinsichtlich geeigneter Umweltschutzvorschriften zu,²¹⁵ sodass sich keine konkreten Vorgaben in Bezug auf den Meeresumweltschutz aus der Staatszielbestimmung ableiten lassen.

dd) Zwischenergebnis

Im Bereich des Meeressumweltschutzes verbleibt Deutschland ein größerer gesetzgeberischer Spielraum als im Fischereirecht. Allerdings können nationale Maßnahmen nur ergriffen werden, soweit und sofern die Europäische Union ihre Zuständigkeit noch nicht ausgeübt hat. Für die hier in Frage stehenden meeressumweltrechtlichen Regelungen sind jedoch unionsrechtliche Vorschriften ergangen, sodass sich die nationalen Regelungen vornehmlich auf die Umsetzung der Richtlinien konzentrieren. Zudem muss bei Maßnahmen, die Einfluss auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze haben können, die ausschließliche Kompetenz der EU berücksichtigt werden. Nationale meeresnaturschutzrechtliche Vorschriften sind in diesem Bereich daher nicht zulässig.

3. Horizontale Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen fischerei- und meeressumweltrechtlichen Zuständigkeit

Eine klare Zuordnung von Maßnahmen der EU in den Bereich der Fischerei oder in den des Meeressumweltschutzes bereitet zum Teil wegen inhaltlicher Überschneidungen Schwierigkeiten. So werden Maßnahmen, die zwar umweltschützende Auswirkungen auf das Meeresökosystem haben, aber hauptsächlich einem anderen Sektor zuzuschreiben sind, beispielsweise dem Agrar- und Fischereisektor oder der Seeschifffahrt, nicht auf Art. 192 AEUV, sondern auf die jeweils gesonder-

²¹⁴ Ehlers, NordÖR 2004, 51, 58; Wolf, JbUTR 2008, 93, 121.

²¹⁵ BVerfGE 118, 79, 111; BVerfG, NVwZ 2007, 1168, 1171.

te Rechtsgrundlage²¹⁶ gestützt.²¹⁷ Auch die Abgrenzung zu der Kompetenz aus Art. 114 AEUV zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt, welche in Abs. 3 ausdrücklich Bezug auf den Umweltschutz nimmt, ist seit jeher schwierig zu handhaben.²¹⁸ Dabei stehen die Zuständigkeiten nicht etwa in einem Spezialitätsverhältnis zueinander, sodass Art. 192 AEUV gegenüber den anderen Vorschriften nicht subsidiär ist.²¹⁹ Die Zuständigkeiten stehen vielmehr als gleichrangige Kompetenztitel nebeneinander. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich bei der Abgrenzung von Bestandserhaltungs- und Artenschutz- bzw. allgemeinen marinen Naturschutzmaßnahmen. Während Bestandsschutz die wirtschaftlich genutzten Fischpopulationen bis zu den Grenzen ihrer Nutzbarkeit umfasst, dient der Artenschutz im Gegensatz dazu dem Erhalt der anderen Arten.²²⁰

Welche Kompetenz im Einzelnen heranzuziehen ist, ist eine durchaus strittige Frage der *horizontalen Kompetenzabgrenzung*.²²¹ Vor dem Vertrag von Lissabon hatte die Abgrenzung der fischereirechtlichen von der umweltschutzrechtlichen Kompetenz besondere Bedeutung auf Grund der unterschiedlichen Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens. War nach Art. 37 Abs. 2 EGV ein Anhörungsverfahren für Maßnahmen im Bereich der GFP vorgesehen, so wurden umweltrechtliche Regelungen gem. Art. 175 EGV im Mitentscheidungsverfahren erlassen. Nunmehr gilt nach Art. 43 Abs. 2 und Art. 192 Abs. 1 AEUV für beide Bereiche grundsätzlich das ordentliche Gesetz-

²¹⁶ Für die Agrar- und Fischereiwirtschaft, Art. 43 AEUV; für die Seeschifffahrt, Art. 100 AEUV.

²¹⁷ Krämer, in: Koch/Lagoni (Hrsg.), Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, S. 129, 132; Schütte, Der Schutz des Wattenmeeres, S. 135.

²¹⁸ EuGH, Urt. v. 11.06.1991, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867 Rn. 12 ff.; Bieber/Epinay/Haag, Die Europäische Union, § 32 Rn. 3 ff.; Streinz, Europarecht, Rn. 1177 ff.

²¹⁹ EuGH, Urt. v. 25.02.1999, verb. Rs. C-164/97 und C-165/97, EP/Rat, Slg. 1999, I-1139, Rn. 15; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders., Das Recht der EU, Bd. II, Art. 192 Rn. 21 ff. (Stand Aug. 2015); a.A. Proelß/Krivickaite u.a., IJMCL 26 (2011), 5, 38.

²²⁰ Kloepfer, Umweltrecht, § 11 Rn. 207; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 32.

²²¹ Czybulka, in: Czybulka (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, S. 87, 90; ders., in: Bauer (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, FS für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, S. 803, 824; Nettesheim, EuR 1993, 243 ff.; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 314.

gebungsverfahren.²²² Eine Ausnahme besteht gem. Art. 43 Abs. 3 AEUV für Maßnahmen des Rates zur „*Festsetzung der Preise, der Abschöpfung, der Beihilfen und der mengenmäßigen Beschränkung sowie zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei*“. Damit besteht in diesem Fall wegen der unterschiedlichen Ausgestaltung des Rechtssetzungsverfahrens weiterhin das Bedürfnis der Abgrenzung der Rechtsgrundlagen, da eine sogenannte *Doppelabstützung* eines Rechtsaktes auf verschiedene Kompetenzgrundlagen nach der Rechtsprechung des EuGH nur in bestimmten Ausnahmen zulässig ist.²²³ Ist eine Maßnahme inhaltlich teilbar oder aber werden mit ihr zwei Ziele gleichrangig verfolgt, so kann diese auf zwei Kompetenzen gestützt werden.²²⁴ Soweit aber in den jeweiligen Bereichen die Befugnisse des Europäischen Parlaments unterschiedlich ausgestaltet sind, ist bei einer Verbindung der Zuständigkeitsregelungen die Verkürzung dieser Befugnisse zu befürchten, sodass eine Doppelabstützung unzulässig und folglich auf die objektiv sachnähtere Kompetenzgrundlage abzustellen ist.²²⁵ Die Kriterien für die Wahl der Zuständigkeitsregelung müssen auf „*objektiven, gerichtlich nachprüfbaren Gründen*“ beruhen. Folglich ist insbesondere auf den Inhalt und das Ziel der Maßnahme einzugehen.²²⁶ Während in der Rechtsprechung des EuGH zunächst die sachlichen Erwägungen den Schwerpunkt zur Abgrenzung bildeten,²²⁷ hat sich die Tendenz nunmehr auf die angestrebte Zielverwirklichung verlagert.²²⁸

²²² Nach Art. 294 Abs. 1 AEUV ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren das Mitentscheidungsverfahren.

²²³ EuGH, Urt. v. 11.06.1991, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Rn. 17 ff.; EuGH, Urt. v. 12.12.2002, Rs. C-281/01, Kommission/Rat, Slg. 2002, I-12049, Rn. 35.

²²⁴ EuGH, Urt. v. 30.05.1989, Rs. 242/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425; EuGH, Urt. v. 10.01.2006, Rs. C-94/03, Kommission/Rat, Slg. 2006, I-22.

²²⁵ EuGH, Urt. v. 11.06.1991, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Rn. 17 ff.; *Calliess*, ZUR 2003, 129, 133; *Kahl*, Umwelprinzip und Gemeinschaftsrecht, S. 302 f.; *Markus*, European Fisheries Law, S. 28 f.

²²⁶ EuGH, Urt. v. 11.06.1991, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867, Rn. 10.

²²⁷ *Nettesheim*, EuR 1993, 243, 248.

²²⁸ EuGH, Urt. v. 17.03.1993, Rs. C-155/91, Kommission/Rat, Slg. 1993, I-939, Rn. 19 ff.; *Cartagena*-Protokoll, Gutachten 2/00, Slg. 2001, I-9713; EuGH, Urt. v. 10.12.2002, Rs. C-491/01, British American Tobacco, Slg. 2002, I-11453, Rn. 96.

Ob fischereirechtliche Maßnahmen mit Bezug zur Fischerei auf Art. 43 Abs. 2 bzw. 3²²⁹ oder auf Art. 192 AEUV gestützt werden können, ist somit davon abhängig, welcher Zweck mit der gesetzgeberischen Maßnahme vorrangig verfolgt wird. Bei Betrachtung der fischereirechtlichen Ziele aus Art. 39 AEUV ist zu konstatieren, dass es sich hierbei um wirtschaftlich geprägte Vorstellungen handelt. Auch die Formulierung „Erhaltung der biologischen Meeresschätze“ in Art. 3 Abs. 1 lit. d) bzw. Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV deutet auf eine ökonomische und nicht auf eine ökologische Interpretation hin.²³⁰ Noch deutlicher wird dies seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch den auf wirtschaftliche Komponenten basierenden Art. 43 Abs. 3 AEUV. Art. 40 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV beschränkt die Organisation gemeinsamer Agrarmärkte zudem auf die Zielverwirklichung des Art. 39 AEUV. Unter Hinzuziehung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV ergibt sich die Schlussfolgerung, dass meeresumweltschutzrechtliche Regelungen, insbesondere solche, die der Arterhaltung dienen und keine Fischerei-Erhaltungsmaßnahmen sind, auf Art. 192 AEUV gestützt werden müssen, selbst wenn sich mittelbare Auswirkungen auf die Fischerei ergeben. Andersherum können unter Hinzunahme der Querschnittsklausel aus Art. 11 AEUV jedoch umweltschützende Maßnahmen auf Art. 43 AEUV gestützt werden, soweit der Schwerpunkt der Maßnahme der Zielverwirklichung der GFP dient.²³¹ Es bedarf daher einer genauen Betrachtung der einzelnen Rechtssetzungsakte.²³²

Der Europäischen Kommission kommt hinsichtlich der Wahl der Rechtsgrundlage auf Grund ihres Initiativrechts aus Art. 17 Abs. 2 EUV entscheidende Bedeutung zu.²³³ Sie kann demnach entscheiden-

²²⁹ Zu den Schwierigkeiten, die diese Abgrenzung bereitet, 4. Kap. I.

²³⁰ Burbach/List, AuR 2006, 1, 3; Czybulka/Bosecke, in: Czybulka (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, S. 107, 129.

²³¹ EuGH, Urt. v. 24.11.1993, Rs. C-405/92, Mondiet, Slg. 1993, I-6133 Rn. 24, 26. Den Umweltschutz als einen Bestandteil der GAP ansehend EuGH, Urt. v. 16.07.2009, Rs. C-428/07, Horvath, Slg. 2007 I-6335 Rn. 29. Zu den meeresumweltrechtlichen Anforderungen an die GFP Markus/Salomon, ZUR 2013, 19, 27.

²³² Die EU stützt allerdings sämtliche fischereirelevante Maßnahmen auf Art. 43 AEUV, hierzu 5. Kap. II. 2. a).

²³³ Hierzu Gellermann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV Rn. 4. Zu dem Initiativrecht bei dem Erlass von Mehrjahresplänen, 4. Kap. I. 1. b).

den Einfluss auf das anzuwendende Rechtsetzungsverfahren nehmen, auch wenn dies mit Einführung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in Art. 43 Abs. 2 AEUV und damit der Herstellung gleicher Verfahrensbedingungen im Vergleich zum Erlass umweltschützender Maßnahmen nach Art. 192 AEUV an Brisanz verloren hat. Allerdings sind dieselben Maßstäbe auch bei der Abgrenzung der Kompetenzgrundlagen im Fischereirecht selbst anzuwenden. Ob Art. 43 Abs. 2 oder Art. 43 Abs. 3 AEUV die richtige Zuständigkeitsnorm ist, ist entscheidend für die Organkompetenz und das Verfahren.²³⁴

4. Die Außenkompetenz der EU

Die Europäische Union ist Vertragspartei der in dieser Arbeit maßgeblichen völkerrechtlichen Verträge. Ob die EU berechtigt ist, derartige Verträge zu schließen, beurteilt sich danach, ob die Union eine Außenkompetenz in den jeweiligen Rechtsbereichen besitzt.²³⁵ Grundlage für eine derartige Vertragsschlusskompetenz nach Art. 216 Abs. 1 AEUV ist die Tatsache, dass die EU gem. Art. 47 EUV Rechtspersönlichkeit besitzt. Aber auch in dem europäischen Handeln nach außen findet das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV Anwendung,²³⁶ soweit Art. 216 Abs. 1 AEUV auf die in den primärrechtlichen Verträgen vorgesehenen oder die impliziten Vertragsschlusskompetenzen Bezug nimmt.²³⁷ Dabei muss wiederum anhand der Art. 2 ff. AEUV zwischen ausschließlicher und geteilter Außenkompetenz unterschieden werden, wobei Art. 3 Abs. 2 AEUV umschreibt, wann eine ausschließliche Außenkompetenz anzunehmen ist.

²³⁴ Ausführlicher unter 4. Kap. I.

²³⁵ *Graf Vitzthum*, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), *Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel*, FS für Peter Badura, S. 1189, 1197.

²³⁶ EuGH, EMRK-Gutachten 2/94, Slg. 1996, I-1759 Rn. 24; *Wolfrum*, AVR 32 (1994), 317.

²³⁷ Der EuGH hat in seiner AETR-Rechtsprechung, welche nunmehr Eingang in Art. 216 Abs. 1 Alt. 4 und Art. 3 Abs. 2 Alt. 3 AEUV gefunden hat, klargestellt, dass der EU in Bereichen, in denen sie die Innenkompetenz besitzt und diese Kompetenz nach außen hin nur gemeinschaftliche wahrgenommen werden kann, das Recht zustehen muss, völkerrechtliche Verträge zu schließen (Akzessorietät von Innen- und Außenkompetenz), EuGH, Urt. v. 31.03.1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263 Rn. 15/19; EuGH, Urt. v. 14.07.1976, Rs. 3, 4, 6/76, Kramer u.a., Slg. 1976, 1279 Rn. 17/18.

Die Mitgliedstaaten sind jedoch bereits vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union völkerrechtliche Bindungen eingegangen, die nunmehr der Kompetenzverteilung wiedersprechen können. Art 351 Abs. 1 AEUV bestimmt diesbezüglich, dass völkerrechtliche Verträge, die vor dem 01. Januar 1958 bzw. vor dem Beitritt des Mitgliedstaats geschlossen wurden, durch die Verträge nicht berührt werden. Der Union kommt damit eine Rücksichtnahmepflicht im Innenverhältnis zu und es wird verhindert, dass die Mitgliedstaaten einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 ff. AEUV ausgesetzt werden.²³⁸ Gegegenüber *inter-se* Verträgen, also solchen, die nur zwischen einzelnen Mitgliedstaaten und nicht mit Drittstaaten geschlossen sind, besteht eine solche Rücksichtnahmepflicht jedoch nicht, da die Mitgliedstaaten in diesem Fall verpflichtet sind, die unionsrechtswidrigen Verträge aufzuheben.²³⁹ Sollten sich Widersprüche zum Unionsrecht ergeben, so haben die Mitgliedstaaten gem. Art. 351 Abs. 2 AEUV jedwede Maßnahme zu ergreifen, um diese auszuräumen. Eine Bindungswirkung zulasten der EU erzeugt die Vorschrift somit nicht.²⁴⁰ Für die Bestimmungen völkerrechtlicher Verträge, für die die Mitgliedstaaten die ausschließliche Vertragsschlusskompetenz besitzen, folgt hieraus, dass die EU nicht an diese gebunden sein kann.

Eine analoge Anwendung des Art. 351 AEUV kommt für die Fälle in Betracht, in denen die Mitgliedstaaten zwar nach ihrem Beitritt aber vor einer Kompetenzübertragung auf die EU einen völkerrechtlichen Vertrag abgeschlossen haben. Die Tatsache, dass die von den Mitgliedstaaten unterzeichneten völkerrechtlichen Verträge die spätere Kompetenzausübung der Union erschweren können, kann nicht gegen eine Analogie sprechen.²⁴¹ Die Verschiebung von Kompetenzen ist das Ergebnis einer Integrationsentwicklung, die sich nur schwer voraussagen

²³⁸ Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. III, Art. 351 AEUV Rn. 3 (Stand Aug. 2015); Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 351 Rn. 1.

²³⁹ S. hierzu die Ausführungen bei Pache/Bielitz, EuR 2006, 316, 332 ff.

²⁴⁰ Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. III, Art. 351 AEUV Rn. 44 (Stand Aug. 2015).

²⁴¹ Manzini, EJIL 2001, 781, 786.

lässt.²⁴² Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten ohne entsprechende Anwendung des Art. 351 AEUV auf Grund der Gefahr der späteren Konflikte mit dem Unionsrecht faktisch daran gehindert würden, die ihnen verbliebenen Kompetenzen durch Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen auszuschöpfen.²⁴³

a) Die Außenkompetenz in der Fischereipolitik

Für den Fischereisektor wird durch die Entschließung des Rats vom 03. November 1976, der sogenannten *Haager Übereinkunft*, konstatiert, dass die Gemeinschaft berechtigt sein soll, Abkommen mit Drittstaaten über den Zugang zu den Fischereiressourcen innerhalb der EG-Fischereizonen und über die Fangrechte der Mitgliedstaaten außerhalb des *EG-Meers* abzuschließen.²⁴⁴ Ob dieser Entschließung Rechtswirkung zukommt oder sie lediglich politische Bedeutung hat, wird in der Rechtsprechung und Literatur uneinheitlich beantwortet.²⁴⁵ Einigkeit besteht indes dahingehend, dass zu der damaligen Zeit nur die Gemeinschaft als Staatenverbund stark genug war, um beispielsweise mit der ehemaligen Sowjetunion, einer Fischereigroßmacht, über den Zugang zu Fischereiressourcen in der Ostsee oder Fangrechte erfolgsversprechend zu verhandeln.²⁴⁶ Ungeachtet der Wirkung der Haager Entschließung, ergibt sich die Zuständigkeit der Union mittlerweile auf Grund der Kompetenzverteilung im Rahmen des Primärrechts.

²⁴² Lorenzmeier, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. III, Art. 351 AEUV Rn. 20 (Stand Aug. 2015); Pache/Bielitz, EuR 2006, 316, 327; Repasi, EuR 2013, 45, 62.

²⁴³ Pache/Bielitz, EuR 2006, 316, 327.

²⁴⁴ ABl. C 105 v. 07.05.1981, S. 1.

²⁴⁵ Für die rechtliche Verbindlichkeit: EuGH, Urt. v. 10.07.1980, Rs. 32/79, Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1980, 2403 Rn. 11; Boofz, in: Krämer (Hrsg.), Die wirtschaftliche Nutzung der Nordsee und die Europäische Gemeinschaft, S. 35, 38. Für bloße politische Auswirkungen: Nolte, Die völkerrechtliche Vertragspraxis der EG und die Haftung der Mitgliedstaaten am Beispiel der Fischereipolitik, S. 15.

²⁴⁶ Boofz, in: Krämer (Hrsg.), Die wirtschaftliche Nutzung der Nordsee und die Europäische Gemeinschaft, S. 35, 40 f.; Janzen, in: Ehlers/Lagoni (Hrsg.), Maritime Policy in the European Union and Law of the Sea, S. 223, 226; Nolte, Die völkerrechtliche Vertragspraxis der EG und die Haftung der Mitgliedstaaten am Beispiel der Fischereipolitik, S. 16.

Für die GFP besteht gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV im Innenverhältnis zu den Mitgliedstaaten eine geteilte Kompetenz. Die Art. 38 bis 44 AEUV treffen allerdings keine Regelung bezüglich der Vertragschlussbefugnis der Union. Folgt man der AETR-Rechtsprechung des EuGH,²⁴⁷ die seit dem Vertrag von Lissabon nunmehr primärrechtlich in Art. 216 Abs. 1 Alt. 4 und Art. 3 Abs. 2 Alt. 3 AEUV verankert ist, besteht eine ausschließliche Zuständigkeit der EU, wenn ein von den Mitgliedstaaten geschlossener völkerrechtlicher Vertrag „*gemeinsame Vorschriften beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte*“.²⁴⁸ Wenn diese Gefahr nicht droht, besteht in Anlehnung an Art. 2 Abs. 2 AEUV die Möglichkeit des Vertragsschlusses für die Mitgliedstaaten darüber hinaus nur, soweit die Union noch nicht gesetzgeberisch tätig geworden ist bzw. ihre Kompetenzen nicht mehr ausübt. Allerdings ist der Fischereisektor in hohem Maße *vergemeinschaftet*, sodass hier zunehmend von einer umfassenden *ausschließlichen* Zuständigkeit der Union ausgegangen wird.²⁴⁹ Für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Fischereipolitik ergibt sich die ausschließliche Vertragsschlussbefugnis aus dem vom EuGH festgestellten Erfordernis der Parallelität von Innen- und Außenkompetenz.²⁵⁰ Da sich die Fischbestände nicht an *Grenzen* der EU-Meere halten und um das Ziel der Bestandserhaltung der Fischpopulationen bei wachsender Produktivitätssteigerung der Fangmethoden erreichen zu können, ist es notwendig, dass der Union das Recht zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen zusteht.²⁵¹ Als Beispiel für die Ausübung der Außenkompetenz kann das Übereinkommen mit Russland über die Zusammenarbeit bei der Fischerei und bei der Erhaltung der le-

²⁴⁷ EuGH, Urt. v. 31.03.1971, Rs. 22/70, Kommission/Rat, Slg. 1971, 263 Rn. 15/19.

²⁴⁸ Hellmann, Der Vertrag von Lissabon, S. 82; Mögele/Streinz, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 3 AEUV Rn. 16 und Art. 216 AEUV Rn. 35.

²⁴⁹ Streinz, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 3 AEUV Rn. 7. Zur Verdrängung der mitgliedstaatlichen Kompetenz, Boos, in: Lenz/Borachrdt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 216 AEUV Rn. 18. Die EU nimmt für alle fischereirelevanten Fragen eine ausschließliche Befugnis für sich in Anspruch, 5. Kap. II. 2. a).

²⁵⁰ EuGH, Urt. v. 14.07.1976, Rs. 3, 4, 6/76, Kramer u.a., Slg. 1976, 1279 Rn. 19/20., 30/33; EuGH, Stillegungsfonds-Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741 Rn. 4.

²⁵¹ EuGH, Urt. v. 14.07.1976, Rs. 3, 4, 6/76, Kramer u.a., Slg. 1976, 1279 Rn. 30/33; Graf Vitzthum, in: Brenner/Huber/Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes - Kontinuität und Wandel, FS für Peter Badura, S. 1189, 2000; Nonnenmacher, EuR 1989, 30, 47.

benden Meeresressourcen in der Ostsee²⁵² oder aber das Nördliche Fischereiabkommen mit Norwegen²⁵³ zur gemeinsamen Bestandsbewirtschaftung genannt werden. Durch die hohe Regelungsdichte im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik und auf Grund der ausschließlichen Kompetenz der EU für völkerrechtliche Verträge bezüglich bestandserhaltende Fischereimaßnahmen besitzen die Mitgliedstaaten in diesem Bereich keine eigenständige Vertragsschlusskompetenz mehr.

b) Die Außenkompetenz in der Umweltschutzpolitik

Für den Umweltschutz ist die Möglichkeit zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge ausdrücklich in Art. 191 Abs. 4 UAbs. 1 S. 2 AEUV vorgesehen. Zum Teil wird aus der Norm abgeleitet, sie sei selbst kompetenzbegründend.²⁵⁴ Indes ist im Wege einer systematischen Betrachtung mit der Formulierung aus Art. 191 Abs. 4 UAbs. 1 S. 1 AEUV „*im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse*“ die Annahme einer rein deklaratorischen Vertragsschlusskompetenz vorzugswürdig.²⁵⁵ Somit ergibt sich die Reichweite der Vertragsabschlussbefugnis im Umweltrecht wiederum aus Art. 192 AEUV oder den in der AETR-Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen der impliziten Außenkompetenz.

Bleibt die Frage nach der möglichen Ausschließlichkeit dieser Befugnis seitens der EU. Nach Art. 4 Abs. 2 lit. e) AEUV besteht auf dem Gebiet des Umweltschutzes allerdings eine geteilte Kompetenz zwi-

²⁵² VO 439/2009/EG, ABl. L 129 v. 28.05.2009, S. 1.

²⁵³ VO 2214/80/EWG, ABl. L 226 v. 29.08.1980, S. 47.

²⁵⁴ Breier, in: Müller-Graff/Pache/Scheuing, Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik, S. 99, 103; Heintschel von Heinegg, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 22 Rn. 39.

²⁵⁵ Epiney/Gross, JbUTR 2004, 27, 32 ff.; Rodenhoff, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, S. 118 f.; Schröer, Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, S. 275 f.; Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 51 ff. m.w.N. Frenz sieht in Art. 191 Abs. 4 UAbs. 1 S. 2 AEUV nicht nur eine deklaratorische Bestimmung, sondern begründet hierin einen Auftrag der EU zum Abschluss umweltrechtlicher Völkerrechtsverträge, Frenz, Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich, S. 36.

schen Union und Mitgliedstaaten. Art. 191 Abs. 4 UAbs. 2 AEUV stellt darüber hinaus fest, dass etwaige Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, „*in internationalen Gremien zu verhandeln und internationale Abkommen zu schließen*“, nicht berührt werden. Unter Heranziehung des Art. 2 Abs. 2 AEUV ergibt sich jedoch auch für den Umweltsektor eine Einschränkung hinsichtlich der Vertragsabschlussautonomie der Mitgliedstaaten. Ist die Union in einem Bereich abschließend tätig geworden, so dürfen auf Grund der Gefahr des Abschlusses sich widersprechender Abkommen die Mitgliedstaaten keine Verträge mehr unterzeichnen.²⁵⁶ Infolge der enormen Reichweite der sich aus Art. 191 i.V.m. Art. 192 AEUV ergebenden Umweltrechtskompetenz und der Befugnis der Mitgliedstaaten, nach Art. 193 AEUV strengere Regelungen auch im Rahmen völkerrechtlicher Verträge zu erlassen, ist vorwiegend von einer gemischten Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten auszugehen.²⁵⁷ Auch der EuGH hat solche gemischte Abkommen gebilligt, soweit eine Kompetenz sowohl bei der Union als auch bei ihren Mitgliedstaaten liegt.²⁵⁸

Legt man diese Erkenntnisse zugrunde, so ergibt sich für den Bereich des Meeressumweltschutzes als Teil der Umweltpolitik der Union nichts anderes. Bei der Unterzeichnung maritimer völkerrechtlicher Verträge sind demnach nicht nur die Union, sondern auch die Mitgliedstaaten hinzuzuziehen. Beispielhaft sei an dieser Stelle nur auf das Seerechtsübereinkommen und auf das Helsinki-Übereinkommen hingewiesen.

²⁵⁶ Epiney/Gross, NuR 2005, 353, 354; *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 22 Rn. 41.

²⁵⁷ Breier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 191 AEUV Rn. 28 ff.; Epiney/Gross, NuR 2005, 353, 356; Rodenhoff, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, S. 126. Für einen Überblick über gemischte oder ausschließlich von der EU geschlossene umweltvölkerrechtliche Abkommen *Heintschel von Heinegg*, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 22 Rn. 43.

²⁵⁸ EuGH, ILO-Gutachten 2/91, Slg. 1993, I-1061 Rn. 36; EuGH, Gutachten 1/94, Slg. 1994, I-5267 Rn. 108.

c) Gemischte völkerrechtliche Verträge

Einen Ansatzpunkt zur Vermeidung von Kompetenzüberschreitungen im Rahmen völkerrechtlicher Abkommen bilden die sogenannten gemischten völkerrechtlichen Verträge. Diese können von der EU und ihren Mitgliedstaaten auf Grund der geteilten Kompetenzverteilung nur gemeinsam unterzeichnet werden.²⁵⁹ Damit liegt zwar keine Ausweitung der Unionszuständigkeiten vor, faktisch ermöglicht es indes der EU auf Sachbereiche Einfluss zu nehmen, deren Regelung andernfalls allein den Mitgliedstaaten zusteht.²⁶⁰ Zur Ausführung völkerrechtlicher Bestimmungen ist es notwendig, dass die unterzeichnenden Mitgliedstaaten und die Union Erklärungen abgeben, wer für die Implementierung derselben zuständig ist.²⁶¹ Des Weiteren muss zwischen bilateralen und multilateralen Abkommen unterschieden werden. Bei ersteren stehen die EU und ihre Mitgliedstaaten einheitlich auf der einen Vertragsseite gegenüber Drittstaaten oder internationalen Organisationen, bei multilateralen wiederum sind sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten selbstständige Vertragsparteien.²⁶² Gemischte Abkommen sind nicht nur auf Grund des Kompetenzgefüges notwendig. Sie dienen oftmals auch der Absicherung von Drittstaaten, die einen alleinigen Beitritt der EU nicht billigen.²⁶³ Der Zugriff auf die Mitgliedstaaten im Falle von Schadensersatzforderungen und die gesicherte und ordnungsgemäße Umsetzung der völkerrechtlichen Vorschriften spielen hierbei eine erhebliche Rolle.²⁶⁴

Die Bindungswirkung gemischter Abkommen muss genauer betrachtet werden. Zunächst einmal binden sich die EU und die unter-

²⁵⁹ Rohdenhoff, Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, S. 80. Zur Typologie der gemischten Abkommen Kumin/Bittner, EuR-Bei 2012, 75, 76 ff.

²⁶⁰ Wolfrum, AVR 32 (1994), 317, 319.

²⁶¹ Wolfrum, AVR 32 (1994), 317, 319.

²⁶² Kumin/Bittner, EuR-Bei 2012, 75, 78 f.

²⁶³ Als Beispiel kann hier die Wiener Konvention zum Schutz der Ozonschicht vom 22.03.1987 herangezogen werden, bei deren Verhandlungen die USA und die ehemaligen Sowjetunion eine alleinige Unterzeichnung der EU nicht für ausreichend hielten. Nollkaemper, Legal Issues of European Integration 1987, 55, 69.

²⁶⁴ Granvik, in: Koskenniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, S. 255, 259.

zeichnenden Mitgliedstaaten völkerrechtlich umfassend an den Vertragstext.²⁶⁵ Es besteht nach allgemeinem Völkerrecht jedoch grundsätzlich für internationale Organisationen, wie der EU, die Verpflichtung, eine Erklärung hinsichtlich der ihren übertragenen Befugnisse abzugeben, um sicherzustellen, wer durch die völkerrechtlichen Vorschriften gebunden ist.²⁶⁶ Die Union hat beispielsweise gem. Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 Anlage IX des SRÜ eine solche Erklärung mit der Besonderheit abgegeben, dass sie auf Grund der dynamischen europäischen Integration regelmäßig ergänzt und geändert werden kann.²⁶⁷ Die unionale Bindungswirkung ist hinsichtlich der Gemengelage der Kompetenzen differenzierter zu betrachten. Für die Teile des völkerrechtlichen Vertrags, die der ausschließlichen Zuständigkeit der Union unterfallen, ist Art. 216 Abs. 2 AEUV anzuwenden²⁶⁸ und daher gilt das bisher zu den ausschließlich durch die EU geschlossenen Abkommen Gesagte hier ebenfalls. Dies kann jedoch mangels Zugeständnis bezüglich einer Kompetenzerweiterung der EU nicht für die Bereiche gelten, die in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen.²⁶⁹ Hier trifft es allein die nationalen Gesetzgeber, die Implementierung des Völkerrechts sicherzustellen. Zu fragen bleibt, ob die von der Union geschlossenen gemischten Abkommen auch für die Mitgliedstaaten Geltung entfalten, die den Vertrag nicht unterzeichnet haben. Zunächst ist festzustellen, dass die von der Union geschlossenen Verträge integrierender Bestandteil des Europarechts sind²⁷⁰ und demnach zumindest die völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, die in die ausschließliche Unionszuständigkeit fallen, auch für die Mitgliedstaaten Geltung entfalten, die dem Abkommen nicht beigetreten sind.²⁷¹

²⁶⁵ Epiney, EuZW 1999, 5, 7; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 421.

²⁶⁶ Dause, EuR 1979, 138, 149; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 420.

²⁶⁷ ABl. L 179 v. 23.06.1998, S. 129 f.

²⁶⁸ Mögèle, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 216 AEUV Rn. 67.

²⁶⁹ Epiney, EuZW 1999, 5, 7; Wolfrum, AVR 32 (1994), 317, 319; Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 216 AEUV Rn. 43.

²⁷⁰ 2. Kap. III. 1.

²⁷¹ Für eine umfassende Geltung der Vorschriften völkerrechtlicher Verträge Granvik, in: Koskenniemi (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, S. 255, 266 ff; Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 424 ff.

Andernfalls würde Art. 216 Abs. 2 AEUV unterlaufen, der bestimmt, dass nicht nur die Organe der Union sondern auch die Mitgliedstaaten gebunden sind.

Problematisch an dieser theoretisch nachvollziehbaren Erwägung ist, dass sich eine stringente Einteilung der völkervertragsrechtlich übernommenen Rechte und Pflichten nach Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten und EU zu weiten Teilen nicht eindeutig herstellen lässt.²⁷² Dies gilt erst recht, wenn eine völkerrechtliche Pflicht in eine geteilte Zuständigkeit fällt. Allerdings kann aus der Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit zwischen Union und Mitgliedstaaten sowie der Pflicht zur Unterlassung unionszielverhindernder Maßnahmen aus Art. 4 Abs. 3 UAbs. 1 und 3 EUV gefolgert werden, dass eine gemeinsame Lösung in Form einer Kompetenzverteilung, wie sie schon in der Erklärung zum völkerrechtlichen Vertrag vorliegen sollte, für diesen Konflikt gefunden werden muss. Wie das im Einzelnen auszufallen hat, kann nur in der konkreten Situation selbst und für jeden Völkerrechtsvertrag erneut bestimmt werden. Sollte der Mitgliedstaat allerdings ein Übereinkommen unterzeichnen, dass der unionrechtlichen Kompetenzverteilung widerspricht, so sind dessen Regelungen innerstaatlich auf Grund des Vorrangs des europäischen Primärrechts unanwendbar.²⁷³ Konsequenz hieraus ist, dass der betreffende Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV verpflichtet ist, den Völkerrechtsvertrag aufzuheben.

III. Integration des Völkervertragsrechts in die europäische und deutsche Rechtsordnung

1. Geltungsanspruch des Völkerrechts auf Unionsebene

Da die EU ohne vollständige Ratifizierung bzw. Zustimmung durch die Mitgliedstaaten gem. Art. 48 Abs. 4 EUV keine Änderungen des Primärrechts vornehmen kann, ergibt sich im Verhältnis zum Völker-

²⁷² *Dauseis*, EuR 1979, 138, 151; *Epiney*, EuZW 1999, 5, 7.

²⁷³ *Repasi*, EuR 2013, 45, 50.

vertragsrecht ein Vorrang des unionalen Primärrechts.²⁷⁴ Eine Ausnahme besteht hinsichtlich zwingenden Völkerrechts, des *ius cogens*-Völkerrechts, welches bei einer Kollision zur Unanwendbarkeit des primären Unionsrechts führen würde.²⁷⁵ Der EuGH hat in ständiger Rechtsprechung festgestellt, dass das Völkerrecht ohne weiteren Umsetzungsakt ein integrierender Bestandteil des Unionsrechts ist und somit *unmittelbare Geltung* beansprucht.²⁷⁶ Die Rechtsprechung des Gerichtshofs ist seit dem Vertrag von Lissabon durch Art. 216 Abs. 2 AEUV primärrechtlich verankert. Hiernach werden sowohl die Unionsorgane als auch die Mitgliedstaaten an die geschlossenen Übereinkünfte gebunden.²⁷⁷ Das unmittelbar geltende Völkerrecht genießt daher wie das Unionsrecht Anwendungsvorrang gegenüber den nationalstaatlichen Regelungen.²⁷⁸ Der EuGH zieht die völkerrechtlichen Bestimmungen zur Auslegung des Unionsrechts heran, sodass sich hieraus schließlich der Vorrang des Völkervertragsrechts vor dem unionalen Sekundärrecht ergibt.²⁷⁹ Beansprucht das Völkervertragsrecht auch unmittelbare Geltung, kann eine durch Unionsabkommen begründete Verpflichtung oder ein durch ein solches begründetes Recht in Anleh-

²⁷⁴ Moser, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, S. 89, 100; Müller-Ibold, in: Lenz/Borchartd (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 216 AEUV Rn. 6.

²⁷⁵ Epiney, EuR Bei 2012, 25, 41; Kadelbach, Zwingendes Völkerrecht, S. 324 ff; Schmalenbach, in: Schroeder (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem, S. 67, 75.

²⁷⁶ EuGH, Urt. v. 30.04.1974, Rs. 181/73, Haegeman, Slg. 1974, 449 Rn. 2; EuGH, Urt. v. 26.10.1982, Rs. 104/81, Kupferberg, Slg. 1982, 3641 Rn. 13. Allerdings hat der EuGH in nicht trennscharfer Abgrenzung zur unmittelbaren Wirkung die unmittelbare Geltung völkerrechtlicher Verträge in seiner GATT'47- (EuGH, Urt. v. 05.10.1994, Rs. C-280/93, Deutschland/Rat, Slg. 1994, I-4973 Rn. 103 ff.) und WTO-Rspr. (EuGH, Urt. v. 23.11.1999, Rs. C-149/96, Portugal/Rat, Slg. 1999, I-8395 Rn. 34 ff.) dahingehend relativiert, dass die Wirkung der Verträge vom Willen der Vertragspartner abhängig ist, dazu Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 216 AEUV Rn. 29 ff.

²⁷⁷ Schmalenbach, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 216 AEUV Rn. 25.

²⁷⁸ Schweitzer, in: Rengeling (Hrsg.), EUDUR, Bd. I, § 21 Rn. 86.

²⁷⁹ EuGH, Urt. v. 20.09.1990, Rs. C-192/89, Sevinc, Slg. 1990, I-3461 Rn. 8; EuGH, Urt. v. 10.09.1996, Rs. C-61/94, Kommission/Deutschland, Slg. 1996, I-3989 Rn. 52; EuGH, Urt. v. 03.06.2008, Rs. C-308/06, Intertanko, Slg. 2008, I-4057 Rn. 42.

nung an Art. 34 WVK²⁸⁰ grundsätzlich weder zulasten noch zugunsten der Mitgliedstaaten nach außen wirken; Bindungswirkung entsteht nur gegenüber der EU im Innenverhältnis bezüglich der innerstaatlichen Beachtung und Durchführung der völkerrechtlichen Regelungen zur Erfüllung der unionalen Pflichten.²⁸¹

Von der unmittelbaren Geltung der Völkerrechtsverträge ist die Frage der *unmittelbaren Wirkung* zu unterscheiden. Diese erlaubt es, sich auf Bestimmungen eines Unionsabkommens unmittelbar vor nationalen oder europäischen Gerichten zu berufen, sofern die folgenden zwei Voraussetzungen vorliegen: Zum einen müssen die Regelungen die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen eindeutig, klar und uneingeschränkt erkennen lassen, zum anderen darf die Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht von zusätzlichen Maßnahmen auf nationaler oder unionaler Ebene abhängig sein.²⁸² Zusammenfassend müssen sich aus der völkerrechtlichen Norm daher direkte Rechtsfolgen herleiten lassen und die Bestimmungen müssen *self-executing* sein.²⁸³ Folglich lässt sich keine allgemeingültige Regel für die unmittelbare Wirkung für Völkervertragsrecht herleiten; es bedarf vielmehr einer Betrachtung des Einzelfalls. Für das Seerechtsübereinkommen hat der EuGH die unmittelbare Wirkung bereits ausdrücklich verneint.²⁸⁴

2. Umsetzungsbedürftigkeit des Völkerrechts in die deutsche Rechtsordnung

Für das deutsche Recht muss festgestellt werden, dass völkerrechtliche Bestimmungen gem. Art. 59 Abs. 2 GG erst durch ein Zustimmungsgesetz inhaltliche Wirkung entfalten und damit keine *unmittelbare Geltung*

²⁸⁰ Zwar ist die Union nicht Vertragspartei des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge v. 23.05.1969, da Verträge mit internationale Organisationen nicht in den Anwendungsbereich fallen (Art. 2 Abs. 1 lit. a) WVK), aber die Vorschrift des Art. 34 WVK kodifiziert die völkergewohnheitsrechtliche *pacta-tertiis*-Regelung, Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 47 EUV Rn. 91 (Stand Aug. 2015).

²⁸¹ Petersmann, ZaGRV 35 (1975), 213, 270; Vöneky/Beylage-Haarmann, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. II, Art. 216 AEUV Rn. 48 (Stand Aug. 2015).

²⁸² EuGH, Urt. v. 30.09.1987, Rs. C-12/86, Demirel, Slg. 1987, 3719 Rn. 14.

²⁸³ Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, S. 141 f.; Herdegen, Völkerrecht, § 22 Rn. 5.

²⁸⁴ EuGH, Urt. v. 03.06.2008, Rs. C-308/06, Intertanko, Slg. 2008, I-4057 Rn. 54 ff.

tung beanspruchen.²⁸⁵ Der Rang des Völkervertragsrechts ergibt sich aus dem jeweiligen Zustimmungsakt, der als Gesetz oder Rechtsverordnung ergehen kann.²⁸⁶ Hingegen sind gem. Art. 25 GG die „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ anzuwenden und „Bestandteil des Bundesrechts“. Aus Art. 25 S. 2 GG ergibt sich, dass das Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze den Bundesgesetzen vorgehen. Sie nehmen einen Rang zwischen der Verfassung und den einfachen Gesetzen ein.²⁸⁷ Für die *unmittelbare Wirkung* der völkerrechtlichen Regelung im deutschen Recht gilt gleiches wie zum europäischen Recht. Wenn die Vertragsnorm hinreichend bestimmt und damit self-executing ist, kann deren unmittelbare Anwendbarkeit durch die Verwaltungsbehörden erfolgen; ob individuelle Rechte und Pflichten begründet werden, ist zusätzlich von der Zielsetzung des völkerrechtlichen Vertrags abhängig.²⁸⁸ Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts hingegen begründen nach Art. 25 S. 2 GG Rechte und Pflichten Einzelner, soweit sich diese direkt an den Einzelnen richten.²⁸⁹ Das BVerfG hat darüber hinaus aus einer Zusammenschau verschiedener grundgesetzlicher Vorschriften die Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes abgeleitet und dementsprechend eine Pflicht zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung der Gesetze, einschließlich des Grundgesetzes, statuiert.²⁹⁰ Damit fließen die völkerrechtlichen Vorgaben auch in das innerstaatliche Recht ein, um eine Kollision der verschiedenen Bestimmungen im Mehrebenensystem zu vermeiden. Allerdings ist die Grenze der Völkerrechtsfreundlichkeit erreicht, wenn das Völkervertragsrecht den Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems des Grundgesetzes überschreitet und die nationale Souveränität, die durch das letzte Wort der Verfassung garantiert wird,

²⁸⁵ Kunig, in: Graf Fitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Abschnitt Rn. 114; Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 59 Rn. 60.

²⁸⁶ BVerwGE 47, 365, 378; Herdegen, Völkerrecht, § 22 Rn. 6.

²⁸⁷ BVerfGE 6, 309, 363; 111, 307, 318. Das Rangverhältnis ist aber nicht unumstritten, dazu v. Arnould, Völkerrecht, Rn. 510.

²⁸⁸ Herdegen, Völkerrecht, § 22 Rn. 5; Streinz, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 59 Rn. 67 ff.

²⁸⁹ Das Folterverbot ist ein Beispiel für ein Recht, welches direkt den Schutz der Menschen bewirkt. Pflichten lassen sich beispielsweise aus dem Verbot von Kriegsverbrechen herleiten. Hierzu Herdegen, Völkerrecht, § 22 Rn. 14.

²⁹⁰ BVerfGE 74, 358, 370; 111, 307, 317 f.

gefährdet.²⁹¹ Auch die sonstigen Behörden und Gerichte sind nach Art. 20 Abs. 3 GG schließlich gehalten, sowohl Völkervertragsrecht als auch die allgemeinen Völkerrechtsregeln i.S.d. Art. 25 GG als Teil des Bundesrechts zu beachten.²⁹² Für letztere besteht auf Grund ihrer mangelnden Kodifizierung aber die Schwierigkeit der einheitlichen Auslegung, sodass Art. 100 Abs. 2 GG diesbezüglich bestimmt, dass die Gerichte bei Zweifeln bezüglich ihrer Tragweite die Frage dem BVerfG vorlegen müssen.

IV. Meeresumweltrechtlicher Einfluss völkerrechtlicher Regelungen auf das Seerechtsübereinkommen

Das Seerechtsübereinkommen gilt als Verfassung der Meere. Auf Grund dieser Einordnung müssen sich andere völkerrechtliche Verträge, die einen überschneidenden Anwendungsbereich mit dem des Seerechtsübereinkommens haben, an diesem messen lassen. Art. 311 Abs. 2 SRÜ hält diesbezüglich eine Kollisionsregelung bereit. Hiernach ändert das Seerechtsübereinkommen keine Rechte und Pflichten aus anderen völkerrechtlichen Übereinkünften, soweit diese mit den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens vereinbar sind. Dies stellt nicht zuletzt den eigenen Geltungsanspruch des Übereinkommens als *Verfassung* heraus. Insbesondere die fischereilichen Erhaltungsregelungen anderer Völkerrechtsverträge gehen aber in ihrer umweltschützenden Reichweite, insbesondere durch die Anwendung der ökologischen Prinzipien, über die des Seerechtsübereinkommens hinaus.²⁹³ Es ist daher zu untersuchen, inwieweit weitergehende meeresumweltschützende Völkerrechtsbestimmungen die fischereiwirtschaftlichen Regelungen des Seerechtsübereinkommens modifizieren können.

²⁹¹ BVerfGE 111, 307, 318 f; BVerfG, NJW 2016, 1295, 1300.

²⁹² von Arnault, Völkerrecht, Rn. 522.

²⁹³ Zur Ausgestaltung der ökologischen Prinzipien in den hier untersuchten Völkerrechtsabkommen s. 3. Kap.

1. Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände

Das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände (SFSA) ist ein Durchführungsabkommen zu den Bestimmungen aus Art. 63 und 64 SRÜ. Art. 4 SFSA wiederholt, dass die Rechte und Pflichten, wie sie sich aus dem Seerechtsübereinkommen ergeben, durch das Übereinkommen nicht berührt werden und vielmehr die eigenen Regelungen in Zusammenhang und in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen auszulegen sind.

Für die Anwendung der Vorschriften des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände ist stets Voraussetzung, dass es sich bei den in Frage stehenden Beständen um gebietsübergreifende Fischbestände i.S.d. Art. 63 Abs. 2 SRÜ oder um weit wandernde Arten i.S.d. Art. 64 SRÜ handelt.²⁹⁴ Das Charakteristische dieser Fischbestände ist, dass sie sich nicht nur innerhalb der küstenstaatlichen AWZ, sondern auch in der Hohen See aufhalten. Schließt sich jedoch auf Grund der räumlichen Gegebenheiten weder an die deutsche AWZ in der Ostsee noch an die in der Nordsee die Hohe See an,²⁹⁵ sind die Vorschriften des Übereinkommens grundsätzlich nicht auf die dort vorkommenden Fischbestände anwendbar.

Fraglich ist aber, ob die weiterreichenden meeressumweltschützenden Vorschriften des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände nicht auch die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen anderer Bestände nach Art. 61 f. SRÜ beeinflussen können. Diesbezüglich ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Übereinkommen der *Durchführung* des Seerechtsübereinkommens dient und dieses vor allem in seiner ökologischen Ausrichtung weiterentwickelt. Durch die enge Verknüpfung der beiden völkerrechtlichen Verträge ist es möglich, dem bereits dem Seerechtsübereinkommen zumindest ansatzweise zu Grunde liegenden und durch das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände konkretisierten Vorsorgegrundsatz, auch auf die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen für andere als gebietsübergreifende oder weit wandernde Fischbestände

²⁹⁴ Zu dem Rückgriff auf die Bestimmungen des SRÜ mangels eigener Definition im SFSA Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 150 f.

²⁹⁵ Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, S. 292.

auszudehnen.²⁹⁶ Das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände interpretiert die Vorschriften des Seerechtsübereinkommens jedoch nicht für all seine Vertragsparteien verbindlich.²⁹⁷ Die Bindungswirkung hinsichtlich der Anwendung der ökologischen Grundsätze betrifft nur die Fischereipolitik der unterzeichnenden Parteien des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände, worunter auch die EU und Deutschland zählen. Die weitergehenden umweltschützenden Ansätze können darüber hinaus Ausstrahlungswirkung auf die Ausgestaltung des staatlichen Fischereimanagements von Nicht-Vertragsstaaten des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände nehmen.²⁹⁸ Die Entscheidung über die Anwendung der ökologischen Grundsätze bleibt somit für Nicht-Vertragsparteien des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände im Ermessen der Küstenstaaten.

2. FAO-Verhaltenskodex

Der FAO-Verhaltenskodex ist nach Art. 3.1 FAO-Kodex in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens auszulegen und anzuwenden. Hier wird insbesondere auf die Rechte und Pflichten der Staaten in Bezug auf die Kompetenzverteilung in den einzelnen Meereszonen Bezug genommen, die jeweils unberührt bleiben. Zu fragen bleibt, ob die Vorschriften des Seerechtsübereinkommens inhaltlich durch den FAO-Verhaltenskodex modifiziert werden. Art. 7.2 FAO-Kodex enthält beispielsweise umfassende Vorgaben für die Bewirtschaftungsziele der Fischerei. Insbesondere ist in Art. 7.2.1 FAO-Kodex die nachhaltige Nutzung als vorrangiges Ziel deklariert, bei der Festlegung des höchstmöglichen Dauerertrags sollen alle in Be tracht kommenden Umwelt- und Wirtschaftsfaktoren berücksichtigt werden und der Vorsorgeansatz soll nach Art. 7.5.1 FAO-Kodex weit gehend auf die Erhaltung und Bewirtschaftung der fischereilichen Res-

²⁹⁶ Christie, in: Hey (Hrsg.), *Developments in International Fisheries Law*, S. 395, 410; Friedland/Prall, ZUR 2004, 193, 198; Wolff, *Fisheries and the Environment*, S. 75 f.

²⁹⁷ Ausführlich Boyle, ICLQ 54 (2005), 563, 570 ff.

²⁹⁸ Edeson, in: Boyle/Freestone (Hrsg.), *International Law and Sustainable Development*, S. 165, 173.

sourcen angewendet werden. Dies geht teils weit über die Regelung des Art. 61 SRÜ hinaus. Doch wie bereits bei den meeressumweltschützend geprägten Vorschriften des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände festgestellt, können die in den Vorschriften des Seerechtsübereinkommens bereits niedergelegten, wenn auch nur rudimentär ausgestalteten Prinzipien weitergehend umgesetzt werden. Durch den nicht-bindenden Charakter des FAO-Verhaltenskodex sind die Vertragsparteien des Seerechtsübereinkommens jedoch nicht verpflichtet, die strengeren Bewirtschaftungsziele in die Vorgaben des Seerechtsübereinkommens zu inkorporieren.²⁹⁹

3. Übereinkommen über die biologische Vielfalt

Strittig ist zum Teil das Verhältnis zwischen dem Seerechtsübereinkommen und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), da im letzteren nicht nur der nutzungsorientierte Schutz einzelner Arten, sondern ein ganzheitlicher Schutz der biologischen Vielfalt im Sinne des Ökosystemansatzes verfolgt wird und es daher zu Konflikten zwischen beiden Übereinkommen kommen kann.³⁰⁰ Nach Art. 22 Abs. 1 CBD werden die den Vertragsstaaten aus anderen bereits bestehenden völkerrechtlichen Übereinkommen zustehenden Rechte und Pflichten durch die Biodiversitätskonvention grundsätzlich nicht berührt, es sei denn, dass deren Wahrnehmung die biologische Vielfalt ernsthaft schädigen oder bedrohen würde. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt ist somit grundsätzlich im Lichte zeitlich zuvor völkerrechtlich eingegangener Rechte und Pflichten auszulegen. Für das Verhältnis zum Seerecht und damit zum Seerechtsübereinkommen im Besonderen schreibt Art. 22 Abs. 2 CBD vor, dass die Vertragsstaaten das Übereinkommen „*hinsichtlich der Meeresumwelt im Einklang mit den Rechten und Pflichten der Staaten auf Grund des Seerechts*“ durchführen. Teilweise wird angenommen, dass die durch Art. 22 Abs. 2 CBD i.V.m. Art. 311 Abs. 2 SRÜ vorgeschriebene Vereinbarkeit der Rechte und Pflichten aus anderen internationalen

²⁹⁹ Christie, in: Hey (Hrsg.), *Developments in International Fisheries Law*, S. 395, 416 f.

³⁰⁰ Friedland, *Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen*, S. 140, 150; Wolfrum/Matz, *Max Planck UNYB* 4 (2000), 445, 477.

Abkommen mit dem Seerechtsübereinkommen letzteres absoluten Vorrang vor den Vorschriften der Biodiversitätskonvention genießt.³⁰¹ Dem lässt sich entgegenhalten, dass das Seerechtsübereinkommen als Rahmenübereinkommen ebenso wie das Übereinkommen über die biologische Vielfalt Entwicklungsoffen und interpretationsbedürftig ist.³⁰² Zudem hält Art. 237 SRÜ eine speziellere Kollisionsregel im Bereich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt bereit. Entgegen des sektoralen verschmutzungsbezogenen Ansatzes, den die Art. 194 ff. SRÜ verfolgen, ist Art. 237 SRÜ ebenso wie Art. 192 SRÜ weiter formuliert und bezieht sich auf Übereinkommen zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt, worunter auch der Erhalt der biologischen Vielfalt zu verstehen ist.³⁰³ Damit ist die Biodiversitätskonvention als ein in erster Linie umweltschutzrechtliches Abkommen ein Übereinkommen im Sinne des Art. 237 SRÜ. Nach Art. 237 Abs. 1 SRÜ können Übereinkünfte dazu geschlossen werden, um die im Seerechtsübereinkommen enthaltenen allgemeinen Grundsätze weiter auszugestalten. Zwar war dies nicht die ursprüngliche Zielrichtung der Biodiversitätskonvention, allerdings ist durch die Annahme des *Jakarta-Mandats* und einer im Jahr 2003 durch den *Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice (SBSTTA)* erfolgte Studie zu dem Verhältnis zwischen dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt und dem Seerechtsübereinkommen³⁰⁴ der Wille der Vertragsparteien zur Ausgestaltung der seerechtlichen Vorschriften durch die Biodiversitätskonvention erkennbar.³⁰⁵ Eingeschränkt wird die Ausgestaltungsfreiheit durch Art. 237 Abs. 2 SRÜ, wonach die durch besondere Übereinkünfte übernommenen Verpflichtungen hinsichtlich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt, wie dies durch die Annahme des Übereinkommens über die biologische Vielfalt geschehen ist, mit den „allgemeinen Grundsätzen und Zielen“ des Seerechtsübereinkommens vereinbar sein sollen. Damit wird ebenso wie durch

301 Anton, Colum. J. Transnat'l. L. 36 (1997), 341, 357.

302 Hahn, EurUP 2012, 179.

303 Castringius, Meeresschutzgebiete, S. 194.

304 UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/REV.1.

305 Ebenso Friedland, Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen, S. 153; Wolff, in: dies./Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt, S. 174, 185; Wolfrum/Matz, Max Planck UNYB 4 (2000), 445, 478.

Art. 22 Abs. 2 CBD auf die durch das Seerechtsübereinkommen festgelegte Kompetenzordnung in den Meereszonen und den damit einhergehenden Rechten und Pflichten verwiesen.³⁰⁶ Den Regelungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt werden dort Grenzen gesetzt, wo sich deren Vorschriften bezüglich der vertragsstaatlichen Rechte und Pflichten mit denen des Seerechtsübereinkommens in einem inhaltlichen Widerspruch befinden.³⁰⁷ Das bedeutet, dass das Übereinkommen über die biologische Vielfalt demnach keine der bereits im Seerechtsübereinkommen angelegten Kompetenzen erweitern und damit die Rechte von Drittstaaten in Bezug auf die Kommunikationsfreiheiten aus Art. 58 Abs. 1 SRÜ in der AWZ begrenzen kann, sondern lediglich die aus dem Seerechtsübereinkommen zugestandenen Rechte und Pflichten inhaltlich näher ausgestaltet.³⁰⁸ Ebenso wenig kann dem Seerechtsübereinkommen eine zwangsläufige Verpflichtung zur Anwendung verstärkter naturschutzrechtlicher Vorgaben entnommen werden,³⁰⁹ was das Übereinkommen über die biologische Vielfalt auf Grund der Formulierung „*soweit möglich und sofern angebracht*“, wie sie beispielsweise in Art. 6 lit. b) oder Art. 8 CBD enthalten ist, auch nicht verlangt. Die Vertragsstaaten können demnach nur solche Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt ergreifen, die bereits durch die im Seerechtsübereinkommen festgelegte Kompetenzordnung angelegt sind und diese sodann unter die in der Biodiversitätskonvention enthaltenen strengeren meeresschutzrechtlichen Anforderungen stellen. Allerdings liegt die Reichweite der Einbindung der Vorschriften des Übereinkommens über die biologische Vielfalt

³⁰⁶ *Ballschmidt-Boog*, Rechtliche Vorgaben und Defizite beim Schutz der Küstenökosysteme der Ostsee, S. 72; *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 195 f; *Jarass*, Naturschutz in der AWZ, S. 40.

³⁰⁷ *Bosecke*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 30. Wissenschaftlichen Fachtagung, S. 147, 163; *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 195; *Wolfgram/Matz*, Max Planck UNYB 4 (2000), 445, 476.

³⁰⁸ *Bosecke*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 30. Wissenschaftlichen Fachtagung, S. 147, 163; *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 195; *Hahn*, EurUP 2012, 179, 180; *Jarass*, Naturschutz in der AWZ, S. 40; *Wolfgram/Matz*, Max Planck UNYB 4 (2000), 445, 478.

³⁰⁹ *Matz*, in: *Wolfgram/dies. (Hrsg.)*, Conflicts in International Environmental Law, S. 22.

mangels konkreter Vorgaben im jeweiligen Einfluss der Vertragsstaaten, sodass sich regional große Unterschiede ergeben können.

4. Regionale Meeresschutzübereinkommen

Das OSPAR-Übereinkommen und das Helsinki-Übereinkommen dienen dem Schutz der Meeresumwelt und überschneiden sich inhaltlich teilweise mit den Regelungen des Teil XII des Seerechtsübereinkommens. Art. 237 Abs. 2 SRÜ verlangt, wie soeben herausgestellt, dass andere Abkommen, die den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt bezeichnen, sich nur innerhalb der Grundsätze des SRÜ bewegen und dessen Vorschriften ausgestalten dürfen. Eine korrespondierende Regelung hierzu findet sich sowohl in Art. 27 Helsinki-Ü, der bestimmt, dass die durch das Seerechtsübereinkommen gewährleisteten (Kommunikations-)Freiheiten der Meere nicht beeinträchtigt werden, als auch in Art. 29 Helsinki-Ü, der klarstellt, dass die Rechte und Pflichten der Staaten aus anderen völkerrechtlichen Verträgen nicht berührt werden. Eine ähnliche Bestimmung ist im Vertragstext für das OSPAR-Übereinkommen zwar nicht enthalten, allerdings gelten diesbezüglich dieselben Grundsätze.³¹⁰ Damit können weder die OSPAR- noch die Helsinki-Konvention den Vertragsstaaten weitere Kompetenzen zuschreiben, als dies bereits im Seerechtsübereinkommen angelegt ist.³¹¹ Sobald demnach die durch das Seerechtsübereinkommen gewährten Kommunikationsfreiheiten der anderen Vertragsstaaten betroffen sind, können die Küstenstaaten auch auf der Grundlage der regionalen völkerrechtlichen Abkommen diese nicht einseitig einschränken, was insbesondere für die Einrichtung von Meeresschutzgebieten von Bedeutung ist.³¹² Das OSPAR-Übereinkommen enthält zudem noch eine weitere inhaltliche Einschränkung. In den Anwendungsbereich des Übereinkommens fallen nach Art. 4 Abs. 1 Anlage V OSPAR-Ü keine fischereiwirtschaftlichen Tätigkeiten. In der Präambel des Übereinkommens findet sich als Begründung hierzu, dass fischereiliche Fragen bereits in anderen völkerrechtlichen Verträgen ausreichend

³¹⁰ Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 39.

³¹¹ Forkel, Maritime Raumordnung in der AWZ, S. 211; Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 38.

³¹² Lagoni, NuR 2002, 121, 130.

geregelt sind. Damit können die fischereilichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommen durch ökologischen Grundsätze des OSPAR-Übereinkommens nicht modifiziert werden.

5. Zusammenfassung

Abschließend bleibt festzuhalten, dass das Seerechtsübereinkommen kein starres völkerrechtliches Regelwerk ist, das keinen Interpretationsspielraum eröffnet. Insbesondere sind in den Vorschriften zu den Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen bereits die im Folgenden näher zu untersuchenden ökologischen Grundsätze zumindest mittelbar zu finden, die es den im Schwerpunkt meeresumweltschützenden völkerrechtlichen Verträgen erlauben, die seerechtlichen Regelungen zur Ressourcenbewirtschaftung und -erhaltung zu modifizieren. Die ökologischen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens können durch die Heranziehung des Umweltvölkerrechts weiter ausgestaltet werden. Verbindliche Wirkungen entfalten die weitergehenden meeresumweltschützenden Regelungen aber wiederum nur gegenüber den Staaten, die jeweils Vertragspartei des Seerechtsübereinkommens und der umweltschützenden Völkerrechtsverträge sind. Anderen Staaten können die Vorschriften mithin nur als Handlungsempfehlung dienen. Sowohl Deutschland als auch die Europäische Union sind Vertragsparteien der vorstehenden völkerrechtlichen Abkommen, sodass die weitergehenden ökologischen Anforderungen bei der Anwendung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens zu berücksichtigen sind. Im Übrigen sind die durch das Seerechtsübereinkommen festgelegte Kompetenzordnung im Meer und die anderen Staaten gewährten Kommunikationsfreiheiten unabdingbar.

V. Zwischenfazit

Auch wenn das Völkerrecht insbesondere durch die Vorschriften des Seerechtsübereinkommens den Rahmen für die fischereirechtlichen Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen bildet, müssen die konkreten Maßnahmen auf vertragsstaatlicher Ebene getroffen werden. Für Deutschland ergibt sich für den Fischereisektor die Be-

sonderheit, dass es Mitgliedstaat der supranationalen Europäischen Union ist. Durch die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit im Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze auf die EU kann Deutschland diesbezüglich grundsätzlich nicht mehr gesetzgebisch tätig werden. Auch die meeressumweltrechtlichen Regelungen sind trotz geteilter Zuständigkeit weitüberwiegend unionsrechtlich geprägt. Für die Kompetenz zum Abschluss völkerrechtlicher Verträge gilt Gleichtes wie für die Kompetenzverteilung im Innenverhältnis zwischen der Europäischen Union und der Bundesrepublik Deutschland; bei den hier in Rede stehenden Völkerrechtsverträgen handelt es sich um gemischte Abkommen, in denen sowohl die EU als auch Deutschland Vertragsparteien sind. Der Geltungsanspruch der internationalen Vorschriften ist innerhalb der EU und Deutschland verschieden. Während in der Union das Völkerrecht integrierender Bestandteil des Unionsrechts ist, bedarf es auf nationaler Ebene grundsätzlich eines Zustimmungsgesetzes, um Geltung zu entfalten. Eine Ausnahme diesbezüglich besteht lediglich im Anwendungsbereich des Art. 216 Abs. 2 AEUV: Deutschland ist an die von der Europäischen Union geschlossenen Übereinkünfte im Innenverhältnis zur EU bereits ohne nationalen Zustimmungsakt gebunden.

3. Kapitel – Ökologische Grundsätze einer umweltverträglichen Fischerei

Welche Umweltprobleme die Fischerei zur Folge hat, war bereits Gegenstand voranstehender Ausführungen. Nunmehr sollen die sich im Laufe der Zeit auch im Fischereirecht entwickelten ökologischen Grundsätze, namentlich der Nachhaltigkeit, der Vorsorge und des Ökosystemansatzes, aufgegriffen werden, an denen sich fischereiliche Maßnahmen zunehmend messen lassen müssen. Insbesondere müssen sich die fischereilichen Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen an den in originär umweltschützenden völkerrechtlichen Übereinkommen enthaltenen ökologischen Grundsätzen orientieren.

Ob es sich bei der rechtstheoretischen Ausgestaltung der ökologischen Grundsätze um Rechtsprinzipien oder politische Leitbilder handelt, wird nicht einheitlich für das Mehrebenensystem beantwortet. Während ein Leitbild eine unverbindliche politische Handlungsmaxime darstellt, beanspruchen Rechtsprinzipien Rechtswirkung und sind daher bei der Rechtsanwendung zu beachten.³¹³ Die ökologischen Grundsätze sind als Rechtsprinzip einzustufen, wenn sie Eingang in die Rechtsordnung gefunden haben und ihr Inhalt darüber hinaus konkret bestimmbar ist. Zur Ausgestaltung eines Rechtsprinzips bedarf es jedoch stets der Konkretisierung durch weitere rechtliche Regelungen und Entscheidungen.³¹⁴ Neben der positiven Verankerung im geschriebenen Recht, kann ein Rechtsprinzip durch gewohnheitsrechtliche Anerkennung in anderen Rechtsbereichen ebenfalls rechtlich ver-

³¹³ Ketteler, NuR 2002, 513, 521; Rehbinder, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 3 Rn. 17. Eine umfassende Abgrenzung zwischen Rechtsprinzipien, Regeln und Leitsätzen findet sich bei Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 45 ff.

³¹⁴ Di Fabio, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, S. 807, 814.

bindliche Geltung entfalten.³¹⁵ Der Begriff des ökologischen Grundsatzes sei an dieser Stelle als ein das Rechtsprinzip und das politische Leitbild umfassender Begriff verstanden.

I. Die Ökologisierung des Fischereirechts

Insbesondere der Rio-Prozess der Vereinten Nationen hat zu einer verstärkten umweltproblemorientierten Betrachtung der Fischerei beigetragen.³¹⁶ Während in dem 4. Grundsatz der *Rio-Deklaration* der Umweltschutz allgemein als Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung ausgewiesen wird, werden in Kapitel 17 in den Abschnitten C und D der *Agenda 21* die auch heute noch bestehenden Umweltprobleme der Fischerei herausgestellt und sowohl Zielvorgaben als auch Maßnahmenvorschläge zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung der lebenden Ressourcen in der Hohen See und in Gewässern unter staatlicher Hoheitsgewalt unterbreitet. Als Reaktion auf diese Vereinbarungen wurde 1995 das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände geschlossen und der FAO-Verhaltenskodex verabschiedet.³¹⁷ Auf der Rio+10-Konferenz im Jahr 2002 in Johannesburg wurden die abstrakten Vereinbarungen der Konferenz in Rio de Janeiro aus dem Jahr 1992 konkretisiert. Für das Ziel einer nachhaltigen Bewirtschaftung wurde erstmals eine zeitliche Vorgabe aufgenommen, die Bestände nach Möglichkeit bis zum Jahr 2015 auf MSY-Niveau zu befischen.³¹⁸ Auf dieses Ziel nimmt auch die Fischereigrundverordnung ausdrücklich in Erwägungsgrund 7 Bezug und ergänzt die Zeitvorgabe dahingehend, dass bei Gefährdung der wirtschaftlichen oder sozialen Nachhaltigkeit das Ziel bis spätestens zum Jahr 2020 erreicht werden soll. Auf der Rio+20-Konferenz im Jahr 2012 in Rio de Janeiro wurde dieser Ansatz verschärft: Um das Bewirtschaftungsziel des höchstmögli-

³¹⁵ Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 53 f.

³¹⁶ Bereits angedeutet unter 1. Kap. I.

³¹⁷ Vgl. die Präambel des SFSA und Art. 3.2 lit. c) FAO-Kodex.

³¹⁸ A/CONF.199/20, Durchführungsplan des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung, Anlage Nr. 31 a). Für das Jahr 2014 lag die Bewirtschaftung der Fischbestände auf MSY-Niveau in den EU-Gewässern bei lediglich etwa 26 %, hierzu 4. Kap. II.

chen Dauerertrags so rasch wie möglich zu erreichen, sollen Bewirtschaftungspläne entwickelt werden, die nicht nur eine Reduzierung der Fangmenge, sondern, soweit notwendig, auch die Schließung von Fischereien vorsehen. Im Sinne des Ökosystemansatzes sollen zudem Beifänge und Rückwürfe minimiert und destruktive Fangtechniken beseitigt werden.³¹⁹

Auch das Übereinkommen über die biologische Vielfalt hat Einfluss auf die Fischereierhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen genommen. Die Biodiversitätskonvention trägt trotz der Bezugnahme auf die marine Biodiversität deren Besonderheiten im Vergleich zu denen der terrestrischen biologischen Vielfalt wenig Rechnung. Im Jahr 1995 wurde daher auf der zweiten Vertragsstaatenkonferenz (*Conference of the Parties, COP*)³²⁰ in Jakarta das sogenannte *Jakarta-Mandat*³²¹ beschlossen, das die Anwendbarkeit des Übereinkommens auf die marine biologische Vielfalt betont und fünf wichtige Aufgabenbereiche zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Meer formuliert: (1) Voranschreiten einer integrierten Meeres- und Küstenbewirtschaftung, (2) Errichtung von Meeresschutzgebieten, (3) Erreichung einer nachhaltigen Nutzung der lebenden marin Ressourcen, (4) verantwortungsvoller Umgang mit Marikultur und (5) Vermeidung der Ausbreitung invasiver Arten.³²² Ein entsprechendes Arbeitsprogramm zur Durchführung der im *Jakarta-Mandat* festgelegten Aufgaben wurde 1998 auf der vierten COP in Bratislava verabschiedet.³²³ Ein weiteres Arbeitsprogramm wurde auf der siebten COP 2004 in Kuala Lumpur beschlossen, welches u.a. das Ziel der Etablierung eines umfassenden Schutzgebietssystems verfolgt, die zentrale Rolle der Anwendung des Vorsorge- und Ökosystemansatzes hervorhebt und erstmals eine zeitliche Vorgabe zur Umsetzung der beschlossenen Schutzziele bis zum Jahr 2012 enthält.³²⁴ Die elfte COP in Hyderabad im Jahr 2012 betonte

³¹⁹ A/RES/66/288, Anhang Nr. 168.

³²⁰ Die Vertragsstaatenkonferenz wird nach Art. 23 CBD eingesetzt und hat die Aufgabe, die Durchführung und Weiterentwicklung des Übereinkommens sicherzustellen.

³²¹ UNEP/CBD/COP/DEC/II/10.

³²² Empfehlung I/8 des SBSTTA. Weitere Ausführungen bei Wolff, in: dies./Köck (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt, S. 174, 180 ff.

³²³ UNEP/CBD/COP/DEC/IV/5.

³²⁴ UNEP/CBD/COP/DEC/VII/5.

die Notwendigkeit, die Überlegungen zugunsten der biologischen Vielfalt in die Fischereipolitik der Vertragsstaaten einzubeziehen.³²⁵ Diese stetige Entwicklung und Fortschreibung der Biodiversitätskonvention zeigt die ständig wachsende Wahrnehmung der Meere als bedrohte und empfindliche Ökosysteme, die es vor allem vor der übermäßigen, unselektiven und Lebensraum zerstörenden Fischerei zu schützen gilt.

Auch die europäische Fischereipolitik hat eine zunehmende Ökologisierung erfahren. Nachdem die Bedeutung der Fischereiwirtschaft für die Mitgliedstaaten und damit für das geeinte Europa in das Blickfeld gerückt ist, trat am 27. Januar 1983 schließlich die *Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Belebung der Fischereiressourcen*, die erste Fischereigrundverordnung (FGV 1983), in Kraft.³²⁶ Deren Ziele waren der Schutz der Fanggründe, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze und die Gewährung ihrer ausgewogenen Nutzung auf einer dauerhaften Basis unter angemessenen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen. Die auf diese Ziele ausgerichteten Maßnahmen der Verordnung sollten dem auftretenden Überfischungsproblem entgegentreten. Indes lag die Intention der Regelungen nicht in umweltpolitischen Erwägungen, etwa um das Meeresökosystem mitsamt seiner biologischen Vielfalt seiner selbst wegen zu schützen, sondern vielmehr sollten die bis dahin bestehenden strukturpolitischen Maßnahmen ergänzt werden, um den Fischern und Verbrauchern eine stabile Fischereitätigkeit gewährleisten zu können.³²⁷ 1992 wurde die Fischereigrundverordnung 1983 auf Grund komplexer Änderungen durch die *Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur* (FGV 1992) aufgehoben und neugefasst.³²⁸ Hintergrund der umfassenden Änderung war die Feststellung, dass die Fischereigrundverordnung 1983 nicht wesentlich zur Bestandserhaltung beitragen konnte.³²⁹ Erstmals bezog sich der Geltungsbereich nicht nur auf die Küs-

³²⁵ UNEP/CBD/COP/DEC/XI/18.

³²⁶ VO 170/83/EWG, ABl. L 24 v. 27.01.1983, S. 1. Einen Überblick über die Regelungen bietet Schneider, RIW 1989, 873 ff.

³²⁷ Erwägungsgrund 1 und 5 der FGV 1983. Hierzu Nonnenmacher, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EWG, S. 205.

³²⁸ VO 3760/92/EG v. 20.12.1992, ABl. L 389 v. 31.12.1992, S. 1.

³²⁹ Erwägungsgrund 1 der FGV 1992.

tengewässer, sondern auch auf die Fischereizonen³³⁰ und erfasste sämtliche unter mitgliedstaatlicher Flagge fahrenden Fischereifahrzeuge. Bei der grundlegenden Überarbeitung der Verordnung spielten nunmehr ökologische Gesichtspunkte bei der weiterhin primär wirtschaftlich geprägten Fischereigrundverordnung 1992 mit ein. In Art. 2 Abs. 1 FGV 1992 fand sich das Gebot zur Rücksichtnahme zugunsten der Meeresökosysteme bei rationeller und verantwortungsvoller Nutzung der lebenden marinen Ressourcen.³³¹ In einer Mitteilung vom 16. März 2001 musste die Kommission schließlich eingestehen, dass die Gemeinsame Fischereipolitik im Laufe ihrer Geschichte durch die Reaktion auf auftretende Umweltprobleme geprägt war, anstatt diesen bereits im Rahmen der fischereilichen Politikgestaltung zu begegnen.³³² Damit wurde auch die Fischereigrundverordnung 1992 mit samt ihren Bestandserhaltungsmaßnahmen und bezweckten wirtschaftlichen Entwicklungen für gescheitert erklärt.³³³ Daraufhin trat am 01. Januar 2003 die *Verordnung über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (FGV 2002)* in Kraft.³³⁴ Diese dritte vollständig novellierte Fischereigrundverordnung 2002 hatte den Anspruch, die Umweltschutzbelaenge eingehend in die Fischereipolitik einfließen zu lassen und insbesondere eine nachhaltige Entwicklung des Fischereisektors sicherzustellen.³³⁵ Dies fand sich auch in den in Art. 2 Abs. 1 FGV 2002 verankerten Zielen wieder. Doch auch die dritte Fischereigrundverordnung 2002 brachte nicht die erhoffte Wende in der Fischereipolitik.³³⁶ Mit einer weiteren Reform der *Verordnung über die Gemeinsame Fischerei-*

³³⁰ Entspricht der heutige AWZ.

³³¹ Erwägungsgrund 2 der FGV 1992.

³³² KOM (2001) 143 endg., S. 6.

³³³ Zwar relativierte die Europäische Kommission den negativen Eindruck etwas mit einem Verweis auf die gewisse Stabilität des Fischereisektors und der noch nicht vollständig zusammengebrochene Bestände, gesteht aber auch ein, für diese kurzfristigen Effekte einen „*hohen Preis gezahlt*“ zu haben, KOM (2001) 135 endg., S. 4 f.

³³⁴ VO 2371/2002/EG v. 20.12.2002, ABl. L 358 v. 31.12.2002, S. 59.

³³⁵ KOM (2001) 135 endg., S. 10, 22; Erwägungsgrund 3 FGV 2002. Zur Notwendigkeit der Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die GFP insgesamt, KOM (2001) 143 endg.

³³⁶ KOM (2009) 163 endg., S. 7; BT-Drs. 17/10783.

*politik (FGV)*³³⁷ versuchte die Europäische Union erneut, die aufgetretenen Schwächen der bisherigen Politik beispielsweise durch Präzisierung der Zielevorgaben, der Herausstellung der Wichtigkeit von Mehrjahresplänen und eines ökosystemaren Ansatzes aufzuarbeiten.³³⁸ Insbesondere das Missmanagement durch die Festlegung zu hoher Fangquoten, die Möglichkeit zur Verwendung umweltschädigender und unselektiver Fangmethoden und eine zu hohe Beifangquote wurden als umweltbelastende Aspekte herausgestellt.³³⁹ Es waren folglich erneut strukturelle Reformbestrebungen notwendig, die die fischereirechtlichen Maßnahmen in einem System des integrierten Meeresumweltschutzes operationalisierbar werden lassen. Um diese Notwendigkeit zu betonen, wurde in Art. 2 Abs. 5 lit. j) FGV das Ziel aufgenommen, Kohärenz mit den umweltrechtlichen Vorschriften der Union, insbesondere mit dem Ziel der integrierten Meerespolitik einen guten ökologischen Zustand der Meere zu erreichen.

Rückblickend zeigt sich, dass der Weltgipfel in Rio de Janeiro 1992 Ausgangspunkt für die zunehmend umweltschützende Ausgestaltung der Fischereipolitik war. Seither haben sowohl völkerrechtliche Übereinkommen als auch das europäische Fischereirecht die nachfolgenden ökologischen Grundsätze aufgenommen und ausgestaltet.

II. Der Vorsorgegrundsatz

Historisch gilt das deutsche Umweltrecht als Ursprung des Vorsorgegrundsatzes,³⁴⁰ welcher im Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974³⁴¹

³³⁷ VO 1380/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

³³⁸ KOM (2011) 425 endg., S. 2.

³³⁹ Kraus/Döring, ZUR 2013, 3, 4 ff.; SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, S. 3.

³⁴⁰ Hierzu Arndt, Vorsorgeprinzip, S. 13 ff.; Di Fabio, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, S. 807, 810 f.

³⁴¹ BGBl. 1974 I, S. 721.

erstmals als Rechtsprinzip³⁴² ausgestaltet wurde.³⁴³ Das Vorsorgeprinzip strebt nicht an, lediglich auf eingetretene Umweltschäden zu reagieren, sondern es soll bereits das Risiko ihrer Entstehung vermieden werden. Es setzt daher unter der Schwelle des Gefahreintritts im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne ein und führt sowohl zu einer zeitlichen und räumlichen Ausdehnung des möglichen Maßnahmenerlasses als auch zu einer Verlagerung der Eingriffsschwelle auf die Ebene des bloßen Gefahrenverdachts bzw. der Risikovorsorge sowie zu einer Absenkung der Umweltbelastungsschwelle.³⁴⁴ Das Vorsorgeprinzip fordert somit Schutzmaßnahmen, unabhängig von der wissenschaftlichen Gewissheit, dass ein Schaden zukünftig tatsächlich eintreten wird. Umfasst wird im deutschen Recht aber nicht nur die Risikovorsorge, sondern auch die Ressourcenschonung.³⁴⁵ Die natürlichen Ressourcen sollen nur in einem solchen Maß genutzt werden, das die Belastungsgrenzen nicht völlig ausreizt, und die Ressourcen für spätere Generationen erhalten bleiben.³⁴⁶ Das Vorsorgeprinzip findet sich neben der Kodifizierung im einfachen Gesetzesrecht³⁴⁷ ebenfalls in der deutschen Verfassung wieder. Die Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlage und zum Tierschutz aus Art. 20 a GG enthält als Teilprinzip auch die Verpflichtung, vorsorgende Maßnahmen zu treffen, sofern eine Schädigung der Umwelt zwar wissenschaftlich nicht vollständig nachweisbar, aber dennoch möglich ist. Diese In-

³⁴² Der Vorsorgegrundsatz ist im deutschen Umweltrecht als Rechtsprinzip anerkannt, *Di Fabio*, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, S. 807, 814; *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, § 3 Rn. 2; *Rehbinder*, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 3 Rn. 21; *Sanden*, ZUR 2009, 3, 5.

³⁴³ *Arndt*, Vorsorgeprinzip, S. 18; *Feldhaus*, DVBl. 1980, 133.

³⁴⁴ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 18; *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 3 Rn. 92; *Werner*, UPR 2001, 335, 337.

³⁴⁵ *Appel*, NVwZ 2001, 395, 397; *Di Fabio*, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, S. 807, 812; *Gassner*, NVwZ 2014, 1140, 1141; *Monien*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 309; *Rehbinder*, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 3 Rn. 39; a.A. *Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 1, 21.

³⁴⁶ *Lübbe-Wolff*, NVwZ 1998, 777, 779. Zur diesbezüglichen Überschneidung von Vorsorgeprinzip und dem Nachhaltigkeitsgebot 3. Kap. III.

³⁴⁷ Beispielhaft sei auf §§ 5 Abs. 1 Nr. 2, 50 BImSchG, §§ 6, 27-30 WHG, § 36 KrWG, §§ 1 S. 2, 7 BBodSchG verwiesen.

terpretation ist notwendig, um den in Art. 20 a GG geforderten Schutz der zukünftigen Generationen zu gewährleisten.³⁴⁸

Auch auf europäischer Ebene handelt es sich bei dem Vorsorgegrundsatz aus Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV, welcher erst mit dem Vertrag von Maastricht im Jahr 1993 Eingang in das europäische Primärrecht gefunden hat,³⁴⁹ um ein Rechtsprinzip; die europäische Politik und Rechtsetzung hat es bei all ihren umweltbedeutsamen Maßnahmen zu berücksichtigen und anzuwenden.³⁵⁰ Der EuGH hat das Vorsorgeprinzip über Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV hinaus auch auf andere Politik- und Rechtsbereiche, namentlich den Gesundheits- und Verbraucherschutz, ausgedehnt.³⁵¹ Auch die Europäische Kommission hat sich für eine umfassende Anwendung des Vorsorgeprinzips ausgesprochen und Leitlinien für die Anwendung des Vorsorgeprinzips herausgegeben.³⁵² Allerdings beschränkt sich die Ausrichtung dieser Mitteilung auf den risikobezogenen Vorsorgegedanken. Ob darüber hinaus auch eine ressourcenschonende Ausrichtung des europäischen Vorsorgeprinzips anzunehmen ist, ist zwar strittig,³⁵³ die Entscheidung dieser Frage spielt aber auf Grund der Einbindung dieses Aspekts in

348 BVerwG, NVwZ 1998, 952, 953; *Di Fabio*, in: Kley u.a. (Hrsg.), FS für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag, S. 807, 812; Gassner, NVwZ 2014, 1140, 1141.

349 Zur Diskussion, ob das Vorsorgeprinzip in Form des womöglich deckungsgleichen Vorbeugeprinzips bereits durch die EEA 1986 in Art. 130 r Abs. 2 EWGV eingeführt wurde, *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 Rn. 27; *Epiney*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. I, Art. 191 AEUV Rn. 24 ff. (Stand Mai 2015).

350 KOM (2000), 1 endg., S. 3; *Appel*, NVwZ 2001, 395; *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 11; *Rengeling*, DVBl. 2000, 1473, 1477.

351 EuGH, Urt. v. 05.05.1998, Rs. C-157/96, National Farmers' Union u.a., Slg. 1998 I-2211 Rn. 64; EuGH, Urt. v. 05.05.1998, Rs. C-180/96, Vereiniges Königreich/Kommission, Slg. 1998 I-2265 Rn. 100; EuGH, Urt. v. 11.09.2002, Rs. T-13/99, Pfizer Animal Health, Slg. 2002, II-3305 Rn. 114.

352 KOM (2000) 1 endg.

353 Für ein ressourcenschonendes Verständnis *Appel*, NVwZ 2001, 395, 397; *Calliess*, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 Rn. 30; *Epiney*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. I, Art. 191 AEUV Rn. 29 (Stand Mai 2015); *Lübbe-Wolff*, NVwZ 1998, 777, 779; a.A. *Arndt*, Vorsorgeprinzip, S. 130; *Kahl*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 83.

den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung keine wesentliche Rolle.³⁵⁴

Der Vorsorgegedanke fand auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland erstmals, wenn auch nur implizit, auf der ersten Internationalen Nordseeschutz-Konferenz im Jahr 1984 Eingang in die völkerrechtliche Diskussion.³⁵⁵ Seither wurde der Vorsorgegedanke in weiteren völkerrechtlichen Dokumenten aufgegriffen.³⁵⁶ Eine weltweit anerkannte Definition des Vorsorgegrundsatzes enthält Prinzip 15 der Deklaration von Rio aus dem Jahr 1992.³⁵⁷ Hiernach dürfen umweltschützenden Maßnahmen nicht auf Grund einer wissenschaftlich nicht eindeutig nachweisbar drohenden Schädigung unterlassen werden. Um schwerwiegende bzw. bleibende Schäden für die Umwelt zu verhindern, müssen daher vorsorgliche Maßnahmen getroffen werden. Diese inhaltliche Ausgestaltung liegt dem Vorsorgegedanken im internationalen Recht im Wesentlichen zu Grunde.³⁵⁸ Auch im Völkervertragsrecht ist der Vorsorgegrundsatz als ein umweltrechtliches Rechtsprinzip ausgestaltet.³⁵⁹ Ob das Vorsorgegebot darüber hinaus als Völ-

³⁵⁴ Epiney, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. I, Art. 191 AEUV Rn. 29 (Stand Mai 2015).

³⁵⁵ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 104; Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 65;.

³⁵⁶ Eine Auswahl und Analyse völkerrechtlicher Verträge findet sich bei Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 55 ff.

³⁵⁷ Auch frühere völkerrechtliche Dokumente nahmen bereits Bezug auf das Vorsorgegebot, hierzu Freestone, in: Churchill/ders. (Hrsg.), International Law and Global Climate Change, S. 21 ff.

³⁵⁸ Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 182; Markowski, International Law of EEZ Fisheries, S. 46.

³⁵⁹ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 89 ff.; Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 224; Freestone, in: Boyle/ders. (Hrsg.), International Law and Sustainable Development, S. 135, 136; Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 276; Sanden, OULR 53 (2006), 243, 247; a.A. USA im WTO-Hormon-Streitfall, Report of the Appellate Body v. 16.01.1998, EC Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R Rn. 43; Zander, The Application of the Precautionary Principle in Practice, S. 328.

kergewohnheitsrecht³⁶⁰ oder als allgemeiner Rechtsgrundsatz³⁶¹ des Umweltrechts im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit. b) bzw. c) IGH Statut³⁶² Geltung beansprucht und damit auch für andere als die ausdrücklich vorsorgenden Rechtsakte Anwendung findet, soll an dieser Stelle nicht vertieft werden, da die nachfolgend untersuchten völkerrechtlichen Bestimmungen das Vorsorgeprinzip ausdrücklich aufgreifen.

Zusammengefasst erlaubt das Vorsorgeprinzip demnach den Erlass von Maßnahmen, obwohl nicht mit letzter Sicherheit wissenschaftlich festzustellen ist, ob bei Untätigbleiben eine Gefährdung der Umwelt eintritt.³⁶³ Es wird folglich einem Risiko begegnet, das auf der Grundlage einer Prognoseentscheidungen begründet wird. Welche Art von Maßnahmen ergriffen werden muss, ist zumeist nicht im Sinne einer Regel vorgegeben, sondern muss nach Ermessen im Einzelfall festgelegt werden. Das gänzliche Unterlassen von Maßnahmen kann in Anwendung des Vorsorgegebots allerdings nicht gerechtfertigt werden.

1. Der Vorsorgeansatz bei der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Völkerrecht

Der Vorsorgegrundsatz findet sich im Fischereirecht im Hinblick auf die Erhaltung der marinen Ressourcen wieder. Das Seerechtsübereinkommen stellt die Bestandsbewirtschaftung allerdings noch nicht, zumindest nicht ausdrücklich, unter die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes. Art. 61 Abs. 2 SRÜ schreibt den Küstenstaaten vor, Maßnahmen zum Schutz vor übermäßiger Ausbeutung der Fischereiressourcen anhand der besten ihnen zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisse festzulegen, was in einer dem Vorsorgegedanken Rech-

³⁶⁰ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 107; Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 249; McIntyre/Mosedale, JEL 9 (1997), 221, 223; Sands/Peel, Principles of International Environmental Law, S. 228.

³⁶¹ KOM (2000), 1 endg., S. 13; Markowski, International Law of EEZ Fisheries, S. 49; Maurmann, Rechtsgrundsätze im Völkerrecht am Beispiel des Vorsorgeprinzips, S. 237; Werner, UPR 2001, 335, 338.

³⁶² BGBl. II 1973, S. 505.

³⁶³ Nicht hiervon erfasst ist das rein hypothetische Risiko, das sich jeglicher wissenschaftlicher Erkenntnis entzieht, EuG, Urt. v. 11.07.2007, Rs. T 229/04, Königreich Schweden/ Kommission, Slg. 2007, II-2437 Rn. 161.

nung tragender Weise interpretiert werden kann.³⁶⁴ Darüber hinaus kann der Begriff der Bewirtschaftung dahingehend ausgelegt werden, dass eine vorausschauende und vorsorgende Nutzung der lebenden Ressourcen durch die Küstenstaaten notwendig ist.³⁶⁵ Hinzu kommt die Verpflichtung aus Art. 192 SRÜ, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren.³⁶⁶ Hierzu gehört auch die Erhaltung gesunder Populationengrößen der Fischbestände, sodass in der Zusammenschau der Vorschriften die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes durch das Seerechtsübereinkommen zumindest nicht ausgeschlossen ist. Es findet sich in diesem Zusammenhang jedoch weder die Verpflichtung, fehlende Daten zu beschaffen oder zu erheben, noch wird eine Vorgabe gemacht, wie die Vertragsparteien mit einer unsicheren bzw. unvollständigen Datenlage umgehen sollen.

Erstmals verbindlich im internationalen Fischereirecht festgeschrieben findet sich das Vorsorgegebot im Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände. Art. 6 Abs. 1 SFSA verpflichtet die Vertragsstaaten, bei der Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der gebietsübergreifenden Fischbestände oder Bestände weit wandernder Arten den Vorsorgeansatz anzuwenden, um die lebenden Meeresressourcen und die Meeresumwelt zu schützen. Art. 6 Abs. 2 SFSA ist an Prinzip 15 der Rio-Deklaration angelehnt und gebietet die Einleitung von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen trotz unsicherer wissenschaftlicher Informationen. Um den Vorsorgeansatz umzusetzen, haben die Vertragsstaaten nach Art. 6 Abs. 3 SFSA die Aufgabe, gemeinsam Informationen zu sammeln (lit. a)), vorsorgliche Bezugswerte im Sinne der Anlage II festzulegen (lit. b)), Unsicherheiten hinsichtlich der Bestandsgrößen, der Produktivität der Bestände oder des Ausmaßes der fischereilichen Sterblichkeit zu berücksichtigen (lit. c)) und Datenerhebungs- und Forschungsprogramme zur Beurteilung der Auswirkungen der Fischerei auf Nichtzielarten zu entwickeln (lit. d)).

³⁶⁴ Ebenso *Christie*, in: Hey (Hrsg.), *Developments in International Fisheries Law*, S. 395, 400. Für die diesbezügliche Interpretationsoffenheit der fischereirechtlichen Vorschriften des Seerechtsübereinkommens *Birnie*, *IJMCL* 12 (1997), 307, 314.

³⁶⁵ *Erbguth/Müller*, DVBl. 2003, 625, 627; *Wolf*, JbUTR 2008, 93, 110.

³⁶⁶ *Freestone*, in: Bowman/Redgewell (Hrsg.), *International Law and the Conservation of Biological Diversity*, S. 91, 103; *Maurmann*, Rechtsgrundsätze im Völkerrecht am Beispiel des Vorsorgeprinzips, S. 211.

Insbesondere ist die Einführung der vorsorglichen Bezugswerte herauszuheben, worunter nach Absatz 2 der Anlage II zum einen der Grenzbezugswert, der den Rahmen für die Befischung innerhalb sicherer biologischer Grenzen auf MSY-Niveau bildet, und zum anderen der Zielbezugswert, der die Bewirtschaftungsziele erfüllen soll, verstanden wird. Die Mindestnorm für den Grenzbezugswert soll nach Absatz 7 der Anlage II die Fischereisterblichkeitsrate, die den größtmöglichen Dauerertrag sichert, sein. Besteht die Gefahr, dass der Grenzbezugswert unterschritten wird, sollen nach Absatz 5 der Anlage II Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen ausgelöst werden, um die Bestandserholung sicherzustellen. Damit hat sich das Fischereimanagement von lediglich reagierenden hin zu vorsorgenden Maßnahmen gewandelt.³⁶⁷

Der Vorsorgeansatz ist für das Fischereirecht zudem im FAO-Verhaltenskodex festgeschrieben. Art. 6.5 FAO-Kodex schreibt den Küstenstaaten vor, bei der Erhaltung, Bewirtschaftung und Nutzung der aquatischen Ressourcen den Vorsorgeansatz anzuwenden, und ist ebenfalls an Prinzip 15 der Rio-Deklaration angelehnt. Die ausführenden Vorschriften in Art. 7.5 FAO-Kodex ähneln den Regelungen in Art. 6 SFSA. Dies liegt darin begründet, dass das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände und der FAO-Verhaltenskodex zeitlich parallel verhandelt wurden, sodass sich die jeweils getroffenen Regelungen gegenseitig bekräftigen und ergänzen.³⁶⁸ Der FAO-Verhaltenskodex hat nach Art. 1.2 FAO-Kodex weltweite Geltung und richtet sich nicht nur an Staaten oder Fischereiorganisationen, sondern auch an Fischer und alle anderen in Verbindung mit Fischereitätigkeiten stehenden Nutzer des Meeres. Allerdings ist der FAO-Verhaltenskodex kein rechtlich bindendes Dokument, was sich aus Art. 1.1 FAO-Kodex ergibt. Dies muss jedoch nicht nachteilig sein. Im Gegenteil können die fischereirechtlichen Vorschriften des Seerechtsübereinkommens durch die detaillierteren Vorschriften des FAO-Verhaltenskodex ökologisch weiterentwickelt werden.³⁶⁹ Voraussetzung ist aber

³⁶⁷ Freestone, in: Boyle/ders. (Hrsg.), International Law and Sustainable Developments, S. 135, 160.

³⁶⁸ Moore, in: Hey (Hrsg.), Developments in International Fisheries Law, S. 85, 91.

³⁶⁹ Boyle, ICLQ 54 (2005), 563, 574.

auch hier, dass die Küstenstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Fischereipolitik eine umweltverträglichere Fischereitätigkeit anstreben.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt bringt in seiner Präambel das Vorsorgegebot ebenfalls zum Ausdruck, indem es bei Fehlen einer vollständigen wissenschaftlichen Gewissheit das Aufschieben oder Unterlassen von Maßnahmen die Rechtfertigung aberkennt. Zudem sollen nach Art. 7 lit. c) CBD abstrakte Tätigkeiten bestimmt werden, die (wahrscheinlich) erheblich nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben. Diese sind schließlich bei der Vornahme von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen nach Art. 8 und Art 10 CBD zu berücksichtigen.

Dem OSPAR-Übereinkommen wurden erst durch die im Jahr 1998 verabschiedete Anlage V³⁷⁰ verschmutzungsunabhängige Regelungen zum Schutz und zur Erhaltung der Ökosysteme und der biologischen Vielfalt des Meeresgebiets hinzugefügt. Der in Art. 2 Abs. 2 lit. a) OSPAR-Ü aufgenommene allgemeine Grundsatz der Vorsorge bezieht sich dagegen explizit auf die Zuführung von Stoffen oder Energie, sodass dieser für die Maßnahmen nach der Anlage V keine Anwendung findet.³⁷¹ Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) ii) Anlage V OSPAR-Ü kann die OSPAR-Kommission hingegen Vorsorgemaßnahmen für bestimmte Gebiete, Arten oder Lebensräume vorsehen. Außerdem können auch mögliche nachteilige Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten nach Absatz 1 lit. b) Anhang 3 OSPAR-Ü bei der Vornahme von Maßnahmen nach der Anlage V OSPAR-Ü Berücksichtigung finden. Auf Grund der Herausnahme des Fischereirechts aus dem Anwendungsbereich des OSPAR-Übereinkommens bedeutet das, dass nach Art. 3 Anlage V OSPAR-Ü zwar vorsorgende artenschutzrechtliche Maßnahmen getroffen werden können, der Fang wirtschaftlich genutzte Fischarten hingegen kann nicht durch das OSPAR-Übereinkommen im Sinne des Vorsorgeprinzips eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

Abschließend bleibt festzustellen, dass das Völkerrecht in Bezug auf fischereiliche Tätigkeiten keine allgemein verbindliche Verpflicht-

³⁷⁰ BGBl. 2001 II, S. 646; ABl. L 118 v. 08.05.2000, S. 44.

³⁷¹ Ebenso Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, S. 71.

tung zur Anwendung des Vorsorgegrundsatzes im Fischereirecht bereit hält. Allerdings haben die Küstenstaaten die Möglichkeit, durch Auslegung der Erhaltungs- und Bewirtschaftungsvorschriften vorsorgende Maßnahmen vorzusehen, um die marinen lebenden Ressourcen zu erhalten und das Meeresökosystem zu schützen. Die inhaltliche Reichweite dieser Maßnahmen kann von Beschränkungen des Fischereiaufwands bis hin zu einer vollständigen Einstellung der Fischerei reichen.

2. Das Vorsorgeprinzip in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

Die Einbindung des Vorsorgegrundsatzes in die europäische Gemeinsame Fischereipolitik erfolgte erst durch die dritte Novellierung der Fischereigrundverordnung im Jahr 2002. Die Europäische Kommission hatte zuvor beklagt, dass schwierige Entscheidungen im Hinblick auf bestandserhaltende Fangmengenkürzungen im Rat mit dem Hinweis aufgeschoben wurden, es bestünden keine sicheren Datenlagen.³⁷² Das führte im Zusammenhang mit einjährigen Bewirtschaftungszielen dazu, dass viele Fischbestände unzureichend umweltverträglich bewirtschaftet wurden. Daher einigte man sich unter der Zielsetzung der Anwendung des Vorsorgeansatzes in Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 FGV 2002 darauf, mehrjährige Bewirtschaftungs- (Art. 6 Abs. 3 FGV 2002) und Wiederauffüllungspläne (Art. 5 Abs. 3 FGV 2002) einzuführen, in denen Unsicherheiten bezüglich der wissenschaftlichen Erkenntnisse besser einbezogen werden konnten.

Auch in der im Jahr 2013 umfassend novellierten Fischereigrundverordnung werden die Mitgliedstaaten in Art. 2 Abs. 2 FGV verpflichtet, bei der Bestandsbewirtschaftung den Vorsorgeansatz anzuwenden. Erwägungsgrund 10 der Fischereigrundverordnung verweist hierzu auf die Ausgestaltung des Vorsorgeprinzips in Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV und verpflichtet zunächst zur Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen Daten. Darüber hinaus findet sich in Art. 4 Abs. 1 Nr. 8 FGV ein Verweis auf Art. 6 SFSA: Der Vorsorgeansatz im Fischereimanagement der Gemeinsamen Fischereipolitik soll so verstanden werden, dass ein Untätigbleiben oder eine Verzögerung von Maßnahmen nicht durch eine mangelhafte wissenschaftliche Erkennt-

³⁷² KOM (2000) 803 endg., S. 3.

nis- und Datenlage gerechtfertigt werden kann. Art. 9 Abs. 2 FGV verpflichtet die Mitgliedstaaten nocheinmal ausdrücklich, Vorsorgemaßnahmen in die aufzustellenden Mehrjahrespläne aufzunehmen, um so die Unsicherheiten in Bezug auf die Vorgaben zur Bestimmung des höchstmöglichen Dauerertrags auffangen und relativieren können. Auch bei der Festlegung der Fangmöglichkeiten ist nach Art. 16 Abs. 4 FGV der Grundsatz der Vorsorge zu beachten und insbesondere die bezifferbaren Vorgaben für die fischereiliche Sterblichkeit und die Biolaichermasse, die für die Festlegung des höchstmöglichen Dauerertrags herangezogen werden, müssen auf dem Vorsorgeprinzip beruhen. Sind die vorliegenden Daten für einen Bestand unzureichend, so wird vorgeschlagen, den Wert der fischereilichen Sterblichkeit 25 % unterhalb der Empfehlungen des ICES festzusetzen, um bestehende Unsicherheiten auszugleichen.³⁷³ Um die wissenschaftliche Basis für das Fischereimanagement zu verbessern, werden die Mitgliedstaaten zudem nach Art. 25 Abs. 1 FGV verpflichtet, Daten zu erheben, die es ermöglichen, den Zustand der fischereilich genutzten marinischen Ressourcen abzuschätzen und das Ausmaß und die Auswirkungen der Fischereitätigkeiten auf die biologischen Meeresschätzungen und Meeresökosystem zu kontrollieren.

3. Zusammenfassung

Das Fischereirecht ist geprägt von einer unsicheren Datenlage. Veränderungen in der Bestandszusammensetzung oder in der Artenvielfalt im Fischereisektor sind ebenso schwer vorhersehbar wie umkehrbar. Darüber hinaus unterliegen die Fischbestände auch noch anderen Umwelteinflüssen,³⁷⁴ sodass das Vorsorgeprinzip im Fischereirecht verankert sein und durch Instrumente zur Umsetzung ausgestaltet werden muss, um schwere oder gar irreversible Schäden im marinischen Ökosystem zu verhindern. Zielführend wird demnach insbesondere sein, die Genauigkeit der Daten, über beispielsweise Bestandsgrößen der Fischressourcen oder Auswirkungen der Fischerei auf das Meeressökosystem, zu verbessern und den Daten-Umfang zu steigern, sodass

³⁷³ SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 52.

³⁷⁴ FAO, Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introduction, S. 6.

eine verlässlichere Prognose bei der Einführung und Anwendung von Fischereimaßnahmen möglich ist. Dienlich sind hierzu sowohl der Ausbau der Forschung als auch eine Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Maßnahmen mit wissenschaftlichen Gremien, wie dem ICES, um die wissenschaftliche Grundlage zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Bestände zu verbessern. Solange diese Daten und Erkenntnisse allerdings nicht vorliegen, muss anhand des Vorsorgeprinzips für die Fischereibestandserhaltungsmaßnahmen ein Vorsorgewert berücksichtigt werden, der hilft, Überfischung und einen drohenden Bestandszusammenbruch zu verhindern. Unsicherheiten in der Datenlage dürfen nicht dahingehend ausgenutzt werden, im Hinblick auf vorsorgende Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen untätig zu bleiben.

III. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz

Der Begriff der Nachhaltigkeit oder der nachhaltigen Entwicklung wird in der heutigen Zeit in etlichen politischen Bereichen nahezu inflationär genutzt.³⁷⁵ Was sich allerdings hinter diesem Begriff verbirgt, ist nicht zuletzt auf Grund der Verwendung in unterschiedlichen Regelungsbereichen inhaltlich nur schwer zu fassen. Daher muss zunächst untersucht werden, was unter dem Begriff der Nachhaltigkeit zu verstehen ist.

Ausgangspunkt für die Begriffsbestimmung ist der sogenannte *Brundtland-Bericht* von 1987, der von der durch die UN Generalversammlung eingesetzten Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (*World Commission on Environment and Development, WCED*) vorgelegt wurde³⁷⁶ und der den englische Ausdruck *sustainable development* zwar nicht erstmals in die internationale Umweltdiskussion einbrachte, der aber die Akzeptanz des Begriffs verbreitete.³⁷⁷ Nach diesem Abschlussbericht ist die nachhaltige Entwicklung eine solche, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeit

³⁷⁵ Ketteler, NuR 2002, 513, 515; Murswieck, NuR 2002, 641, 642; Ronellenfitsch, NVwZ 2006, 385, 386.

³⁷⁶ WCED, Our common future, Oxford 1987, S. 43.

³⁷⁷ Heins, Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung, S. 37 ff.

künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen. Aufgegriffen wurde die Nachhaltigkeitsdiskussion sodann auf der UN Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro. Sowohl die auf diesem Gipfel beschlossene *Rio-Deklaration*³⁷⁸ als auch das diese konkretisierende politische Aktionsprogramm, die *Agenda 21*,³⁷⁹ machten sich die Umschreibung des *sustainable development* aus dem Brundtland-Bericht zu eigen und entwickelten die Idee der Nachhaltigkeit fort, indem zu der ökologischen eine ökonomische und soziale Dimension der Nachhaltigkeit hinzutrat.³⁸⁰ Der Nachhaltigkeitsgrundsatz ist in diesen beiden völkerrechtlichen Dokumenten als ein inhaltlich weitreichendes Leitbild ausgestaltet, das den politischen Entscheidungen bei der Weiterentwicklung des Völkerrechts eine bestimmte Richtung weist.³⁸¹ Aber das Gebot zur nachhaltigen Entwicklung ist nicht nur auf der politischen Ebene anzusiedeln. Vielmehr ist der Nachhaltigkeitsgedanke im Völkervertragsrecht ein internationales Rechtsprinzip, das zwar keine konkreten Verhaltenspflichten auferlegt, aber Standards setzt, die in Abwägungsprozesse einzubeziehen sind.³⁸² Ob das Nachhaltigkeitsprinzip darüber hinaus als Völker gewohnheitsrecht oder allgemeiner Rechtsgrundsatz eingestuft werden kann, ist ebenso wie beim Vorsorgeprinzip noch nicht geklärt, für die weiteren Untersuchungen jedoch nicht ausschlaggebend.³⁸³

Das europäische Recht nutzt in seinen Primärverträgen ebenfalls den Begriff der Nachhaltigkeit, was auf seine Rechtsverbindlichkeit hinweist. So ist in Art. 11 AEUV das Ziel einer *nachhaltigen Entwicklung* angesprochen, welche auf den soeben herausgearbeiteten völker-

³⁷⁸ UN Doc. A/CONF/151/26 Vol. I, abgedruckt in ILM 31 (1992), 874.

³⁷⁹ UN Doc. A/CONF.151/26 Vol. I-III.

³⁸⁰ Zur inhaltlichen Präzisierung der drei Dimensionen Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, S. 22 ff.

³⁸¹ Ketteler, NuR 2002, 513, 515; Rehbinder, NVwZ 2002, 657.

³⁸² Bückmann/Rogall, UPR 2001, 121, 122; Gärditz, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 137, 167; a.A. Streinz, Die Verwaltung 31 (1998), 449, 468.

³⁸³ Gärditz, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 137, 167; Kahl, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 1, 13; a.A. Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 83; Sands/Peel, Principles of International Environmental Law, S. 208.

rechtlichen Verständnissen basiert.³⁸⁴ Ferner sieht Art. 191 Abs. 1 Spiegelstr. 3 AEUV eine umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen vor, was auch auf den Grundsatz der Nachhaltigkeit zurückzuführen ist.³⁸⁵ Der durch Art. 6 EUV rechtlich anerkannten EU-Grundrechte-Charta lässt sich in Art. 37 EU-Grundrechte-Charta ebenfalls eine Vorschrift zum Umweltschutz entnehmen, welche die Unionspolitik auf eine nachhaltige Entwicklung verpflichtet. Aus diesen Regelungen lässt sich der Rückschluss ziehen, dass die ökologische Leistungsfähigkeit gerade für zukünftige Generationen gesichert werden soll, indem erneuerbare Ressourcen, worunter auch die Fischbestände zu zählen sind, nur soweit beansprucht werden dürfen, als das sich ihr Bestand bei konstantem Nutzungsdruck wieder regenerieren kann.³⁸⁶

Doch auch das deutsche Recht kennt seit längerem den Begriff der Nachhaltigkeit, der erstmals im Bereich der Forstwirtschaft bereits zu Beginn des 18. Jahrhunderts verwendet wurde.³⁸⁷ Im Grundgesetz hingegen findet sich der Begriff der Nachhaltigkeit nicht. Allerdings kann man ihn, zumindest in Teilen, verklausuliert in der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG wiederentdecken. Der Staat wird zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlage „*auch in Verantwortung für die künftigen Generationen*“ verpflichtet. Diese Formulierung spricht für einen langfristigen und zukunftsgerichteten Ressourcenschutz im Sinne der Nachhaltigkeit, um auch den nachfolgenden Generationen die wirtschaftliche Nutzung unserer Umwelt zu sichern.³⁸⁸ In diesem ressourcenökonomischen Verständnis stellt die Nachhaltigkeit ein Rechtsprinzip dar.

³⁸⁴ Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 11 AEUV Rn. 12; Scherer/Heselhaus, in: Dause (Hrsg.), Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, Kap. O. Rn. 51 (Stand April 2015).

³⁸⁵ Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 191 AEUV Rn. 12.

³⁸⁶ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 11 AEUV Rn. 21 (Stand Aug. 2015); Scherer/Heselhaus, in: Dause (Hrsg.), Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, Kap. O. Rn. 51 (Stand April 2015).

³⁸⁷ Heins, Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung, S. 40; Ronellenfitsch, NVwZ 2006, 385, 386; Sieben, NVwZ 2003, 1173. Zur Begriffsgeschichte des Worts „Nachhaltigkeit“ Klippel/Otto, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 39, 44 ff.

³⁸⁸ Calliess, in: Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts, S. 515, 519 f.; Rehbinder, NVwZ 2002, 657, 658. Ausgeklammert werden von Art. 20 a GG allerdings die sozial-ökonomische und die entwicklungspolitische

zip³⁸⁹ dar, welches der genaueren Ausgestaltung durch einfaches Recht bedarf.³⁹⁰

Teilweise wird dem Nachhaltigkeitsprinzip ein eigenständiger Anwendungsbereich neben dem des Vorsorgeprinzips aberkannt, sofern letzterem eine ressourcenschonende Komponente zugesprochen wird.³⁹¹ Diese Auffassung verkennt aber zum einen die über den Vorsorgegedanken hinausgehende zukunftsbezogene Reichweite des Nachhaltigkeitsgebots. Die Nutzung und gerechte Verteilung der natürlichen Ressourcen soll unter Beachtung anderer ökologischer Auswirkungen auch für die nachfolgenden Generationen sichergestellt werden.³⁹² Zum anderen betrifft der Nachhaltigkeitsgrundsatz nicht nur den Umweltbereich, sondern hat auch Einfluss auf Bereiche der Wirtschaft und des Soziallebens innerhalb einer Gesellschaft.³⁹³ Darüber hinaus ist das Nachhaltigkeitsgebot mit vorsorgenden Elementen zu ergänzen: Strebt die nachhaltige Entwicklung ein wirtschaftliches Wachstum und sozialen Wohlstand an, so muss bei mangelnder wis-

Dimension des Drei-Säulen-Nachhaltigkeitskonzepts, *Berg*, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 425, 432; *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung, S. 166; *Murswieck*, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 20 a Rn. 37 f.

389 *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385, 387; *Schulte*, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umwelt, § 1 BBodSchG Rn. 10 (Stand Okt. 2015); a.A. *Rehbinder*, NVwZ 2002, 657, der die Nachhaltigkeit nur als Leitlinie bzw. Leitbild versteht; *Bückmann/Rogall*, UPR 2001, 121, 123, die dem Nachhaltigkeitsgrundsatz selbst eine Leitbildfunktion aberkennen.

390 Eine Aufnahme des Wortes „nachhaltig“ in die Zweckbestimmungen von Gesetzen wie z.B. in § 1 S. 1 BBodSchG, § 1 Nr. 1 BWaldG oder § 1 WHG reicht dazu nicht aus. Vielmehr müssen konkrete Ziele und dazu dienliche Maßnahmen und Instrumente festgelegt werden. Ebenso *Rehbinder*, NVwZ 2002, 657, 665; *Schink*, ZAU 1999, 183, 184; *Schröder*, WiVerw 1995, 64, 76. Für die FGV 2002 *Markus*, EELR 2010, 132.

391 *Kloepfer*, Umweltrecht, § 4 Rn. 31; *Schröder*, WiVerw 1995, 65, 75. Andere sehen den Nachhaltigkeitsgrundsatz als übergeordnetes Leitprinzip an, welches u.a. durch das Vorsorgeprinzip umgesetzt wird, *Epiney/Scheyli*, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, S. 93; *Kahl*, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, S. 1, 21; *Köck*, Die Verwaltung 2007, 419, 432.

392 *Erbguth*, DVBL 1999, 1081, 1085; *Rehbinder*, NVwZ 2002, 657, 661; ders., in: *Hansmann/Sellner*, Grundzüge des Umweltrechts, Kap. 3 Rn. 96.

393 *Ketteler*, NuR 2002, 513, 522; *Monien*, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, S. 248; *Rehbinder*, in: *Dolde* (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 721, 743.

senschaftlicher Kenntnis über die Auswirkungen und nicht eindeutig nachgewiesenen Kausalzusammenhänge bei der Inanspruchnahme der Ressourcen die vorsorgliche Belastbarkeitsgrenze beachtet werden.³⁹⁴

Dem Begriffsverständnis der Nachhaltigkeit im Mehrebenensystem lassen sich nach dem soeben Ausgeführten drei Elemente entnehmen: Ökologie, Ökonomie und Soziales sollen miteinander in einen gerechten und ausgewogenen Einklang gebracht werden.³⁹⁵ Demnach geht es konkreter um den Schutz sowie die schonende und verantwortungsvolle Nutzung natürlicher Ressourcenbestände, um die zukünftige wirtschaftliche Nutzung und folglich den Wohlstand des Wirtschaftssektors und damit der Bevölkerung zu gewährleisten.

1. Nachhaltige Fischereibewirtschaftung im Völkerrecht

Bereits im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1982 lassen sich nachhaltige Bewirtschaftungselemente im Rahmen der Fischereiregelungen wiederfinden. So müssen die von den Küstenstaaten getroffenen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 61 Abs. 3 SRÜ darauf gerichtet sein, dass die Fischbestände auf einem Niveau genutzt werden, das den größtmöglich erreichbaren Dauerertrag gewährleistet bzw. wiederherstellt. Zur Ermittlung des MSY sollen hier nach auch die in Betracht kommenden Umwelt- und Wirtschaftsfaktoren, worunter insbesondere die Bedürfnisse der vom Fischfang lebenden Küstengemeinden und der Entwicklungsländer zu zählen sind, berücksichtigt werden. Eine Befischung auf MSY-Niveau bedeutet ver einfach, dass die zulässige Fangmenge die Reproduktionsrate der Fischpopulationen nicht überschreiten darf.³⁹⁶ Der MSY ist dabei

394 Unter Hinweis auf Prinzip 15 der Rio-Deklaration, das die Vereinbarkeit der Einbindung des Vorsorgeansatzes in die nachhaltige Entwicklung verdeutlicht, *Rehbinder*, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 721, 742; *Schröder*, AvR 34 (1996), 251, 270; *Streinz*, Die Verwaltung 1998, 449, 470.

395 Bezeichnet wird dieser Dreiklang u.a. als *Drei-Säulen-Konzept*, *Knopp/Piroch*, ZUR 2009, 409, 410; *Rehbinder*, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 721, 731; SRU, Umweltgutachten 2008, S. 56 Rz. 1 oder als (*magisches*) *Dreieck*, *Beaucamp*, Das Konzept der zukunftsähigen Entwicklung, S. 20; *Ronellenfitsch*, NVwZ 2006, 385, 386.

396 *Czybulka*, in: Bauer (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, FS für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, S. 803, 813.

nicht als ein Grenzbezugswert, sondern als ein Bewirtschaftungsziel zu verstehen, das die Maximierung der Fischproduktion bezieht.³⁹⁷ Dies wird deutlich, wenn man Art. 62 Abs. 1 SRÜ hinzunimmt, wonach die Küstenstaaten die optimale Nutzung der lebenden Ressourcen fördern sollen. Zudem schreibt Art. 61 Abs. 1 SRÜ den Vertragsparteien vor, die zulässige Fangmenge (*Total Allowable Catch, TAC*) festzulegen. Hierbei ist nach Art. 61 Abs. 2 S. 1 SRÜ dafür Sorge zu tragen, dass die lebenden Ressourcen nicht übermäßig ausgebeutet werden, um den Fortbestand der Fischbestände und damit die Aufrechterhaltung des Wirtschaftssektors sicherzustellen. Die nachhaltige Ausrichtung der Fischerei kann wiederum durch Art. 62 Abs. 2 S. 2 SRÜ relativiert werden. Hiernach wird das exklusive Nutzungsrecht des Küstenstaats hinsichtlich des Überschusses (*Surplus*) zugunsten der Binnenstaaten (Art. 69 SRÜ) und der geographisch benachteiligten Staaten (Art. 70 SRÜ) beschränkt. Kann der Küstenstaat die nach Art. 62 Abs. 2 S. 1 SRÜ festgelegte Fangkapazität nicht selbst ausschöpfen, so hat er anderen Staaten Zugang zum Überschuss der nach Art. 61 Abs. 1 SRÜ festgesetzten Fangmenge zu gewähren. Dies spricht zunächst gegen eine nachhaltige Befischung, da die vollständige Ausnutzung von Höchstfangkapazitäten nicht zu einer Bestandserholung führt. Allerdings besitzt der Küstenstaat bei der Festlegung der Fangmengen einen großen Spielraum, sodass er die Kapazitäten in der Höhe festlegen kann, dass es keinen durch Drittstaaten abfischenden Überschuss gibt.³⁹⁸ Das Seerechtsübereinkommen fordert dies hingegen nicht.

Das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände gibt in Art. 2 SFSA das Ziel der langfristigen Erhaltung und der nachhaltigen Nutzung der Fischbestände aus. Art. 5 lit. a) SFSA stellt noch einmal heraus, dass die nachhaltige Entwicklung der Fischbestände zur optimalen Nutzung ein allgemeiner Grundsatz des Fischereirechts ist und Art. 5 lit. b) SFSA wiederholt das bereits in Art. 61 Abs. 3 SRÜ niedergeschriebene Ziel, die Fischbestände auf einem MSY-Niveau zu befischen. Obwohl auch im Übereinkommen über gebietsübergreifende

³⁹⁷ Christie, in: Hey (Hrsg.), *Developments in International Fisheries Law*, S. 395, 402. Weitergehende Ausführungen zum MSY zum europäischen Recht unter 4. Kap. II.

³⁹⁸ Castrinjus, *Meeresschutzgebiete*, S. 199.

de Fischbestände ein nutzungsbezogener Ansatz nicht gelehnt werden kann, so werden doch durch die ausdrückliche Bezugnahme auf eine nachhaltige Bestandsentwicklung die ökologischen Erwägungen nicht vernachlässigt.³⁹⁹ Welche Art von Maßnahmen ergriffen werden soll, um eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen, bleibt hingegen den Vertragsstaaten überlassen. Art. 5 lit. h) SFSA stellt zudem heraus, dass für eine nachhaltige Nutzung der Fischbestände die Überfischung gestoppt und die überhöhten Fangkapazitäten abgebaut werden müssen. Wie bereits bei der Anwendung des Vorsorgeansatzes aus Art. 6 SFSA ist auch der allgemeine Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung aus Art. 5 lit. a) i.V.m. Art. 3 Abs. 2 SFSA zumindest für die Vertragsparteien des Übereinkommens über gebietsübergreifende Fischbestände als Auslegungshilfe für die Vorschriften über die souveränen Rechte zur Nutzung und Erhaltung der lebenden Ressourcen aus dem See-rechtsübereinkommen hinzuziehen.

Wie das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände zählt der FAO-Verhaltenskodex die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände in Art. 6.2 FAO-Kodex ebenfalls zu einem allgemeinen Grundsatz der Fischereipolitik. Um diese sicherzustellen, ist es nach Art. 6.3 FAO-Kodex notwendig, den Fischereiaufwand der Produktivität der Fischbestände anzupassen und damit der Überfischung entgegenzutreten. Art. 7.1 FAO-Kodex verpflichtet für die Gewährleistung der nachhaltigen Nutzung alle im Fischereisektor Tätigen dazu, Maßnahmen zu ergreifen. Als Bewirtschaftungsziel wird in Art. 7.2.1 FAO-Kodex auf die Befischung auf MSY-Niveau ausgewiesen. Inhaltlich sollen sich die Fischereibewirtschaftungsmaßnahmen nach Art. 7.2.2 FAO-Kodex u.a. auf den Abbau der Fangkapazitäten, die Erhaltung der Artenvielfalt der Lebensräume und Ökosysteme sowie die Erholung bzw. den Wiederaufbau erschöpfter Fischbestände unter Berücksichtigung der Interessen der Fischer und den wirtschaftlichen Bedingungen beziehen. In dieser konkreten Form sind keinem anderen völkerrechtlichen Dokument Vorgaben für die zu treffenden Maßnahmen zu entnehmen. Das europäische Fischereirecht greift diese

³⁹⁹ Ebenso Beyerlin, in: Wolfrum (Hrsg.), Enforcing Environmental Standards, S. 95, 120.

Ansätze in seiner Fischereigrundverordnung auf und entwickelt diese weiter.

Auch die umweltschützenden Übereinkommen enthalten zum Teil Vorgaben für die nachhaltige Nutzung der Fischbestände. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt setzt sich in Art. 1 CBD das Ziel, die biologische Vielfalt zu erhalten und ihre Bestandteile nachhaltig zu nutzen sowie sich aus der Nutzung ergebenen Vorteile in gerechter und ausgewogener Weise aufzuteilen. Nach Art. 2 CBD bedeutet nachhaltige Nutzung die Nutzung der Bestandteile der biologischen Vielfalt in einem Ausmaß, das nicht zu ihrem langfristigen Rückgang führt und somit das Potential erhalten bleibt, um die Bedürfnisse der heutigen und zukünftigen Generationen zu erfüllen. Art. 6 und Art. 10 CBD greifen den Grundsatz auf und verlangen, dass die Vertragsstaaten diesen nicht nur in ihren künftigen Strategien, Plänen, Programmen oder Entscheidungen einzubeziehen haben, sondern sie müssen auch ihre bestehende Maßnahmen anpassen.⁴⁰⁰ Art. 10 CBD bestimmt Eckpunkte, die die Vertragsparteien in ihre Fischereipolitik mit einzubeziehen haben.⁴⁰¹ Art. 8 lit. c) CBD verlangt, dass biologische Ressourcen, die von Bedeutung für die Erhaltung der biologischen Vielfalt sind, sowohl inner- als auch außerhalb von Schutzgebieten geregelt und verwaltet werden, sodass ihre Erhaltung und nachhaltige Nutzung gewährleistet wird. Hiernach sind nicht nur Regelungen zur Erhaltung wirtschaftlich genutzter lebender Ressourcen zu treffen, sondern auch andere Arten sind allein auf Grund ihres Wertes für die biologische Vielfalt zu schützen. Die Vorschrift bezieht sich nur auf direkte Einwirkungen auf biologische Ressourcen, wie dies bei der Fischerei erfolgt. Eine denkbare Maßnahme in diesem Sinne stellt beispielsweise die Festlegung von Fangquoten dar, durch die die direkte Entnahme der biologischen Ressourcen gesteuert werden kann.⁴⁰²

Eine ausdrückliche Verpflichtung zur nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen in der Ostsee findet sich auch in Art. 15 S. 2 Helsinki-Ü. Eine solche soll insbesondere durch ökosystemare Maß-

⁴⁰⁰ Zur Umsetzung der Verpflichtung kann beispielhaft auf die EU-Strategie zum Schutz der Biodiversität bis 2020, KOM (2011) 244 endg., und auf die vom BMU herausgegebene Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt verwiesen werden.

⁴⁰¹ Marauhn, in: Lange (Hrsg.), Nachhaltigkeit im Recht, S. 87, 93.

⁴⁰² Friedland/Prall, ZUR 2004, 193, 196.

nahmen zum Schutz der natürlichen Lebensräume, der biologischen Vielfalt sowie der ökologischen Abläufe erreicht werden. Die genauere Ausgestaltung der Maßnahmen zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung wird allerdings den Vertragsparteien überantwortet.

2. Nachhaltigkeit in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU

Während Art. 2 Abs. 1 FGV 2002 und Art. 2 Abs. 1 FGV des Kommissions-Entwurfs⁴⁰³ die Ausübung der Gemeinsamen Fischereipolitik noch ausdrücklich unter nachhaltige ökologische, wirtschaftliche und soziale Bedingungen stellte, findet sich in der endgültig beschlossenen Fassung des Art. 2 Abs. 1 FGV das Wort *nachhaltig* nicht mehr wieder. Allerdings wird eine langfristig umweltverträgliche Fischerei- und Aquakulturtätigkeit angestrebt, die mit den Zielen zur Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens vereinbar ist. Die drei Elemente der Nachhaltigkeit finden sich demnach auch in den Zielbestimmungen der novellierten Fischereigrundverordnung von 2013 wieder. Darüber hinaus soll die Gemeinsame Fischereipolitik der EU nach dem 4. Erwägungsgrund der FGV sicherstellen, dass langfristig eine ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit erreicht wird. Eine inhaltliche Präzisierung der Nachhaltigkeit im Sinne einer Definition, gibt es in der überarbeiteten Fischereigrundverordnung nicht mehr. Nachhaltige Nutzung war bis dahin in Art. 3 lit. e) FGV 2002 bestimmt als „*die Nutzung eines Bestands in einer Weise, die die künftige Nutzung dieses Bestands nicht gefährdet und keine negative Auswirkung auf die marinen Ökosysteme hat*“. Der Hinweis in Erwägungsgrund 10, dass die nachhaltige Nutzung der biologischen Meeresschätze dem Vorsorgeprinzip aus Art. 191 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV unterstellt ist, unterstreicht die herausgestellte Verknüpfung zwischen dem Grundsatz der Nachhaltigkeit und der Vorsorge.

Auch in der Fischereigrundverordnung wurde das Bewirtschaftungsziel des höchstmöglichen Dauerertrags aufgenommen. In Art. 2 Abs. 2 FGV soll der Nutzungsgrad der Fischbestände wenn möglich bis 2015, spätestens jedoch bis 2020, ein Niveau oberhalb dessen er-

⁴⁰³ KOM (2011) 425 endg., S. 22.

reicht haben, welches den höchstmöglichen Dauerertrag garantiert. Hintergrund der konkreten Zeitvorgabe ist der in Erwägungsgrund 7 zu findende Gedanke, dass sich die Union und die Mitgliedstaaten auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahr 2002 verpflichtet haben, die Bestände möglichst bis ins Jahr 2015 auf einen Stand zurückzuführen, der den höchstmöglichen Dauerertrag sichert.⁴⁰⁴ Während der Kommissions-Entwurf noch eine strikte Bindung an die Zeitvorgabe zur Erreichung des Ziels bis 2015 vorsah, wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens als Kompromiss zwischen Europäischen Parlament und Rat der Europäischen Union ein zweites Datum in den Verordnungstext aufgenommen.⁴⁰⁵ Diese Änderung soll das Bestreben der Verordnung, eine nachhaltige Bestandsbewirtschaftung zu erreichen, nicht abschwächen. Es wird mit dem Jahr 2020 nicht nur – im Gegensatz zu der Erklärung von Johannesburg – ein endgültiges Zieldatum eingeführt, bis zu dem die Bestände das Bewirtschaftungsniveau erreicht haben müssen.⁴⁰⁶ Der 7. Erwägungsgrund macht zudem deutlich, dass das Ausweichen auf das Jahr 2020 nur in Erwägung gezogen werden soll, sofern andernfalls eine ernsthafte Gefährdung der wirtschaftlichen und sozialen Nachhaltigkeit eintreten würde. Dieser Verweis erlaubt erneut den Rückschluss auf die erarbeitete Begriffsbestimmung der Nachhaltigkeit, welche sich auf die drei Dimensionen, ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit, erstreckt.

Im Rahmen der Vorschriften über Bestandserhaltungsmaßnahmen wird in Art. 6 Abs. 1 FGV Bezug genommen auf die *nachhaltige Nutzung* biologischer Meeresschätze. Dazu sollen die in Art. 7 FGV beispielhaft aufgelisteten Maßnahmen getroffen werden. Nicht nur (bestandsübergreifende) Mehrjahrespläne nach Art. 9 f. FGV sollen durch die Festlegung eines klaren zeitlichen Rahmens und der Bewirtschaftungsziele zur Erreichung einer nachhaltigen Nutzung beitragen, sondern auch die in Art. 15 FGV neu eingeführte Pflicht zur Anlandung aller getätigten Fänge von Arten, für die Fangbeschränkungen gelten, kann durch die Reduzierung von Beifängen und Rückwürfen dieses Ziel fördern. Die Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten

⁴⁰⁴ Bereits oben angedeutet unter 3. Kap. I.

⁴⁰⁵ Ratsdok. 12007/13/ADD 1 v. 11.10.2013, S. 3

⁴⁰⁶ Hierzu Weis/Busse, ZUR 2013, 10, 14.

nach Art. 8 FGV kann ebenfalls dazu dienen, dass sich übermäßig befischte Bestände erholen, und damit die Basis für eine nachhaltige Nutzung der lebenden Ressourcen schaffen.

Die nachhaltige Ausrichtung der Fischereipolitik begegnet einem in der Fischereigrundverordnung auch außerhalb der Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen,⁴⁰⁷ sodass die Nachhaltigkeit als ein tragendes Prinzip der Gemeinsamen Fischereipolitik angesehen werden kann.

Neben den Vorgaben der Fischereigrundverordnung hat die Europäische Union in Anlehnung an den FAO-Verhaltenskodex einen europäischen Verhaltenskodex für eine nachhaltige und verantwortungsvolle Fischerei verabschiedet.⁴⁰⁸ Durch die die Rechtsvorschriften ergänzenden freiwilligen Standards, die hauptsächlich an die EU-Fischereiunternehmen adressiert sind, soll die nachhaltige Entwicklung des Fischereisektors gefördert werden. Die Ziele des im Jahr 2003 beschlossenen Europäischen Verhaltenskodexes waren zu der Zeit jedoch noch eher wirtschaftsfördernd und -erhaltend geprägt.

3. Zusammenfassung

Eine nachhaltige Ausrichtung der Fischereipolitik bedeutet zusammenfassend, dass die Fischbestände nur in einem solchen Umfang befischt werden dürfen, in dem ihre natürliche Entwicklung und Reproduktionsrate nicht gefährdet und gleichzeitig sichergestellt wird, dass der Fischereisektor eine höchstmögliche Wirtschaftlichkeit erreicht und folglich durch Gewährleistung von Arbeitsplätzen und sicheren Einkommen den Wohlstand der Küstengemeinden fördert.⁴⁰⁹ Dieses Ergebnis und damit die Abhängigkeit der drei Nachhaltigkeitselemente voneinander wird in der Begründung zum Vorschlag für die Reformierung der Gemeinsamen Fischereipolitik durch Kommission noch ein-

⁴⁰⁷ Z.B. im Bereich der Externen Politik gem. Art. 28 FGV, im Bereich der Aquakultur gem. Art. 34 FGV.

⁴⁰⁸ Europäische Kommission, Europäischer Verhaltenskodex für eine nachhaltige und verantwortungsvolle Fischerei.

⁴⁰⁹ In der Praxis der EU wurden die umweltpolitischen Belange jedoch zum Teil zurückgestellt, was sich insbesondere in der jährlichen Festsetzung der Fangquoten von bis zu 47 % über den Empfehlungen des ICES zeigt, KOM (2010) 241 endg., S. 4. Dazu 4. Kap. IV. 1.

mal unterstrichen, wenn festgestellt wird, dass die „*ökologische Nachhaltigkeit unerlässliche Voraussetzung für langfristige wirtschaftliche und soziale Nachhaltigkeit*“ ist.⁴¹⁰ Sollte durch Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen schon immer eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung erreicht werden, ist im Laufe der letzten Jahre eine Akzentuierung der ökologischen Dimension zu vermerken.

IV. Der Ökosystemansatz

Wesentliche Beachtung fand der Ökosystemansatz erstmals in dem Übereinkommen über biologische Vielfalt. Bereits in der Präambel wird auf die Notwendigkeit der Erhaltung der Ökosysteme hingewiesen, um die biologische Vielfalt zu erhalten. Nach Art. 2 CBD ist ein Ökosystem ein „*dynamischer Komplex von Gemeinschaften aus Pflanzen, Tieren und Mikroorganismen sowie deren nicht lebender Umwelt, die als funktionelle Einheit in Wechselwirkung stehen*“. Ein Ökosystem entspricht somit nicht zwangsläufig einer nach dem Seerechtsübereinkommen festgesetzten Meereszone.⁴¹¹ Auf der 5. Vertragsstaatenkonferenz 2000 in Nairobi wurde der Ökosystemansatz dahingehend beschrieben, dass durch ein integriertes Management von Boden, Wasser und lebender Ressourcen die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Ökosysteme gefördert wird.⁴¹² Die ökosystemare Betrachtung soll dazu beitragen, die in Art. 1 CBD genannten Ziele der Erhaltung, nachhaltigen Nutzung und des gerechten Vorteilsausgleichs zu verwirklichen. Auf den Meeresumweltschutz bezogen soll demnach in einer ganzheitlichen, sektorübergreifenden Betrachtungsweise das Ökosystem Meer in seinen Funktionszusammenhängen geschützt werden.

Der Internationale Rat für Meeresforschung (*International Council for the Exploration of the Sea, ICES*) hat in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission für die Entwicklung einer ganzheitlichen

⁴¹⁰ KOM (2011) 425 endg., S. 7.

⁴¹¹ Kirk, RECIEL 8 (1999), 67, 69.

⁴¹² CBD/COP/DEC/V/6. Der Beschluss beinhaltet auch 12 Prinzipien zur Anwendung (Anhang B) und Hinweise zur Umsetzung des Ökosystemansatzes (Anhang C).

Meeresstrategie in Anlehnung an die Definition der Biodiversitätskonvention den Ökosystemansatz meeresspezifisch beschrieben. Hiernach besteht der Ökosystemansatz aus einem integrierten Management menschlicher Aktivitäten, welches auf der Grundlage der besten verfügbaren Kenntnisse über die Dynamik des Ökosystems basiert, um bedenkliche Einflüsse für die Gesundheit der Meeresökosysteme zu identifizieren und rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, die der Erhaltung und der Integrität der Ökosysteme dienen und deren nachhaltige Nutzung sicherstellen.⁴¹³ Diese Beschreibung diente letztendlich als Ausgangspunkt für die Definition des Ökosystemansatzes in Art. 1 Abs. 3 MSRL. Hiernach müssen anthropogene Tätigkeiten auf ein Maß beschränkt bleiben, das mit der Erreichung eines guten Umweltzustands vereinbar ist, das die Fähigkeit der Meeresökosysteme, auf menschlich verursachte Veränderungen zu reagieren, nicht beeinträchtigt und das die nachhaltige Nutzung des Meeres für die heutige und zukünftige Generationen ermöglicht. Der Ökosystemansatz dient demnach u.a. der Umsetzung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes.⁴¹⁴

Im Jahr 2003 hat die FAO in einer Erklärung die Bedeutung der Fischerei in diesem Zusammenhang herausgestellt. Danach zielt der ökosystembasierte Ansatz darauf ab, den Fischereisektor derart zu planen, zu entwickeln und zu bewirtschaften, um den verschiedenen Bedürfnissen und Wünschen der Gesellschaft gerecht zu werden und dabei auch den zukünftigen Generationen die Chance zu wahren, die Güter und Leistungen der Meeresökosysteme nutzen zu können.⁴¹⁵ Dieser Definition hat sich die Europäische Kommission für die Ausgestaltung der Gemeinsamen Fischereipolitik angeschlossen und betont, dass das Fischereirecht sicherstellen muss, dass die lebenden marinischen Ressourcen sowohl von der heutigen als auch von zukünftigen Generationen innerhalb sinnvoller ökologischer Grenzen genutzt werden können.⁴¹⁶

⁴¹³ ICES, Guidance on the Application of the Ecosystem Approach to Management of the Human Activities in the European Marine Environment, S. 4.

⁴¹⁴ KOM (2008) 187 endg., S. 3; Täufer, EurUP 2009, 225, 227.

⁴¹⁵ FAO, The Ecosystem Approach to Fisheries, S. 6.

⁴¹⁶ KOM (2008), 187 endg., S. 3.

1. Der Ökosystemansatz bei der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Völkerrecht

In Art. 61 Abs. 4 SRÜ werden die Küstenstaaten verpflichtet, bei der Festlegung von Maßnahmen die Auswirkungen auf die mit den befischten Beständen vergesellschafteten und die von ihnen abhängigen Arten zu berücksichtigen. Damit hat das Seerechtsübereinkommen einen ersten Schritt in die Richtung der Verfolgung eines ökosystemaren Ansatzes in der Fischereiwirtschaft genommen, selbst wenn dieser mangels Einbeziehung der gesamten Meeresfauna sowie der Meeresflora und anderer (anthropogener und ökologischer) Einflüsse nicht ganzheitlich angewendet wird.⁴¹⁷ Darüber hinaus überlässt das Seerechtsübereinkommen die Ausgestaltung eines nach Art. 61 Abs. 4 SRÜ geforderten kohärenten Schutzsystems zugunsten lebender mariner Ressourcen vollständig den Küstenstaaten, was die meeressumweltschützende Reichweite der Vorschrift begrenzt. Denn dies begünstigt ein Vorgehen, welches aus wirtschaftlichen Gründen zwar die genutzten Fischbestände und diejenigen Arten schützt, von denen erstere abhängig sind; für den Schutz der von den gefischten Arten wiederum abhängigen lebenden Ressourcen besteht jedoch kein gleichwertiger ökonomischer Anreiz für die Küstenstaaten.⁴¹⁸ Zudem muss lediglich eine Populationsgröße angestrebt werden, die die Fortpflanzung nicht ernstlich gefährdet. Damit sind Maßnahmen zur Verbesserung oder Wiederherstellung von Lebensräumen und -bedingungen, die zu einer erhöhten Fischpopulation nicht gefährdeter Arten führen, nicht zwangsläufig gefordert. Insgesamt betrachtet dient Art. 61 Abs. 4 SRÜ eher der wirtschaftlichen Erhaltung der Fischbestände als der Aufrechterhaltung der marinen Ökosysteme.⁴¹⁹ Nach Art. 194 Abs. 5 SRÜ müssen aber darüber hinaus Maßnahmen ergriffen werden, die seltene oder empfindliche Ökosysteme und die Lebensräume gefährdeter, bedrohter oder vom Aussterben bedrohter Arten und andere Formen der Tier- und Pflanzenwelt schützen. Auch wenn nicht die Vielfalt der

⁴¹⁷ Wolfrum/Matz, Max Planck UNYB 4 (2000), 445, 450.

⁴¹⁸ Wolfrum, in: Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, FS für Rudolf Bernhardt, S. 1003, 1010.

⁴¹⁹ Freestone, in: Bowman/Redgewell (Hrsg.), International Law and the Convention of Biological Diversity, S. 91, 104.

Ökosysteme als solche, sondern *seltene oder empfindliche* Ökosystem als schützenswert angesehen werden, lässt die Vorschrift erkennen, dass der Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt einer ökosystemaren Ausrichtung folgt.⁴²⁰ Die Regelungen des Art. 194 SRÜ beziehen sich allerdings speziell auf Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt und können damit nicht direkten Einfluss auf die fischereirechtlichen Regelungen nehmen.

Dem Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände sind ebenfalls ökosystembasierte Regelungen immanent. Art. 5 lit. e) SFSA ergänzt die nach Art. 61 Abs. 4 SRÜ bereits im Sinne des Ökosystemansatz zu berücksichtigen Arten um solche, die zu demselben Ökosystem gehören wie die Zielarten.⁴²¹ Damit findet der ökosystemare Ansatz eine striktere Anwendung als noch im Seerechtsübereinkommen und die ökologischen Auswirkungen der Fischereitätigkeiten werden in einem umfassenderen Sinn unabhängig von der Meereszone berücksichtigt.⁴²² Daneben verpflichtet Art. 5 lit. g) SFSA die Vertragsstaaten, die biologische Vielfalt in der Meeresumwelt zu schützen. Eine Definition der biologischen Vielfalt ist in dem Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände nicht enthalten. Auf Grund der Verwendung des Begriffs des zeitlich früher verabschiedeten Übereinkommens über die biologische Vielfalt, kann auf die dort in Art. 2 CBD getroffene Definition zurückgegriffen werden.⁴²³ Geschützt werden soll hiernach die Vielfalt innerhalb der Arten und zwischen den Arten sowie der Ökosysteme sowohl an Land als auch in Meeresgewässern. Durch die Aufnahme des Schutzes der biologischen Vielfalt als allgemeinen Grundsatz in Art. 5 lit. g) SFSA werden die Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresökosysteme somit erstmals bewusst als problematisch und beachtenswert betrachtet.⁴²⁴

⁴²⁰ *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 77; *Janssen*, Möglichkeit der Einrichtung von Meeresschutzgebieten, S. 39; *Stoll*, in: *Czybulka* (Hrsg.), Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich, S. 25, 32.

⁴²¹ Zu der Anwendung der allgemeinen Grundsätze des SFSA auf andere als gebietsübergreifende Fischbestände und Bestände weit wandernder Fische, 2. Kap. IV. 1.

⁴²² *Kirk*, RECIEL 8 (1999), 67, 69; *Wolff*, Fisheries and the Environment, S. 70.

⁴²³ *Wolff*, Fisheries and the Environment, S. 70.

⁴²⁴ *Rieser*, Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 9 (1997), 251, 252.

Art. 6.1 FAO-Kodex beschreibt die Bewahrung der aquatischen Ökosysteme ebenfalls als einen allgemeinen Grundsatz der Fischereibewirtschaftung. Insbesondere selektive und umweltschonende Fangmethoden sollen nach Art. 6.6 FAO-Kodex dazu beitragen, die Artenvielfalt und die Meeresökosysteme zu schützen. Art. 7.2.3 FAO-Kodex greift zudem die in Art. 5 lit. e) SFSA enthaltene Bestimmung auf.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt enthält in Art. 6 lit. b) CBD in Anlehnung an den Ökosystemansatz die Verpflichtung, die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in dem erforderlichen und möglichen Umfang auch in die sektoralen bzw. sektorenübergreifenden Pläne und Politiken einzubeziehen.⁴²⁵ Durch diese Verpflichtung wird das steigende Bewusstsein für den Umstand deutlich, dass sämtliche anthropogenen Einflüsse sich auf die terrestrische und marine Biodiversität auswirken und daher der Schutz der Artenvielfalt nicht nur gesondert betrachtet werden kann. Die Vorschrift wirkt demnach rechtstechnisch wie eine Integrationsklausel. Art. 8 lit. d) CBD schreibt explizit den Schutz der Ökosysteme und natürlichen Lebensräume sowie die Bewahrung lebensfähiger Populationen von Arten in ihrer natürlichen Umgebung vor und geht damit über die Reichweite der Erhaltungsmaßnahmen für wirtschaftlich bedeutsame Zielarten des Art. 61 SRÜ hinaus. Die Vertragsstaaten werden zudem nicht nur verpflichtet, die biologische Vielfalt vor drohenden Gefahren zu schützen, sondern sie müssen auch Sanierungen bereits eingetretener Beeinträchtigungen der marinen Ökosysteme nach Art. 8 lit. f) CBD vornehmen. Darüber hinaus ist die Einbringung gebietsfremder Arten nach Art. 8 lit. h) CBD zu verhindern bzw. die eingebrachten Arten sind zu kontrollieren. Daneben sehen Art. 8 lit. a), b) und e) CBD die Einrichtung eines Schutzgebietssystems und die Erhaltung der biologischen Vielfalt in diesen vor. Ein Schutzgebiet ist nach der Definition in Art. 2 CBD ein geographisch ausgewiesenes Gebiet, das der Verwirklichung bestimmter Erhaltungsziele dient. Dies bedeutet daher nicht, dass sämtliche Nutzungen bzw. anthropogene Eingriffe in einem Gebiet ausgeschlossen werden, vielmehr besteht die Möglichkeit, ein abgestuftes Schutzgebietssystem zu

⁴²⁵ Für die Umsetzung sei beispielhaft auf die Aktionspläne der EU verwiesen, KOM (2001), 162 endg.; KOM (2006), 216 endg.

entwickeln.⁴²⁶ Auch fischereiwirtschaftliche Nutzungen könnten grundsätzlich in diesen geschützten Gebieten eingeschränkt werden.⁴²⁷

Art. 1 und 2 der Anlage V OSPAR-Ü verweisen für die Begriffsbestimmungen „biologische Vielfalt“, „Ökosystem“ und „Lebensraum“ und die nach Art. 6 lit. a) CBD zu entwickelnden Strategien und Plänen zum Schutz bzw. zur Wiederherstellung der Meeresökosysteme und der marinen biologischen Vielfalt auf die Biodiversitätskonvention. Nach Art. 3 Abs. 1 lit. b) iv) Anlag V OSPAR-Ü soll die Festlegung von Maßnahmen zur Einschränkungen menschlicher Tätigkeiten unter Anwendung eines integrierten Ökosystemansatzes erfolgen. Wie bereits erläutert, sind nach Art. 4 Abs. 1 Anlage V OSPAR-Ü Maßnahmen mit fischereilichem Bezug aus dem Anwendungsbereich ausgenommen. Dies stellt eine Ausnahme von der Anwendung eines integrierten Ökosystemansatzes dar und entzieht damit den meeressumweltschutzrechtlichen Maßnahmen des Übereinkommens die Wirkung gegenüber Fischereitätigkeiten. So können beispielsweise in nach dem OSPAR-Übereinkommen festgesetzten marinen Schutzgebieten keine Fangbeschränkungen oder andere fischereilichen Beschränkungen vorgesehen werden.

Auch dem Helsinki-Übereinkommen ist der ökosystemare Ansatz inhärent. Nach Art. 15 S. 1 Helsinki-Ü sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die Lebensräume, die biologische Vielfalt und die ökologischen Abläufe zu schützen. Die Empfehlung 35/1 vom 01. April 2014, welche die Empfehlung 15/5 von 1994 ersetzt, bezieht sich diesbezüglich beispielsweise auf die Einrichtung eines Systems besonders geschützter Küsten- und Meeresgebiete.⁴²⁸ Hiernach sind Schutzgebiete unter anderem zum Schutz bedrohter Arten, Lebensräume oder Biotope bzw. Biotop-Komplexe, die sich auf den von der HELCOM herausgegebenen Roten Listen befinden, auszuweisen.⁴²⁹ Für die vom Aus-

426 de Fontauber/Downes/Agardy, Geo. Int'l. Envtl. L. Rev. 10 (1998), 753, 774 ff.

427 Zu den kompetenzrechtlichen Problemen 5. Kap. II. 2. a).

428 Ende Juni 2013 bestanden 163 Schutzgebiete in der Ostsee, wobei 12 der Gebiete in deutschen Küstengewässern bzw. der deutschen AWZ ausgewiesen wurden, hierzu HELCOM, Overview of the status of the network of Baltic Sea marine protected areas, S. 12.

429 HELCOM, Red List 2013 of Baltic Sea species in danger of becoming extinct, BSEP No. 140; HELCOM, Red List 2013 of Baltic Sea underwater biotopes, habitats and biotope complexes, BSEP No. 138.

sterben bedrohten Arten wird die Fischerei als eine Hauptursache ausgemacht, wobei der größte Druck aus Überfischung, unerwünschtem Beifang und Lebensraum zerstörenden Fangmethoden resultiert.⁴³⁰ Anders als im OSPAR-Übereinkommen wird die Fischerei als möglicher Regelungsbereich im Helsinki-Übereinkommen nicht ausgeschlossen, sodass in den Schutzgebieten auch die Fischereitätigkeit beschränkende Maßnahmen ergriffen werden können, die die nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung im Sinne des Ökosystemansatzes unterstützen können.⁴³¹

2. Der Ökosystemansatz im europäischen Fischerei- und Meeresumweltschutzrecht

Der ökosystembasierte Ansatz fand sich bereits in Art. 2 Abs. 1 UAbs. 2 FGV 2002 wieder. Die Gemeinsame Fischereipolitik sollte hiernach für eine „*progressive Anwendung eines ökosystemorientierten Ansatzes bei der Bestandsbewirtschaftung*“ Sorge tragen. Eine genauere Definition des Ökosystemansatzes enthielt die Verordnung hingegen nicht. Hintergrund der ökosystemaren Ausrichtung der Fischereipolitik lag in der fortschreitenden Erkenntnis begründet, dass vielseitige Wechselwirkungen zwischen der Fischerei und dem Meeresökosystem bestehen und Synergien zwischen Bestandserhaltungsmaßnahmen und Schutz der marinen Umwelt ausgemacht werden konnten.⁴³²

Art. 2 Abs. 3 FGV stellt derweil die gesamte Fischerei- und Aquakulturtätigkeit mit ihren Umweltauswirkungen im Bereich der Bestandsbewirtschaftung unter die Anwendung des Ökosystemansatzes. Durch die Reformierung 2013 wurde erstmals in Art. 4 Abs. 1 Nr. 9 FGV eine Begriffsbestimmung des ökosystembasierten Ansatzes in den Verordnungstext aufgenommen, die jedoch auf Grund ihres Umfangs sehr sperrig ist. Zusammengefasst stellt diese auf den integrierten Bestandsbewirtschaftungsansatz ab, der bei der Nutzung der Fisch-

⁴³⁰ HELCOM, Red List 2013 of Baltic Sea species in danger of becoming extinct, BSEP No. 140, S. 46.

⁴³¹ In den derzeitig bestehenden Schutzgebieten ist allerdings die Fischerei in keinem einzigen ausgeschlossen und nur in 20 Gebieten bestehen Einschränkungen der Fischerei, HELCOM, Towards an ecologically coherent network of well-managed Marine Protected Areas, BSEP No. 124B, S. 113.

⁴³² KOM (1999) 363 endg., S. 6 f., 9 ff.; KOM (2001) 143 endg., S. 4, 14 f.

bestände nicht nur die Fangtätigkeit, sondern auch jegliche andere anthropogene Einflüsse berücksichtigt, um die Zusammensetzung, den Aufbau und die Funktionsweise der Ökosysteme zu schützen. Erwägungsgrund 13 der FGV führt dazu aus, dass die Umweltfolgen durch den Fischfang begrenzt und Beifänge auf ein Mindestmaß reduziert bzw. schrittweise ganz eingestellt werden sollen. Letzteres könnte insbesondere durch die Entwicklung selektiverer Fangmethoden und verstärkter Kontrollen der Fischerei umgesetzt werden. Die negativen Auswirkungen auf das Ökosystem können auch durch die Aufnahme von Erhaltungsmaßnahmen in die Mehrjahrespläne gem. Art. 10 Abs. 2 lit. a) FGV begrenzt werden. Sofern ernsthafte Bedrohungen für die biologischen Meeresschätze oder das Meeresökosystem bestehen, können die Mitgliedstaaten bzw. die Europäische Kommission nach Art. 13 bzw. Art 12 FGV Sofortmaßnahmen ergreifen, um die Gefahr zu mindern. Dies ermöglicht eine schnellere Reaktion durch ein verkürztes Verfahren und damit einen besseren Schutz des marinen Ökosystems vor fischereilichen Beeinträchtigungen, als wenn Maßnahmen erst durch den Gesetzgeber beschlossen werden müssten.

In Erwägungsgrund 11 und in Art. 2 Abs. 5 lit. j) FGV wird darüber hinaus auf den Beitrag der Gemeinsamen Fischereipolitik zur Erreichung eines *guten ökologischen Zustands* der Meeresumwelt verwiesen, welcher auf Art. 1 Abs. 1 MSRL Bezug nimmt. Die Meeresstrategierahmenrichtlinie setzt den ganzheitlichen ökosystembasierten Ansatz im Meer, in Abkehrung von bloßen sektorspezifischen Maßnahmen, um. Zur Feststellung eines guten ökologischen Zustands wurden in Anhang I der Meeresstrategierahmenrichtlinie elf qualitative Deskriptoren aufgestellt. Deskriptor 3 bezieht sich auf kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände, die sich innerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden müssen und deren Population eine Alters- und Größenverteilung aufweist, die von guter Gesundheit des Bestands zeugt. Die Europäische Kommission hat in einem Beschluss die diesbezüglichen Kriterien konkretisiert: Der fischereiliche Druck ist durch die fischereiliche Sterblichkeit zu bestimmen, die Reproduktionskapazität des Bestands ist anhand der Biomasse des Laicherbestands zu ermitteln und die Alters- und Größenverteilung eines gesun-

den Bestands ist durch eine hohe Anzahl von alten und großen Tieren gekennzeichnet.⁴³³

Darüber hinaus verweist Art. 11 Abs. 1 FGV auf die Vornahme räumlicher Schutzmaßnahmen nach Art. 13 Abs. 4 MSRL, Art. 4 VSRL und Art. 6 FFH-RL für die Bestandserhaltung. Die Mitgliedstaaten können solche Maßnahmen aber nur eigenständig veranlassen, sofern keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten auftreten.⁴³⁴

Die Fischereipolitik soll in die umweltrechtliche Säule der integrierten Meerespolitik eingebunden und damit die Verbindung zwischen Umweltschutz und Fischerei betont werden.⁴³⁵ Die Maßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik müssen nach Berücksichtigung aller bestehender Kenntnisse über die Wechselwirkung derart ausgestaltet sein, dass sich zum einen die direkten und indirekten Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem innerhalb der Grenzen des gesunden Ökosystems und der gesicherten Fischpopulation halten, sowie dass zum anderen die Vereinbarkeit mit anderen meeressumweltrechtlichen Vorschriften sichergestellt ist.⁴³⁶

3. Zusammenfassung

Der Ökosystemansatz ist mittlerweile zu einem Leitprinzip der Fischereipolitik geworden.⁴³⁷ Dies ist u.a. auf den Umstand zurückzuführen, dass die Produktivität der Fischbestände im hohen Maße von einer intakten Meeressumwelt abhängt und die Fischereitätigkeit mithin selbst eine erhebliche Belastung des Ökosystems, beispielsweise durch umweltschädigende Fangmethoden, Beifänge und nicht zuletzt durch die Entnahme der Fische selbst darstellt.⁴³⁸ Wichtig ist insbesondere, dass nicht mehr nur die direkten Auswirkungen der Fischerei auf die befischten Zielarten, sondern vielmehr die gesamten Einflüsse auf das marine Ökosystem betrachtet werden. Es ist daher nur folgerichtig,

⁴³³ Beschluss 2010/477/EU v. 01.09.2010, ABl. L 232 v. 02.09.2010, S. 14, 19 f.

⁴³⁴ Hierzu ausführlicher 5. Kap. II. 2. a).

⁴³⁵ KOM (2008) 187 endg. Ob die Einbindung in dieser Form gelingen kann, wird kritisch beurteilt, 5. Kap. III. 2.

⁴³⁶ KOM (2008) 187 endg., S. 4 f.

⁴³⁷ Markus, EELR 2010, 132, 137; Täuffer, EurUP 2009, 225, 232.

⁴³⁸ KOM (2008) 187 endg., S. 5 f. Zu den Umweltproblemen 1. Kap. I. 2.

den Ansatz in der Fischereipolitik durch Verankerung konkreter Maßnahmen, die den Umweltproblemen der Fischerei entgegentreten, zu stärken. Insbesondere die Ausweisung von Schutzgebieten kann ein Mittel zur Erhaltung gefährdeter Lebensräume und Arten im Sinne des Ökosystemansatzes sein.⁴³⁹

V. Zwischenfazit

Die analysierten ökologischen Grundsätze der Vorsorge, der Nachhaltigkeit und des Ökosystemansatzes haben zunehmend die Regelungen des Fischereirechts beeinflusst. Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass sich die Fischpopulationen auf Grund unterschiedlicher Gründe in einer kritischen ökologischen Lage befinden. Soll der Wirtschaftssektor Fischerei aufrecht erhalten werden, müssen mit Hilfe der ökologischen Grundsätze Regelungen und Maßnahmen ausgearbeitet werden, die die langfristige Nutzung der Bestände sicherstellen können. Auch wenn das Völkerrecht in der Zusammenschau die Anwendung dieser Grundsätze fordert, so ist bei deren Ausgestaltung vornehmlich das Europarecht im Rahmen Gemeinsame Fischereipolitik gefragt. Die im Jahr 2013 novellierte Fischereigrundverordnung hat das Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip sowie den ökosystemaren Ansatz aufgegriffen und noch einmal ihre Bedeutung herausgestellt. Inwieweit die Bestandserhaltungsmaßnahmen diese Grundsätze ausfüllen und damit zu einer umweltverträglicheren Fischerei beitragen können, gilt es im Folgenden zu untersuchen.

⁴³⁹ KOM (2008), 187 endg., S. 4; *Fritz*, Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, S. 312.

4. Kapitel – Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik als Instrumente einer umweltverträglichen Fischerei

Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU bildet die Rechtsgrundlage für die Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungspolitik in europäischen (Funktions-)Hoheitsgewässern und für europäische Fischereifahrzeuge. Die im Jahr 2013 umfassend novellierte Fischereigrundverordnung⁴⁴⁰ bietet ein weitgefächertes Instrumentarium. Durch die Orientierung an den ökologischen Grundsätzen, sollte diese den Ausgangspunkt für die Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei sein.

Art. 6 Abs. 1 FGV ermächtigt die Union unter Berücksichtigung der in Absatz 2 genannten wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Gutachten, die in Art. 7 FGV vorgesehenen Maßnahmen zur Bestandserhaltung zu erlassen, um die fischereirechtlichen Ziele zu erreichen. Art. 7 Abs. 1 FGV nennt zehn unterschiedliche Arten von Maßnahmen, die die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischressourcen bezwecken sollen. Hierbei handelt es sich nicht um einen abschließenden Maßnahmenkatalog, was der Formulierung „*unter anderem*“ zu entnehmen ist. Diese Auflistung hat sich im Vergleich zu der Vorgängervorschrift des Art. 4 Abs. 2 FGV 2002 nicht wesentlich verändert. Die Unterscheidung zwischen den Wiederauffüllungs- und Bewirtschaftungsplänen ist entfallen; an deren Stelle tritt der einheitliche Begriff der *Mehrjahrespläne*. Neu aufgenommen wurde in Art. 7 Abs. 1 lit. f) FGV die Möglichkeit, Maßnahmen zur Erreichung der in Art. 15

⁴⁴⁰ VO 1380/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

FGV erstmals aufgenommenen Pflicht zur Anlandung aller Fänge zu treffen. Eine weitere Neuerung ist in Art. 8 FGV hinzugereten. Die EU kann auf Vorschlag der Mitgliedstaaten Gebiete bestimmen, in denen jegliche Fischereitätigkeit i.S.d. Art. 4 Nr. 28 FGV entweder beschränkt oder gänzlich verboten werden kann. Übergreifend ist eine Tendenz zur verstärkten Zusammenarbeit sowohl zwischen den Mitgliedstaaten untereinander als auch mit der Europäischen Kommission im Rahmen der Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erkennen (Art. 6 Abs. 3 und 4 FGV).

I. Kompetenzkonflikte bei dem Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen

Bevor auf die einzelnen Bestandserhaltungsmaßnahmen eingegangen werden kann, muss ein Blick auf die Verteilung der Organkompetenzen geworfen werden. Grund ist die weitgehende Verlagerung von der faktischen Alleinentscheidungsbefugnis des Rates in fischereilichen Fragen hin zu dem Erlass von Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das von Rat und Europäischem Parlament gemeinsam durchgeführt werden muss.

Durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat sich das Rechtsetzungsverfahren im Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik grundlegend geändert. Während nach Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV der Rat über alle Maßnahmen auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit allein entscheiden konnte, ist die Regelung des Art. 43 AEUV differenzierter gestaltet. Nach Art. 43 Abs. 2 AEUV erlassen der Rat und das Europäische Parlament im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 294 AEUV gemeinsam Maßnahmen zur Regelung der gemeinsamen Marktorganisation und die sonstigen zur Zielerreichung der Gemeinsamen Fischereipolitik notwendigen Bestimmungen. Im Gegensatz dazu erlaubt Art. 43 Abs. 3 AEUV dem Rat auf Vorschlag der Kommission allein Maßnahmen „zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten in der Fischerei“ zu treffen. Das Europäische Parlament muss in diesem Bereich nicht einmal mehr angehört wer-

den. Hintergrund der neuen Kompetenzausrichtung in Art. 43 Abs. 2 AEUV ist zunächst, dass das Parlament als demokratisch legitimiertes Organ der Union stärker in den Gesetzgebungsprozess eingebunden und mehr Einfluss erhalten sollte.⁴⁴¹ Die alleinige Zuständigkeit des Rats in Art. 43 Abs. 3 AEUV ist daher als restriktiv auszulegende Ausnahme zu qualifizieren,⁴⁴² die der Tatsache geschuldet ist, dass die hierdurch erfassten Maßnahmen nicht für die Zielverwirklichung der GFP notwendig sind und zudem einer regelmäßigen Anpassung bedürfen, für die wiederum ein zeitintensives ordentliches Gesetzgebungsverfahren hinderlich wäre.⁴⁴³ Es kann letztendlich aber kein Hierarchieverhältnis zugunsten von Maßnahmen ausgemacht werden, die auf Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden.⁴⁴⁴

Eine strikte Abgrenzung der beiden Kompetenznormen erweist sich oftmals als schwierig, was zu Kompetenzkonflikten zwischen Rat und Europäischem Parlament führt. Im Rahmen der Bestandserhaltungsmaßnahmen gilt dies besonders für die Aufstellung von Mehrjahresplänen i.S.d. Art. 9 FGV und die Festsetzung der Fangmöglichkeiten. Mehrjahrespläne enthalten im Vergleich zu den Wiederauffüllungs- bzw. Bewirtschaftungsplänen nach Art. 5 f. FGV 2002 keine Regelungen zur Festlegung der zulässigen Gesamtfangmenge (*Total Allocatable Catches, TACs*) oder zu Fischereiaufwandsbeschränkungen mehr, da diese in die Zuständigkeit des Rats nach Art. 43 Abs. 3 FGV fallen.⁴⁴⁵ Die Mehrjahrespläne gehen in ihrer Gesamtheit über die Festsetzung von Fangmöglichkeiten weit hinaus und bestimmen grundsätzlich die Ziele der jeweiligen Bestandsbewirtschaftung. Daher sind die mehrjährigen Pläne gem. Art. 43 Abs. 2 AEUV im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV von Europäischem Parlament und Rat gemeinsam zu erlassen. Allerdings greifen die Vorgaben in den Plänen bezüglich der Bewirtschaftung der Fischbestände oberhalb des Niveaus des höchstmöglichen Dauerertrags gem. Art. 16

⁴⁴¹ v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 17 (Stand Aug. 2015).

⁴⁴² Busse, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 43 AEUV Rn. 5.

⁴⁴³ v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 15 (Stand Aug. 2015).

⁴⁴⁴ Bast, in: v. Bogdandy/ders. (Hrsg.), Europäisches Verfassungsrecht, S. 489, 549.

⁴⁴⁵ Zu den Inhalten der Mehrjahrespläne 4. Kap. III.

Abs. 4 FGV der Festsetzung der Fangmöglichkeiten durch den Rat in gewisser Weise vor. Dies scheint zunächst ein Eingriff in die Zuständigkeit des Rates zu sein. Allerdings lässt sich dem Wortlaut des Art. 43 Abs. 2 AEUV nicht entnehmen, dass der unionale ordentliche Gesetzgeber keine Maßnahmen treffen darf, die auch unter Absatz 3 der Vorschrift fallen können, wenn diese wesentlicher Bestandteil der Gemeinsamen Fischereipolitik sind.⁴⁴⁶ Im Gegensatz zu den jährlich festzusetzenden Fangquoten basiert das Konzept einer mehrjährigen Planung auf einer langfristigen Entscheidung. Die hierin festgelegten Richtwerte der fischereilichen Sterblichkeit und der Laicherbiomasse, die der Erreichung des höchstmöglichen Dauerertrags dienen, müssen ggf. bei einer nicht prognostizierten Entwicklung der Bestände oder bei einer veränderten Datenlage angepasst werden; es bedarf aber keiner jährlichen Überarbeitung durch den Rat. Diese Vorgaben sind damit wesentlich für die Zielerreichung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU in Bezug auf die Bestandserhaltung und -bewirtschaftung. Dass der Rat die Bestimmungen der Mehrjahrespläne nicht durch die Festsetzung der Fangmöglichkeiten abändern kann, ergibt sich darüber hinaus aus der Systematik des Art. 43 Abs. 2 und 3 AEUV. Eine Regelung, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 43 Abs. 2 AEUV getroffen wurde und die grundlegende Ausrichtung der Fischereipolitik betrifft, kann nicht durch die autonome Rechtsetzung des Rates nach Art. 43 Abs. 3 AEUV aufgehoben oder modifiziert werden.⁴⁴⁷ Vielmehr muss sich der Rat an die Vorgaben über die grundsätzlichen Zielsetzungen der Gemeinsamen Fischereipolitik halten und kann seine Kompetenz nur in diesem Rahmen ausüben.⁴⁴⁸ Über die Einhaltung der bezifferten Vorgaben für die Erreichung des höchstmöglichen Dauerertrags in den Mehrjahresplänen hinaus, bestimmt der Rat weiterhin allein die Höhe der TACs und die Art der Fischereiaufwandsbeschränkungen.

⁴⁴⁶ Thiele, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 43 AEUV Rn. 18; v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 18 f. (Stand Aug. 2015).

⁴⁴⁷ v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 21 (Stand Aug. 2015).

⁴⁴⁸ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 58 – curia.

Die Kompetenzabgrenzung bei der Änderung von Mehrjahresplänen ist nicht lediglich akademischer Natur. So äußert sich der institutionelle Konflikt u.a. in der Blockierung von verschiedenen, durch die Kommission bereits ausgearbeiteten Mehrjahresplänen.⁴⁴⁹ Der EuGH hatte nunmehr Gelegenheit, in zwei jeweils verbundenen Verfahren des Europäischen Parlaments und der Kommission gegen den Rat, die Anwendungsbereiche von Art. 43 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 3 AEUV näher voneinander abzugrenzen.

1. Der Kompetenzkonflikt bei der Änderung von Mehrjahresplänen vor dem EuGH

a) Streitgegenstand

Ausdruck des Streits um die Zuständigkeit ist die Tatsache, dass der Rat eigenständig Vorschriften des Mehrjahresplans für Kabeljaubestände⁴⁵⁰ unter Bezugnahme auf Art. 43 Abs. 3 AEUV geändert hat,⁴⁵¹ obwohl die Kommission in ihrem Vorschlag zur Änderung der Verordnung⁴⁵² auf die Zuständigkeit aus Art. 43 Abs. 2 AEUV abgestellt hat. Der Rat hat den Änderungsvorschlag in zwei Teile untergliedert und die Änderungen, die sich auf die Festsetzungen der zulässigen Gesamtfangmenge und Aufwandsbeschränkungen beziehen, im Wege der Verordnung auf Grundlage des Art. 43 Abs. 3 AEUV beschlossen.⁴⁵³ Der Rat rechtfertigt dies mit dem allgemeinen Hinweis, es handele sich nicht um Maßnahmen, die der gemeinsamen Organisation der Fischereimärkte oder der sonstigen Zielverwirklichung der Gemeinsamen Fischereipolitik dienen, sondern diese beträfen lediglich den in Art. 43 Abs. 3 AEUV genannten Bereich der Festsetzung der Fangmöglichkeiten.⁴⁵⁴ Das Europäische Parlament und die Kommission haben auf Grund dieses Vorgehens Klage vor dem EuGH mit dem Ziel erhoben, die Verordnung des Rates wegen dessen Unzuständigkeit für nichtig

⁴⁴⁹ Weis/Busse, ZUR 2013, 10, 17; BT-Drs. 17/12965, S. 4.

⁴⁵⁰ VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20.

⁴⁵¹ VO 1243/2012/EU v. 19.12.2012, ABl. L 352 v. 21.12.2012, S. 10.

⁴⁵² KOM (2012) 498 endg.

⁴⁵³ Ratsdok. 17589/12 v. 18./19.12.2012, S. 28.

⁴⁵⁴ Erwägungsgrund 8 der VO 1243/2012/EU.

erklären zu lassen.⁴⁵⁵ Das Parlament formuliert in seinem Antrag, mehrjährige Pläne würden eine Einheit als Mittel zu Erhaltung und Bewirtschaftung darstellen und die darin enthaltenen Bestimmungen der Ausübung der Ziele der Nachhaltigkeit und der Erhaltung der Gemeinsamen Fischereipolitik dienen. Daher könne eine Änderung des Plans nur insgesamt auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 2 AEUV erfolgen. Darüber hinaus sei die Aufteilung des Kommissionsentwurfs ein verfahrensmissbräuchliches Verhalten, welches die Rechtsprechung zur Wahl der Rechtsgrundlage nach dem Schwerpunkt des Rechtsakts unterlaufe. Die Kommission teilt in ihrem Antrag diese Bedenken und rügt außerdem einen Verstoß gegen Art. 17 Abs. 2 EUV, der ihr ein Initiativmonopol bei den Verfahren zum Erlass von Rechtsakten einräumt.

b) Rechtliche Würdigung

Der EuGH hat die angefochtene Verordnung des Rates zur Änderung des Mehrjahresplans wegen Heranziehung der falschen Kompetenzgrundlage für nichtig erklärt.⁴⁵⁶

In Abgrenzung des Anwendungsbereichs zwischen Art. 43 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 3 AEUV sei entscheidend, ob die vorgesehene Maßnahme notwendig sei, um die Ziele der durch den AEUV geregelten gemeinsamen Politiken verwirklichen zu können, sodass eine politische Entscheidung vorausgesetzt werde, die dem ordentlichen Unionsgesetzgeber vorbehalten sein müsse. Technische Maßnahmen und solche, die zur Durchführung der GFP notwendig seien, können hingegen auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 3 AEUV erlassen werden.⁴⁵⁷ Der EuGH betonte jedoch, dass die Regelung des alten Art. 37 EGV nicht lediglich durch Art. 43 Abs. 2 AEUV, sondern im Zusammenhang mit Art. 43 Abs. 3 AEUV ersetzt wurde, sodass letzterer gesondert als Rechtsgrundlage für Maßnahmen herangezogen werden kön-

⁴⁵⁵ EuGH, Rs. C-125/13, EP/Rat, ABl. C 156 v. 01.06.2013, S. 21.

⁴⁵⁶ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 83 – curia.

⁴⁵⁷ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 48 – curia.

ne.⁴⁵⁸ Allerdings beschränken sich die durch die Verordnung des Rates geänderten Vorschriften des Mehrjahresplans nicht auf die Festlegung von Fangmöglichkeiten auf einer jährlichen Basis und deren Aufteilung. Es handele sich vielmehr um eine Anpassung des allgemeinen Verfahrens für die Festsetzung der TACs und der Fischereiaufwandsbeschränkungen, um Mängel der vorherig geltenden Regelungen zu beheben, die die Verwirklichung der Ziele des mehrjährigen Wieder-auffüllungsplans für Kabeljau gefährdeten. Diese Änderungen definieren somit den rechtlichen Rahmen für die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten, dessen Festlegung aber einer politischen Entscheidung des Unionsgesetzgebers vorbehalten sei, sodass die geänderten Vorschriften zusammen mit den anderen vorgeschlagenen Maßnahmen auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 2 AEUV hätten erlassen werden müssen.⁴⁵⁹

Nicht ausdrücklich hat sich der EuGH zu der Frage geäußert, ob Regelungen eines Mehrjahresplans nur einheitlich auf die Kompetenz des Art. 43 Abs. 2 AEUV gestützt werden können. Allerdings stellt er die wesentliche Bedeutung mehrjähriger Pläne für die Förderung einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Fischbeständen heraus.⁴⁶⁰ Da dies aber übergeordnetes Ziel der GFP ist und die Pläne zudem selbst keine Durchführungsmaßnahmen i.S.d. Art. 43 Abs. 3 AEUV enthalten, sind Mehrjahrespläne grundsätzlich einheitlich auf Art. 43 Abs. 2 AEUV zu stützen.

Da der EuGH die angegriffene Verordnung bereits auf Grund der falschen Kompetenzgrundlage für nichtig erklärt hat, hat er zu dem im Weiteren vorgebrachten Klagegrund der Kommission im Hinblick auf die Verletzung des Initiativrechts keine Ausführungen mehr gemacht. Nach Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV steht der Kommission grundsätzlich das ausschließliche Initiativrecht für Gesetzgebungsakte i.S.d. Art. 289 Abs. 3 AEUV zu. Für andere Rechtsakte bestimmt Art. 17 Abs. 2 S. 2 EUV, dass der Kommission das Vorschlagsrecht obliegt, soweit dies in

⁴⁵⁸ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 58 – curia.

⁴⁵⁹ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 79 f. – curia.

⁴⁶⁰ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 67 – curia.

den Verträgen, wie in Art. 43 Abs. 3 AEUV, vorgesehen ist. Damit wird der Kommission eine starke Stellung im Rechtsetzungsverfahren gewährt, wobei sie maßgeblichen Einfluss auf die Struktur und den Inhalt des zu erlassenden Rechtsakts hat.⁴⁶¹ Art. 293 Abs. 1 AEUV erlaubt dem Rat hingegen, durch einstimmigen Beschluss den Kommissionsvorschlag abzuändern.⁴⁶² Die sich in diesem Zusammenhang stellende Frage ist, ob die Aufteilung und die Heranziehung einer anderen Kompetenzgrundlage noch eine zulässige Änderung des Vorschlags darstellt. Die Grenzen des Abänderungsrechts lassen sich abstrakt nur schwer festlegen. Weder in der Rechtsprechung des EuGH noch in der Literatur finden sich allgemeingültige Begriffsbestimmungen. Die äußerste Grenze liegt aber in einer derart umfassenden Umgestaltung des Kommissionsentwurfs, dass es sich bei dem Ratsbeschluss letztlich um einen eigenen Vorschlag des Rates handelt.⁴⁶³ Es muss daher in einer Einzelfallbetrachtung festgestellt werden, ob die verabschiedete Verordnung zur Änderung des Mehrjahresplans für Kabeljaubestände noch gegenständlich und dem Zweck nach auf dem Vorschlag der Kommission basiert.⁴⁶⁴

Die durch die VO 1243/2012/EU geänderten Vorschriften des Art. 9 und Art. 12 der VO 1342/2008/EG entsprechen zwar inhaltlich dem Kommissionsentwurf und beeinträchtigen auch nicht das Ziel des mehrjährigen Kabeljauplans.⁴⁶⁵ Allerdings wird der Rechtscharakter der Bestimmungen durch die Verordnung des Rates von legislativen in regulatorische Vorschriften gewandelt. Zudem wird durch die geänderten Regelungen des Mehrjahresplans auch der Gesamtansatz bei der Bewirtschaftung der Kabeljaubestände erheblich verändert, da die

⁴⁶¹ Breier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 17 EUV Rn. 13; Kugelmann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 17 EUV Rn. 56.

⁴⁶² Das Erfordernis der Einstimmigkeit ist für die VO 1243/2012/EU eingehalten, Ratsdok. 17589/12, S. 28.

⁴⁶³ Hetmeier, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 293 AEUV Rn. 5; Gellermann, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 293 AEUV Rn. 12; von Buttlar, Das Initiativerecht der Europäischen Kommission, S. 57.

⁴⁶⁴ Vgl. EuGH, Urt. v. 30.05.1989, Rs. 355/87, Kommission/Rat, Slg. 1989, 1517, Rn. 44; EuGH, Urt. v. 11.11.1997, Rs. C-408/95, Eurotunnel u.a., Slg. 1997-I, 6315, Rn. 39.

⁴⁶⁵ EuGH, Urt. v. 01.12.2015, verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 77 – curia.

Rahmenbedingungen für die Festlegung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten bestimmt werden.⁴⁶⁶

2. Der Kompetenzkonflikt bei der Gewährung von Fangmöglichkeiten an Drittstaaten in EU-Gewässern vor dem EuGH

a) Streitgegenstand

Zur Klärung seiner Mitwirkungsrechte hat das Europäische Parlament noch eine weitere Nichtigkeitsklage vor dem EuGH erhoben.⁴⁶⁷ Das Parlament wendet sich gegen einen Beschluss des Rates über die Gewährung von Fangmöglichkeiten in EU-Gewässern für venezolanische Fischereifahrzeuge in der AWZ vor der Küste Französisch-Guayanas.⁴⁶⁸ Der Rat hat diesen auf die Kompetenzgrundlage des Art. 43 Abs. 3 i.V.m. Art. 218 Abs. 6 S. 2 lit. b) AEUV gestützt. Das Europäische Parlament sieht hierin hingegen eine Verletzung der Kompetenzvorschrift des Art. 43 Abs. 2 i.V.m. Art. 218 Abs. 6 S. 2 lit. a) v) AEUV, da der Beschluss einer internationalen Übereinkunft über den Zugang zu Unionsgewässern zum Zweck der Fischerei durch einen Drittstaat gleichkomme. Die Kommission hat in dieser Sache ebenfalls wegen Missachtung der Zuständigkeitsvorschriften durch den Rat Klage erhoben.⁴⁶⁹

b) Rechtliche Würdigung

Der EuGH hat in seinem Urteil die Heranziehung der Kompetenzgrundlage aus Art. 43 Abs. 3 AEUV für unionsrechtswidrig angesehen und den angefochtenen Ratsbeschluss für nichtig erklärt. Der Gerichtshof kommt bei der inhaltlichen Einordnung des Ratsbeschlusses zu dem Ergebnis, dass es sich nicht um die konkrete Festsetzung oder Aufteilung von Fangmöglichkeiten handele, sondern vielmehr die Zugangsgewährung für venezolanische Fischereifahrzeuge bezweckt wer-

⁴⁶⁶ Schlussanträge des Generalanwalts Nils Wahl v. 21.05.2015 zu den verb. Rs. C-124/13 und C-125/13, EP u. Kommission/Rat, Rn. 93 – curia.

⁴⁶⁷ EuGH, Rs. C-103/12, EP/Rat, ABl. C 157 v. 02.06.2012, S. 2.

⁴⁶⁸ Beschluss 2012/19/EU v. 16.12.2011, ABl. L 6 v. 10.01.2012, S. 8.

⁴⁶⁹ EuGH, Rs. C-165/12, Kommission/Rat, ABl. C 157 v. 02.06.2012, S. 6.

de.⁴⁷⁰ Zwar stehe dem Küstenstaat nach Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ das Recht zu, die lebenden Ressourcen in seiner AWZ auszubeuten. Allerdings bestehe nach Art. 62 Abs. 2 SRÜ ebenfalls die Verpflichtung, anderen Staaten Zugang zum Überschuss der zulässigen Fangmenge zu gewähren, den der Küstenstaat auf Grund fehlender Fangkapazitäten nicht selbst abfischen könne. Der Ratsbeschluss sei schließlich als Teil eines auf der Grundlage des Art. 62 Abs. 2 SRÜ geschlossenen Abkommens über die Gewährung von Zugangsrechten zu beurteilen.⁴⁷¹ Wenn den unter venezolanischer Flagge fahrenden Fischereifahrzeugen letztendlich gestattet werde, in den festgelegten Zonen zu fischen, handele es sich nicht um eine technischen oder Durchführungsmaßnahme nach Art. 43 Abs. 3 AEUV, vielmehr sei dies eine Maßnahme, die zur Verwirklichung der Ziele der GFP notwendig sei, sodass der Beschluss auf Art. 43 Abs. 2 AEUV hätte gestützt werden müssen.⁴⁷²

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der inhaltliche Schwerpunkt des Beschlusses in der Zugangsgewährung zu einem Unionsgewässer liegt, was von der Sonderkompetenz des Rates aus Art. 43 Abs. 3 AEUV nicht mehr erfasst ist, sondern vielmehr die Bestimmung einer allgemeinen Politikrichtung i.S.d. Art. 43 Abs. 2 AEUV darstellt. Demnach wäre ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren durchzuführen gewesen und der Rat hätte die Zustimmung des Europäischen Parlaments nach Art. 218 Abs. 6 S. 2 lit. a) v) AEUV einholen müssen.

3. Zusammenfassung

Der EuGH hat die Verfahren zum Anlass genommen, die Anwendungsbereiche der Befugnisnormen des Art. 43 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV genauer voneinander abzugrenzen. Der Rat ist auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 3 AEUV nur berechtigt, technische Maßnahmen oder Durchführungsmaßnahmen, die zur Umsetzung für die nach

⁴⁷⁰ EuGH, Urt. v. 26.11.2014, verb. Rs. C-103/12 und C-165/12, EP u. Kommission/Rat, Rn. 78 – curia.

⁴⁷¹ EuGH, Urt. v. 26.11.2014, verb. Rs. C-103/12 und C-165/12, EP u. Kommission/Rat, Rn. 57, 73 – curia.

⁴⁷² EuGH, Urt. v. 26.11.2014, verb. Rs. C-103/12 und C-165/12, EP u. Kommission/Rat, Rn. 79 – curia.

Art. 43 Abs. 2 AEUV vom Unionsgesetzgeber zu bestimmenden übergeordneten Zielbestimmungen der GFP notwendig sind, zu erlassen.⁴⁷³ Eine im Sinne eines *obiter dictum* umfassende Abgrenzung sämtlicher Maßnahmen, die auf die Zuständigkeitsnormen des Art. 43 Abs. 2 bzw. Abs. 3 AEUV zu stützen sind, ist durch die Urteile des EuGH hingegen nicht erfolgt.

II. Der höchstmögliche Dauerertrag als Bewirtschaftungsziel

Art. 2 Abs. 2 FGV schreibt erstmals als Zielvorgabe der Bestandsbewirtschaftung die Erreichung eines Niveaus bis spätestens zum Jahr 2020⁴⁷⁴ vor, das oberhalb des höchstmöglichen Dauerertrags (*Maximum Sustainable Yield, MSY*) liegt. Nach der Definition in Art. 4 Abs. 1 Nr. 7 FGV wird der höchstmögliche Dauerertrag verstanden als „*der höchstmögliche theoretische, auf ein Gleichgewicht ausgerichtete Ertrag, der einem Bestand unter den derzeitigen durchschnittlichen Umweltbedingungen auf Dauer durchschnittlich entnommen werden kann, ohne dass der Fortpflanzungsprozess erheblich beeinträchtigt wird*“. Entscheidend ist demnach, die Bestandsgröße durch Anpassung der fischereilichen Sterblichkeit auf ein Niveau anzuheben, welches die maximale Reproduktionsrate gewährleistet. Dieses Bewirtschaftungsziel findet sich bereits auf völkerrechtlicher Ebene in Art. 61 Abs. 3 SRÜ wieder und wurde auf dem UN Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg mit der Zeitvorgabe „*dringend und nach Möglichkeit bis 2015*“⁴⁷⁵ versehen. Im Jahr 2006 hat die Europäische Kommission sodann eine Mitteilung über die Verwirklichung der Nachhaltigkeit im Fischereisektor der EU mithilfe des Konzepts des höchst-

⁴⁷³ Der EuGH hat seine Rechtsprechung in einem weiteren Urteil bestätigt, EuGH, Urt. v. 07.09.2016, Rs. C-113/14, Bundesrepublik Deutschland/EP u. Rat, Rn. 55 ff. – curia.

⁴⁷⁴ Der ursprüngliche Kommissionsentwurf sah in Art. 2 Abs. 2 FGV eine Zeitvorgabe bis 2015 vor, welche jedoch vom Rat und Europäischen Parlament als zu knapp bemessen beurteilt wurde. Zur Position des Rats, Ratsdok. 11322/12 v. 14.06.2012 und die Stellungnahme des Europäischen Parlaments, EP-Dok. P7_TA-PROV(2013)0040 v. 06.02.2013.

⁴⁷⁵ A/CONF.199/20 Anlage Nr. 31 a).

möglichen Dauerertrags veröffentlicht,⁴⁷⁶ welche die schrittweise Einführung und Anwendung des MSY in Umsetzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen zur nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung vor sieht. Im Jahr 2014 wurden immerhin 59 % der Fischbestände mit ausreichender Datenlage im Nordostatlantik im Rahmen des MSY-Konzepts bewirtschaftet.⁴⁷⁷ Diese doch positiv stimmende Zahl relativiert sich, wenn die Fischbestände ohne ausreichende Datenlage hinzugezogen werden. Insgesamt bestand 2014 für 55 % der Bestände keine ausreichende Datenlage, die es erlaubte, den Bestandszustand einzuschätzen. Von den Beständen, für die ein gesicherter Datenumfang vorlag, befanden sich mit 55 % nur knapp über die Hälfte innerhalb sicherer biologischer Grenzen, sodass lediglich etwa 26 % der Fischbestände gesichert nachgewiesen auf MSY-Niveau bewirtschaftet wurden.

Die Berechnungsmethode für die Bestimmung der zulässigen Gesamtfangmenge des ICES sah im Jahr 2009 noch einen Wert vor, der den Zusammenbruch von Beständen durch zu hohe fischereiliche Sterblichkeit verhindern sollte.⁴⁷⁸ Erst in der näheren Vergangenheit trat ein Wandel dahingehend ein, dass nicht mehr die Bestandsbewirtschaftung auf einem Minimalniveau, sondern nunmehr die Erzielung einer dauerhaft maximierten Nutzung angestrebt und damit das MSY-Konzept anwendet wird.⁴⁷⁹ Diese Umstellung ist ein Gewinn für die ökologische Nachhaltigkeit der Ressourcenbewirtschaftung, denn durch diesen Ansatz wird eine erhöhte Biomasse als Referenzwert angestrebt und somit ein Sicherheitsbereich für die Bestände aufgebaut, der negativ veränderte Bestandspopulationen, gleich welchen Ursprungs, besser auffangen kann. Schwierigkeiten bei der Berechnung dieser Referenzgrößen für eine nachhaltige Entwicklung basieren im Wesentlichen auf fehlenden Daten und teilweise unkalkulierbaren Einflüssen, wie sie aus den sich ändernden Bedingungen der Meeresökosysteme resultieren.⁴⁸⁰ Um eine bestimmte Bestandsbiomasse unter wechselnden Umweltbedingungen zu erreichen, würde sich die Fische-

⁴⁷⁶ KOM (2006) 360 endg.

⁴⁷⁷ KOM (2014) 388 endg., S. 14.

⁴⁷⁸ ICES, Advice 2009, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, S. 2.

⁴⁷⁹ ICES, Advice 2010, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, S. 4.

⁴⁸⁰ Kraus/Döring, ZUR 2013, 3, 6; SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 50.

reiwirtschaft zudem erheblich schwankenden Maßnahmen ausgesetzt sehen, die wiederum zu einer ökonomischen Instabilität des Fischereisektors führen würden.⁴⁸¹ Daher ist es angezeigt, zusätzlich zu dem Laicherbiomassebestand, der den höchstmöglichen Dauerertrag gewährleistet, als weitere Referenzgröße die fischereiliche Sterblichkeit i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Nr. 13 FGV hinzuzuziehen, da sich diese als einzige Variable durch das Fischereimanagement beeinflussen und direkt kontrollieren lässt.⁴⁸² Ein Beispiel für den Wechsel der Referenzgröße von der Biomasse auf die fischereiliche Sterblichkeit bildet der Mehrjahresplan für Kabeljau. Wurde in Art. der VO 423/2004/EG⁴⁸³ noch eine Zielbiomasse für die Kabeljaubestände angestrebt, erkannte man bei der Reform des Mehrjahresplans im Jahr 2008,⁴⁸⁴ dass die fischereiliche Sterblichkeit im Zuge sich stetig ändernden Umweltbedingungen eine geeignetere Zielgröße darstellt.⁴⁸⁵ Zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten wird jedoch weiterhin zusätzlich auf die Mindest- bzw. Vorsorgewerte der Laicherbiomasse in Kapitel II der VO 1342/2008/EG abgestellt. Ob alle kommerziell gefischten Bestände zur gleichen Zeit auf ein Niveau oberhalb des höchstmöglichen Dauerertrags gebracht werden können, wird indes bezweifelt, da die Bestandsgrößen nicht nur von der Ressourcenentnahme durch die Fischereiwirtschaft, sondern auch durch die gegenseitigen Abhängigkeiten bestimmter Fischbestände im Sinne einer Räuber-Beute-Beziehung beeinflusst werden.⁴⁸⁶

Insgesamt dient das MSY-Prinzip aber nicht nur der ökologisch motivierten Bestandserholung. Gesunde Fischbestände führen langfristig auch zu ökonomischen Vorteilen. Für größere Fangmengen müsste weniger Fischereiaufwand betrieben werden und somit könnten Gewinne optimiert und Kosten eingespart werden.⁴⁸⁷ Dies ist Ausdruck der wechselseitigen Bedingungen der ökologischen auf der

⁴⁸¹ KOM (2006) 360 endg., S. 7.

⁴⁸² ICES, Advice 2010, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, S. 5; SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 50.

⁴⁸³ VO 423/2004/EG v. 26.02.2004, ABl. L 70 v. 09.03.2004, S. 8.

⁴⁸⁴ VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20.

⁴⁸⁵ KOM (2008) 162 endg., S. 2.

⁴⁸⁶ Agnew/White/Savage, A Vision for European Fisheries, S. 47; ICES, Advice 2013, Book 6, Multispecies consideration for the North Sea stocks, 6.3.1.

⁴⁸⁷ KOM (2006) 360 endg., S. 6.

einen und ökonomischen sowie sozialen Nachhaltigkeit auf der anderen Seite. Es zeigt sich hier, wie eng die Schutz- mit den Nutzungsinteressen im Hinblick auf die Fischereiressourcen miteinander verknüpft sind. Darüber hinaus verpflichtet Art. 2 Abs. 2 UAbs. 1 FGV nicht nur zu einer Bestandsbewirtschaftung *auf*, sondern *oberhalb* des Niveaus des höchstmöglichen Dauerertrags. Damit wird dem Vorsorgeprinzip insoweit Rechnung getragen, als dass Unsicherheiten bezüglich der Datenlage und Entwicklung der Bestände bei den Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen einbezogen werden müssen. Das ist überdies notwendig, da das MSY-Konzept auf einer Gleichgewichtsannahme beruht, nach der auf Grund der vorsorglichen Bewirtschaftung der Fischbestände die Reproduktionsrate konstant zunimmt.⁴⁸⁸ Nicht einbezogen in diese Überlegung sind also Schwankungen, die durch wechselnde Umweltbedingungen, beispielsweise in Folge des Klimawandels, oder Interaktionen der Arten untereinander entstehen. Würde die Befischungsrate demnach *auf* dem Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags liegen, könnte es erneut zu einer Überfischungssituation kommen, sobald die Produktivität der Fischbestände nicht den durchschnittlichen Wert im Jahr erreicht.

III. Mehrjahrespläne als Bewirtschaftungsgrundlage

Die bereits seit der Fischereigrundverordnung 1992 bestehende, aber erst mit deren Reform 2002 genutzte Möglichkeit zur Aufstellung von Mehrjahresplänen war ein wichtiger umweltbezogener Fortschritt. Art. 5 und Art. 6 FGV 2002 unterschieden zwischen mehrjährigen Wiederauffüllungsplänen für Fischbestände *außerhalb* sicherer biologischer Grenzen und Bewirtschaftungsplänen für Bestände *an bzw. innerhalb* sicherer biologischen Grenzen. Art. 9 FGV spricht dagegen ohne Unterscheidung von Mehrjahresplänen, wobei sich diese nach Absatz 1 ebenfalls auf die Erhaltung oder Wiederauffüllung von Fischbeständen oberhalb eines Niveaus, welches den höchstmöglichen Dauerertrag sichert, beziehen. Dies ist im Zusammenhang einer neuen

⁴⁸⁸ Kraus/Döring, ZUR 2013, 3, 6; SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 16 ff.

Systematisierung konsequent, waren doch die Vorgängervorschriften nahezu wortgleich ausgestaltet, wenngleich durch die differenzierten Begriffe ungleich schneller deutlich wurde, in welchem Zustand sich die beplanten Fischbestände befanden. Allerdings ist eine Trennung der beiden Planarten durch Erlass zweier unterschiedlicher Verordnungen unübersichtlich und unflexibel hinsichtlich des fließenden Übergangs zwischen Wiederauffüllung und Bewirtschaftung. Um eine langfristige Planung sicherzustellen, bietet es sich vielmehr an, einen Mehrjahresplan mit zwei Phasen, der Wiederauffüllung und der Bewirtschaftung in sicheren biologischen Grenzen, vorzusehen. Die Union hat bereits zum Teil vor dem Inkrafttreten der Reform 2013 einen solchen Übergang in ihren Mehrjahresplänen vorgesehen und nicht trennscharf zwischen Wiederauffüllungs- und Bewirtschaftungsplänen unterschieden.⁴⁸⁹ Mit den übergreifenden Plänen kann eine leichtere Anpassung der hierin vorgesehenen Maßnahmen erfolgen, sollte sich die Bestandsgröße in die eine oder andere Richtung entwickeln, ohne einen gänzlich neuen Plan verabschieden zu müssen.

1. Inhaltliche Reichweite von Mehrjahresplänen

Inhaltlich beziehen sich die Mehrjahrespläne auf die in Art. 10 FGV genannten Aspekte. Darunter fallen neben dem Geltungsbereich des Plans, welcher die Bestände, Fischerei und das betroffene Gebiet umschreibt, und die durch den Plan bezweckten Ziele insbesondere auch bezifferbare Vorgaben wie die fischereiliche Sterblichkeit und/oder die Biomasse des Laicherbestands, die in einem vorgegebenen Zeitrahmen zu erfüllen sind, sowie Referenzgrößen für die Bestandserhaltung und weitere mögliche Maßnahmen, die der Erhaltung dienen. Nicht in den Mehrjahresplänen enthalten sind hingegen die Festsetzungen der zulässigen Gesamtfangmengen der beplanten Arten durch die sogenannten TACs (*Total Allowable Catches*)⁴⁹⁰ und Beschränkungen des Fi-

489 S. z.B. VO 676/2007/EG v. 11.06.2007 zur Einführung eines Mehrjahresplans für die Fischereien auf Scholle und Seezunge in der Nordsee, ABl. L 157 v. 19.06.2007, S. 1. Auch die VO 1098/2007/EG v. 18.07.2007 zur Einführung eines Mehrjahresplans für die Dorschbestände der Ostsee, ABl. L 248 v. 22.09.2007, S. 1 deutet im Erwägungsgrund 12 an, dass der Mehrjahresplan nur während der ersten drei Jahre als Wiederauffüllungsplan anzusehen ist.

490 S. hierzu 4. Kap. IV. 1.

schereiaufwands⁴⁹¹. In den Wiederauffüllungs- und Bewirtschaftungsplänen nach Art. 5 Abs. 4 UAbs. 1 und Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FGV 2002 waren solche Vorgaben noch vorgesehen. Hintergrund der Herausnahme der Maßnahmen aus den Mehrjahresplänen nach Art. 10 FGV ist der Kompetenzkonflikt, der aus der primärrechtlich unterschiedlichen Zuständigkeit aus Art. 43 Abs. 2 und Art. 43 Abs. 3 AEUV resultiert.⁴⁹² Dies könnte jedoch einen ökologischen Rückschritt bedeuten. Die Aufgabe der Mehrjahrespläne ist, die Fischbestände auf ein Niveau oberhalb des höchstmöglichen Dauerertrags zu bringen. Da die Fischpopulation im Wesentlichen von der direkten Entnahme der Fische durch Fischereiaktivitäten beeinflusst wird, ist zunächst unverständlich, dass gerade die Festsetzung der Fangbeschränkungen als eine wesentliche Bewirtschaftungsmaßnahme nicht in die Pläne integriert wird bzw. werden kann. Allerdings werden nicht zu überschreitende Werte für die fischereiliche Sterblichkeit sowie die untere Grenze der Laicherbiomasse vorgegeben. Daher ist die Bindungswirkung der Mehrjahrespläne in Bezug auf weitere Handlungen der EU, insbesondere die Festsetzung der Fangmöglichkeiten, entscheidend. Art. 16 Abs. 4 FGV verpflichtet bei der Festlegung von Fangmöglichkeiten und damit von TACs und Fischereiaufwandsbeschränkungen nicht nur auf das allgemeine Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags aus Art. 2 Abs. 2 FGV. Vielmehr wird auch eine Verpflichtung zur Einhaltung der bezifferten Vorgaben bezüglich fischereilicher Sterblichkeit und Laicherbiomasse aus den Mehrjahresplänen verankert. Damit sind die Fangmöglichkeiten an die Grenzwerte der Pläne gebunden. Auch wenn keine Regelungen mehr für die Anpassung der TACs und Aufwandsbeschränkungen im Sinne einer automatisierten Quotenkürzung in die Pläne aufgenommen werden können, muss der Rat bei der jährlichen Festsetzung der Fangmöglichkeiten diese Grenzwerte einhalten. Andernfalls läge ein Verstoß des Rates gegen den als Verordnung ergangenen Mehrjahresplan vor, der ggf. gerichtlich überprüft werden könnte.⁴⁹³

⁴⁹¹ S. hierzu 4. Kap. IV. 5.

⁴⁹² Zu den daraus resultierenden Problemen 4. Kap. I.

⁴⁹³ Zu dem Kompetenzkonflikt bei der Änderung von Mehrjahresplänen ausführlicher unter 4. Kap. I. 1.

Mehrjahrespläne können gem. Art. 9 Abs. 3 FGV entweder für einzelne Arten oder im Fall gemischter Fischerei auf mehrere Bestände eines Bewirtschaftungsgebiets festgelegt werden. Nach Art. 4 Nr. 36 FGV handelt es sich bei der gemischten Fischerei um Fischereien, bei denen im Rahmen eines Fangeinsatzes mit hoher Wahrscheinlichkeit mehrere Arten gefischt werden. Ein Beispiel bietet die Planung der gemischten Fischerei von Schollen und Seezungen in der Nordsee.⁴⁹⁴ Die gemeinsame Planung ist notwendig, da die hohe Sterblichkeitsrate bei Schollen aus der großen Rückwurfrate bei der wirtschaftlich attraktiveren Seezungenfischerei resultiert; im Jahr 2012 betrug der Discard 44 % der Gesamtfangmenge nach Gewicht.⁴⁹⁵ Der ökosystemare Ansatz, der in Art. 2 Abs. 3 FGV als Leitprinzip der Bestandsbewirtschaftung verankert ist, erfordert daher, die Auswirkungen der Fischerei der Hauptzielart *Seezunge* auf den *Schollenbestand* in der Nordsee im Rahmen eines mehrjährigen Mehrartenplans zu begrenzen. Im Gegensatz zu der Mehrjahresplanung in der gemischten Fischerei von Scholle und Seezunge in der Nordsee besteht für die Kabeljaufischerei ein gesonderter Mehrjahresplan.⁴⁹⁶ Allerdings wird Kabeljau größtenteils in gemischter Fischerei mit Schellfisch, Wittling, Scholle, Seezunge und Kaisergranat gefangen. Diese Tatsache und die Nichtanpassung der Fangmengen der anderen Arten sowie die unselektiven Fangmethoden haben zu einer enormen Rückwurfquote bei Kabeljau von knapp 50 % der Gesamtfangmenge im Jahr 2007 geführt. Im Jahr 2012 lag der Discard, zwar deutlich reduziert, immerhin noch bei 24 % der Fangmenge.⁴⁹⁷

Seit 2012 gibt der ICES nicht nur eine Fang-Empfehlung für die einzelnen Fischarten, sondern auch eine für die gemischte Fischerei in der Nordsee heraus.⁴⁹⁸ Er stellt dazu fünf verschiedene Optionen auf, die unterschiedliche Zielrichtungen verfolgen und in denen die TACs der einzelnen Fischbestände in der Zusammenschau unterschiedlich

⁴⁹⁴ VO 676/2007/EG v. 11.06.2007, ABl. L 157 v. 19.06.2007, S. 1.

⁴⁹⁵ Erwägungsgrund 7f. der VO 676/2007/EG; ICES, Advice 2013, Book 6, North Sea, Plaice in Subarea IV, 6.4.18.

⁴⁹⁶ VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20.

⁴⁹⁷ ICES, Advice 2013, Book 6, North Sea, Cod in Subarea IV and Divisions VIIId and IIIa West, 6.4.3.

⁴⁹⁸ ICES, Advice 2012, Book 6, North Sea, Mixed-fisheries advice, 6.4.25.

hoch ausfallen. Das *Minimum-Szenario* trägt dem Vorsorgeprinzip dabei am weitesten Rechnung: Die Fischereitätigkeit muss eingestellt werden, sobald die erste Fangmengen-Quote für gleich welchen Bestand erreicht wird. Dies kann dazu führen, dass die zulässigen Gesamtfangmengen der anderen Bestände nicht ausgeschöpft werden, verhindert aber Rückwürfe von Fängen, deren Quoten bereits ausgeschöpft sind. Die EU ist diesen Vorschlägen im Rahmen ihrer TAC-Festsetzungen noch nicht nachgekommen. Diese werden weiterhin auf Basis der Empfehlungen für die einzelnen Fischbestände aufgestellt. Allerdings hat die Kommission zuletzt einen Verordnungsvorschlag über einen Mehrartenplan für Grundfischbestände in der Nordsee⁴⁹⁹ vorgelegt und der Gesetzgeber hat unter der Geltung der reformierten Fischereigrundverordnung eine Verordnung zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee⁵⁰⁰ erlassen, nach dem die jeweiligen wechselseitigen Bedingungen berücksichtigt werden sollen.

Nach Art. 10 Abs. 3 FGV muss ein Mehrjahresplan regelmäßig überprüft werden. Genauere Angaben und Pflichten, die sich aus der Überprüfung ergeben, lassen sich der Verordnung nicht entnehmen. Die Europäische Kommission hatte ursprünglich ein fünfjähriges Intervall zur Aktualisierung der langfristigen Pläne vorgesehen.⁵⁰¹ Die nunmehr zu bestimmende zeitliche Vorgabe zur Überprüfung sollte an andere normierte Überprüfungs-Rhythmen in europäischen Plan-Bereichen, wie beispielsweise den Sechs-Jahres-Turnus in Art. 17 Abs. 2 MSRL⁵⁰² oder in Art. 30 Abs. 1 der Abfall-Rahmenrichtlinie⁵⁰³, angelehnt werden und in den Mehrjahresplänen selbst aufgenommen werden. Ein erheblich kürzerer Überprüfungszeitraum ist nicht empfehlenswert, da sich Veränderungen der Bestandspopulationen und damit die Erfolge eines mehrjährigen Bewirtschaftungsplans erst mittel- bis langfristig einstellen. Dennoch wäre eine regelmäßige Überwachung der Verwirklichung von Teilzielen wünschenswert. Art. 10 Abs. 2 lit. b) FGV sieht diesbezüglich vor, dass bezifferbare Indikatoren in die Pläne

⁴⁹⁹ KOM (2016) 493 endg.

⁵⁰⁰ VO 2016/1139/EU v. 06.07.2016, ABl. L 191 v. 15.07.2016, S. 1.

⁵⁰¹ KOM (2006) 360 endg., S. 11.

⁵⁰² RL 2008/56/EG v. 17.06.2008, ABl. L 164 v. 25.06.2008, S. 19.

⁵⁰³ RL 2008/98/EG v. 19.11.2008, ABl. L 312 v. 22.11.2008, S. 3.

aufgenommen werden können. Durch regelmäßige Beobachtung der Entwicklung der Bestandsgrößen können bei einem negativen Trend bereits frühzeitig Maßnahmen ergriffen werden, die gegensteuernde Wirkung haben. Des Weiteren würde die periodische Überwachung zu einer Verbesserung der Datenlage beitragen und könnte auch Veränderungen der Umweltbedingungen zeitnah berücksichtigen.

2. Ökologische Vorteile einer mehrjährigen Bestandsbewirtschaftung

Der Gewinn einer mehrjährigen Planung für die Umwelt liegt auf der Hand. Zum einen werden kurzfristige Ad-hoc-Entscheidungen, die im Rahmen aktueller politischer und wirtschaftlicher Situationen getroffen werden, zugunsten längerer Entwicklungszeiträume eingeschränkt. Dies trägt dem Vorsorgeansatz insoweit Rechnung, als dass auf Grund der längeren Planungsphase etwaigen Unsicherheiten u.a. in Bezug auf die Bestandsentwicklungen und anderen Umweltfaktoren durch bestimmten Schutzmechanismen entgegen gewirkt werden kann. So ist bei der Aufnahme von Maßnahmen in einen Mehrjahresplan beispielsweise an *Sicherheitsabschläge* bei der Festlegung der Referenzgrößen für die Bestandserhaltung oder an Vorbehalte bei der Auswahl der technischen Maßnahmen zu denken. Sofortmaßnahmen der Kommission sind zudem gem. Art. 12 FGV nur zur Abwehr einer ernsthaften Bedrohung der biologischen Meeresschätze oder des Meeresökosystems möglich, sodass kurzfristige Maßnahmen aus wirtschaftlichen Interessen nicht in Betracht kommen. Darüber hinaus können durch die langfristige Planung die Besonderheiten der einzelnen Fischereien besser berücksichtigt und die Maßnahmen hierauf abgestimmt werden. Zum anderen dient die durch die Fischereigrundverordnung zunehmend gewünschte bestandsübergreifende Planung der nachhaltigen Nutzung der Fischbestände und dem integrierten Schutz des Ökosystems. Die wechselseitigen Einflüsse der gemeinsam befischten Bestände erfahren nunmehr eine erhöhte Aufmerksamkeit, sodass gezieltere und, wo möglich, selektivere Maßnahmen festgelegt werden können (Art. 9 Abs. 5 FGV). Mehrjahrespläne können demnach anhand wissenschaftlicher Daten und Prognosen eine Gewähr dafür bieten, dass sich Fischbestände entweder erholen und damit in die Grenzen biologischer Sicherheit zurückkehren oder aber innerhalb dieser sicke-

ren biologischen Grenzen bewirtschaftet werden. Insbesondere können die Mehrjahrespläne dazu führen, dass der Wettlauf um die Aus schöpfung der jährlich festgelegten Quoten durch die Fischer entfällt. Durch die langfristige Planung wird den Fischern die Unsicherheit vor allem hinsichtlich kurzfristiger Quotenkürzungen genommen, sodass die Fischerei im Einklang mit dem Ziel der Flottenpolitik und der Anpassung der Fangkapazitäten ausgeübt werden kann.⁵⁰⁴ Dies führt nicht nur zu einer nachhaltigeren ökologischen Nutzung, sondern auch zu einer stabilen wirtschaftlichen und somit auch sozialen Nachhaltigkeit für die Fischer und die Fischereiindustrie sowie den nachfolgenden Generationen.

Zu fragen bleibt, ob die theoretisch zu einer nachhaltigen Nutzung zielführende Maßnahme der Mehrjahrespläne auch in der Praxis Erfolg haben und somit zu einer Stabilisierung der Fischbestände führen kann. Auf der Grundlage der Fischereigrundverordnung 2002 hat der Rat der Europäischen Union mehrere langfristige Pläne erlassen.⁵⁰⁵ So hat der Rat zum Beispiel im Jahr 2004 eine Verordnung für die Wiederauffüllung des Kabeljaubestands⁵⁰⁶ eingeführt. Vier Jahre später wurde diese durch eine Verordnung zur Festlegung eines Mehrjahresplans aufgehoben.⁵⁰⁷ Hintergrund war das Eingestehen des Scheiterns des ersten Plans; ein Gutachten des ICES stellte fest, dass sich keiner der gefährdeten Kabeljaubestände eindeutig erholt hatte und die Maßnahmen des Wiederauffüllungsplans nicht ausreichten, um die Bestände in einen Zustand innerhalb sicherer biologischer Grenzen zu versetzen.⁵⁰⁸ Nach den Gutachten des ICES aus dem Jahr 2013 haben sich die Kabeljaubestände im Westen von Schottland⁵⁰⁹ sowie in der Iri-

⁵⁰⁴ Ingerowski, in: Ehlers/Lagoni (Hrsg.), Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea, S. 175, 184; Salomon/Markus/Dross, NuR 2013, 89, 92.

⁵⁰⁵ Einen Überblick über die bisher erlassenen Mehrjahrespläne findet sich unter: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/multi_annual_plans/index_de.htm, Aufruf am 28.11.2015.

⁵⁰⁶ VO 423/2004/EG v. 26.02.2004, ABl. L 70 v. 09.03.2004, S. 8.

⁵⁰⁷ VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20.

⁵⁰⁸ Erwägungsgrund 2 der VO 1342/2008/EG.

⁵⁰⁹ ICES, Advice 2013, Book 5, Celtic Sea and West of Scotland, Cod in Subarea VIa, 5.4.3.

schen See⁵¹⁰ immer noch nicht erholt, sodass die Empfehlungen dahin gehen, keine direkte Fischerei auf Kabeljau in diesen Gebieten zu gestatten und den Beifang sowie den Rückwurf auf ein Minimum zu begrenzen. Ein anderes Beispiel bietet der Mehrjahresplan für die Fischereien auf Scholle und Seezunge in der Nordsee.⁵¹¹ Der ICES bescheinigte einen Schollenbestand in der Nordsee, der sich innerhalb sicherer biologischer Grenzen befindet und der bereits seit 2012 nach dem Konzept des höchstmöglichen Dauerertrags gefischt wird.⁵¹² Ein weiteres gelungenes Beispiel für die Wirksamkeit eines Mehrjahresplans bietet der Bestand des nördlichen Seehechts, der u.a. in der Nordsee angesiedelt ist. Im Jahr 2004 wurde ein Wiederauffüllungsplan vom Rat verabschiedet⁵¹³ und die Bestände werden nunmehr nach Gutachten des ICES im Jahr 2013⁵¹⁴ auf der Basis des höchstmöglichen Dauerertrags bewirtschaftet, sodass die im Mehrjahresplan festgesetzten Werte zur Bestandserholung erreicht wurden.

Der Kommission sind bei der Missachtung der Zielsetzungen der Mehrjahrespläne Sanktionsmöglichkeiten an die Hand gegeben. Führt die Nichteinhaltung der aus den Plänen resultierenden Verpflichtungen zu einer ernsthaften Bedrohung für die Erhaltung der betroffenen Bestände, so kann sie gem. Art. 104 Abs. 1 KontrollVO⁵¹⁵ die Fischerei für den missachtenden Mitgliedstaat gänzlich schließen. Erst wenn dieser schriftlich nachweisen kann, dass die Fischerei ohne Schädigung des Bestands betrieben werden kann, muss die Kommission die Schließung gem. Art. 104 Abs. 4 KontrollVO aufheben. Gibt es Beweise, dass die Nichteinhaltung der Vorschriften der Mehrjahrespläne zu einer ernsten Schädigung führen könnte, ist es der Kommission nach Art. 107 Abs. 1 KontrollVO nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des den Beständen zugefügten Schadens möglich, Fangquoten des Mitgliedstaates zu kürzen. Zudem führt die

⁵¹⁰ ICES, Adive 2013, Book 5, Celtic Sea and West of Scotland, Cod in Subarea VIIa, 5.4.5.

⁵¹¹ VO 676/2007/EG v. 11.06.2007, ABl. L 157 v. 19.06.2007, S. 1.

⁵¹² ICES, Adive 2013, Book 6, North Sea, Plaice in Subarea IV, 6.4.18.

⁵¹³ VO 811/2004/EG v. 21.04.2004, ABl. L 150 v. 30.04.2004, S. 1.

⁵¹⁴ ICES, Advice 2013, Book 9, Widely distributed and migratory stocks, Hake in Division IIIa, Subareas IV, VI and VII, and Divisions VIIIa, b, d (Northern Stock), 9.4.10.

⁵¹⁵ VO 1224/2009/EG v. 20.11.2009, ABl. L 343 v. 22.12.2009, S. 1.

Überfischung von beplanten Arten nach Art. 105 Abs. 3 lit. c) KontrollVO zu einer erhöhten Quotenkürzung für das folgende Bewirtschaftungsjahr.

Nach Art. 9 Abs. 1 FGV sind Mehrjahrespläne als vorrangiges Ziel zur Bestandserholung und -bewirtschaftung oberhalb des MSY-Niveaus aufzustellen. Eine Verpflichtung zur Entwicklung mehrjähriger Pläne, wie zum Teil gefordert,⁵¹⁶ ist damit nicht aufgenommen worden. Ob dies die Effektivität der Maßnahme durch ihr Nichtergreifen mindert, bleibt abzuwarten. Nach Angaben der Europäischen Kommission liegt mittlerweile für die wichtigsten der wirtschaftlich genutzten Arten ein solch langfristig ausgelegter Plan vor.⁵¹⁷ Die sich zumeist für beplante Arten zeigende Bestandserholung spricht dafür, dass die Möglichkeit der Aufstellung von Mehrjahresplänen weiterhin genutzt wird. Dies zeigt auch die im Juli 2016 erlassene Verordnung zur Festlegung eines Mehrjahresplans für Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee.⁵¹⁸ Zudem hat die Kommission einen weiteren Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung eines Mehrjahresplans für Grundfischbestände in der Nordsee vorgelegt.⁵¹⁹

IV. Die Festsetzung von Fangmöglichkeiten

Bestandserhaltungsmaßnahmen haben zum Ziel, unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips sowie des ökosystembasierten Ansatzes eine umweltverträgliche Entwicklung der Fischbestände zu erreichen. Eine solche Entwicklung wird auch unter Hinzuziehung anderer ökologischer, ökonomischer und sozialer Einflüsse maßgeblich von der Menge der gefischten Populationen bestimmt.⁵²⁰ Besondere Bedeutung kommt der Festsetzung der Fangmöglichkeiten für die Bestände zu, für die keine Mehrjahrespläne bestehen. Die Befischungsraten, die den höchstmöglichen Dauerertrag gewährleisten sollen, werden für diese Bestände maßgeblich durch die Fang- oder Fi-

⁵¹⁶ SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 52.

⁵¹⁷ KOM (2013) 753 endg.

⁵¹⁸ VO 2016/1139 v. 06.07.2016, ABl. L 191 v. 15.07.2016, S. 1.

⁵¹⁹ KOM (2016) 493 endg.

⁵²⁰ Markus, EELR 2010, 132, 133.

schereiaufwandsbeschränkungen sichergestellt.⁵²¹ Die Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten sind in Art. 7 Abs. 1 lit. e) FGV ausdrücklich als Bestandserhaltungsmaßnahmen qualifiziert. In Art. 3 lit. q) FGV 2002 fand sich eine Definition des Begriffs der Fangmöglichkeiten. Danach stellten diese „*ein quantifiziertes Recht auf Fischfang, ausgedrückt in Fangmenge oder Fischereiaufwand*“ dar. Unter Berücksichtigung der VO 43/2014/EU, welche die Festsetzung der Fangmöglichkeiten in Unionsgewässern sowie für Unionsschiffe in bestimmten Nicht-Unionsgewässern für das Jahr 2014 beinhaltet, kann auf diese Begriffsbestimmung auch unter der reformierten Fischereigrundverordnung zurückgegriffen werden. Unter Fangmöglichkeiten fallen gem. Art. 1 Abs. 2 VO 43/2014/EU vor allem Fangbeschränkungen und Fischereiaufwandsbeschränkungen sowie weitere Fangmöglichkeiten in bestimmten Gebieten. Fangbeschränkungen sind nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 15 FGV entweder die mengenmäßige Beschränkung der Fänge für Bestände, für die eine Pflicht zur Anlandung besteht, oder aber für andere Bestände die mengenmäßige Beschränkung der Anlandungen. Beschränkungen der Fangmenge werden durch die Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmenge (*Total Allowable Catches, TACs*) vorgenommen, worunter nach Art. 3 lit. e) der VO 43/2014/EU die Menge verstanden wird, „*die einem Bestand jedes Jahr entnommen und angelandet werden darf*“. Nach der Festlegung der Fangmöglichkeiten wird jedem Mitgliedstaat und der Union ein fester Anteil an der TAC, die sogenannte *Quote* i.S.d. Art. 3 lit. f) der VO 43/2014/EU, zugewiesen. Die interne nationale Verteilung der Quoten ist nach Art. 16 Abs. 6 FGV den Mitgliedstaaten überlassen und erfolgt in Deutschland durch die von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung vorgenommene Erteilung von Fangerlaubnissen nach § 3 SeeFischG in Form von Einzelfang- oder Sammelfangerlaubnissen. Fischereiaufwandsbeschränkungen i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Nr. 21 FGV sind Begrenzungen hinsichtlich der Fangkapazitäten und der auf See verbrachten Tage. Diese ergänzen die Fangbeschränkungen und sollen ebenso dazu beitragen, eine nachhaltige Bestandsbewirtschaftung zu erreichen.

⁵²¹ Erwägungsgrund 34 der VO 1380/2013/EU.

1. Die Festsetzung der zulässigen Höchstfangmenge durch den Rat

Art. 61 Abs. 1 SRÜ verpflichtet den Küstenstaat zur Festsetzung der zulässigen Fangmengen. Allerdings hat Deutschland als Mitgliedstaat der EU dieses Recht an die Union übertragen. Nach der vertikalen Kompetenzverteilung im Fischereirecht ist die Europäische Union daher für die Erhaltung der biologischen Meeresschätze nach Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV ausschließlich zuständig.⁵²² Anders als in Art. 20 FGV 2002 findet sich die Befugnis zum Erlass von Maßnahmen zur Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten nicht mehr in der reformierten Fischereigrundverordnung, sondern in der primärrechtlichen Regelung des Art. 43 Abs. 3 AEUV wieder. Während Art. 37 Abs. 2 UAbs. 3 EGV dem Rat allgemein die Kompetenz zum Erlass von Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen in der Fischereipolitik einräumte, ist seit dem Vertrag von Lissabon die Festsetzung und Aufteilung nunmehr ausdrücklich in Art. 43 Abs. 3 AEUV dem Rat zugewiesen, während die grundlegende Ausrichtung der Fischereipolitik im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gem. Art. 42 Abs. 2 AEUV durch Europäisches Parlament und Rat gemeinsam bestimmt werden muss.

Auf Vorschlag der Kommission werden jährlich Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten erlassen.⁵²³ Bevor die Kommission einen solchen Vorschlag unterbreiten kann, muss sie nach Art. 6 Abs. 2 FGV die einschlägigen Beratungsgremien und wissenschaftlichen Gremien konsultieren. Darüber hinaus sollen Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der verfügbaren wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Gutachten erlassen werden. Zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten holt die Kommission daher die wissenschaftlichen Empfehlungen des Internationalen Rates für Meeresforschung (*International Council for the Exploration of the Seas, ICES*) ein, welche in einem nächsten Schritt durch den Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss der Europäischen Kommission für Fischerei

⁵²² 2. Kap. II. 2. a) bb).

⁵²³ Beispielsweise für das Jahr 2014 die VO 43/2014/EU v. 20.01.2014, ABl. L 24 v. 28.01.2014, S. 1. Für die Ostsee besteht für bestimmte Fischbestände eine gesonderte Verordnung, VO 1180/2013/EU v. 19.11.2013, ABl. L 313 v. 22.11.2013, S. 4.

(*Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, STECF*)⁵²⁴ überprüft werden.⁵²⁵ Anhand dieser Empfehlungen arbeitet die Kommission einen Verordnungsentwurf zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten aus, den sie dem Rat weiterleitet. Während für Bestände, die sich allein in EU-Gewässern aufhalten, der Rat die TACs und Quoten autonom festsetzen kann, müssen die zulässigen Fangmengen für gemeinsam mit Drittstaaten bewirtschaftete Bestände durch ein bilaterales Abkommen zwischen der Union und dem Nicht-EU-Staat festgesetzt werden. Als Beispiel kann auf das Abkommen der EU mit Norwegen über die gemeinsame Bewirtschaftung von Beständen in der Nordsee verwiesen werden, nach dem gem. Art. 2 Abs. 1 lit. b) die Parteien jährlich nach angemessener Konsultation die Fangquoten für die Fischereifahrzeuge der anderen Partei festzulegen haben.⁵²⁶ Die Pflicht zur gegenseitigen Konsultation ist auch in Art. 63 Abs. 1 SRÜ verankert, der bei gemeinsamen Beständen die betroffenen Staaten auffordert, koordinierte Maßnahmen zur Sicherung der Erhaltung und Entwicklung derselben zu vereinbaren.

Nach Art. 1 Abs. 1 der VO 847/96/EG zur Festlegung zusätzlicher Bestimmungen für die jahresübergreifende Verwaltung der TACs und Quoten wird zwischen analytischen und vorsorglichen TACs unterschieden.⁵²⁷ Vorsorgliche TACs sind im Gegensatz zu den analytischen TACs für solche Bestände festzulegen, für die auf Grund mangelnder Daten eine wissenschaftliche Empfehlung von Fangmengen nicht möglich ist. Diese Unterteilung trägt dem Vorsorgeprinzip insoweit Rechnung, als dass bei den vorsorglichen TACs ein Sicherheitsabschlag bei deren Festlegung vorgenommen werden muss, der gewährleistet, dass die Entnahme der Fischressourcen nicht über den Wert, der den

⁵²⁴ Eingesetzt durch den Beschluss der Europäischen Kommission 629/2005/EG v. 26.08.2005, ABl. L 225 v. 31.0.2005, S. 18 auf der Grundlage des Art. 33 Abs. 1 FGV 2002.

⁵²⁵ Zu diesem Vorgehen in der Praxis KOM (2013) 753 endg., S. 3.

⁵²⁶ VO 2214/80/EWG v. 27.06.1980, ABl. L 226 v. 29.08.1980, S. 47. Für das Jahr 2014 sind die Ergebnisse der Konsultation in der VO 43/2014/EU, ABl. L 126 v. 29.04.2014, S. 1 zu finden.

⁵²⁷ ABl. L 115 v. 09.05.1996, S. 3.

höchstmöglichen Dauerertrag gewährleistet, steigt.⁵²⁸ Allerdings gibt es nach Art. 3 Abs. 1 VO 847/96/EG für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter Vorlage bestimmter Daten eine Anhebung der TACs bei der Kommission zu beantragen, sofern die vorsorgliche Fangmenge vor dem 31. Oktober eines Jahres bereits zu über 75 % ausgeschöpft wurde. Die Kommission kann schließlich nach einer Überprüfung dem Rat einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung über die Festsetzung und Aufteilung von Fangmengen unterbreiten. Ähnliche Möglichkeiten bestehen nach Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 1 VO 847/96/EG bei der Ausschöpfung von *Quoten*, für die entweder vorsorgliche oder analytische TACs bestehen. Der Rat kann aber nach Art. 2 VO 847/96/EG in Anbetracht der biologischen Lage die Anwendung des Art. 3 und Art. 4 VO 847/96/EG für Bestände ausschließen. Von dieser Möglichkeit wurde beispielsweise für die befischten Kabeljaubestände in der Nordsee in der VO 43/2014/EU Gebrauch gemacht, um die sich noch außerhalb der sichereren biologischen Grenzen befindenden Bestände nicht weiter zu gefährden.

In der Vergangenheit lagen die TACs und Quoten deutlich über den wissenschaftlichen Empfehlungen, die eine nachhaltige Fischerei gewährleisten würden.⁵²⁹ Hintergrund ist, dass die Empfehlungen des ICES und STECF weder die Kommission hinsichtlich ihres Vorschlags noch den Rat bezüglich der endgültigen Festsetzung der Fangmöglichkeiten binden, sondern lediglich als wissenschaftliche Datenquelle dienen.⁵³⁰ Zudem entscheidet der Rat der Europäischen Union, der sich gem. Art. 16 Abs. 2 EUV aus je einem Vertreter der nationalen Regierungen zusammensetzt, letztendlich allein über die Festsetzungen. Dies soll einerseits die notwendige Flexibilität im Gegensatz zu den zeitintensiven ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 43 Abs. 2 AEUV sicherstellen.⁵³¹ Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass die Interessen der Regierungsvertreter nicht primär auf eine

⁵²⁸ *Salomon/Markus/Dross*, NuR 2013, 89, 91; SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 52; *Wolff*, Fisheries and the Environment, S. 152.

⁵²⁹ Für das Jahr 2009 lag der Wert bei 48 %, im Jahr 2010 bei 34 %, im Jahr 2011 bei 23 %, im Jahr 2012 nur bei 11 %, im Jahr 2013 wieder bei 29 % und im Jahr 2014 bei 35 %, KOM (2014) 388 endg., S. 15.

⁵³⁰ *Nußbaum*, in: Bröhmer (Hrsg.), Der Grundrechtsschutz in Europa, S. 121, 125.

⁵³¹ *Busse*, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge, Art. 43 AEUV Rn. 4.

nachhaltige Fischereiwirtschaft, sondern auf die wirtschaftlichen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten gerichtet sind und die TACs und Quoten daher auf einem möglichst gleichbleibenden Niveau, unabhängig von den wissenschaftlichen Empfehlungen, festgesetzt wurden.⁵³² Diese Praxis führte dazu, dass das durch die Fangbeschränkungen angestrebte Ziel der nachhaltigen Entwicklung unter Anwendung des Vorsorgeansatzes gehemmt, wenn nicht gar ins Gegenteil verkehrt wurde.⁵³³ Eine zunehmende Überfischung kann aber letztendlich auch nicht im Interesse der Regierungsvertreter liegen. Denn die Abnahme der Fischressourcen führt durch eine Abnahme der Fänge zu einer schwächeren Wirtschaftslage und zu einer steigenden Arbeitslosigkeit im Fischereisektor der Mitgliedstaaten. Doch auch die Reform der GFP im Jahr 2013 hat bislang noch keine Fortschritte bezüglich der Einhaltung der wissenschaftlichen Empfehlungen gebracht. Zwar sollten nach Vorschlag der Europäischen Kommission für die Festsetzung der Fangmöglichkeiten erstmals die Empfehlungen des ICES und STECF eingehalten werden,⁵³⁴ in der jährlich dem Europäischen Parlament und Rat nach Art. 50 FGV zu erstattenden Mitteilung der Kommission im Jahr 2014 wurde jedoch erneut eine Überschreitung der wissenschaftlichen Empfehlungen um 35 % festgestellt.⁵³⁵ Entgegen der Tendenz, die GFP umweltverträglicher auszustalten und vermehrt auf die negativen ökologischen Einflüsse der Fischerei einzuwirken, ist weiterhin weder die Europäische Kommission bei ihren Vorschlägen für Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten noch der Rat bei deren Beschluss fest an die wissenschaftlichen Empfehlungen für die Bestandsbewirtschaftung gebunden. Damit verkennt die Reform der Fischereigrundverordnung eine Möglichkeit, die ökologische Ausrichtung der Fischereipolitik stärker voranzutreiben, indem Fangmöglichkeiten im Sinne des Bestandsschutzes und der Be standserholung ohne Abweichungsspielraum festgelegt werden müssen.

Nachdem die Kommission auf der Grundlage der wissenschaftlichen Gutachten ihren Verordnungsvorschlag unterbreitet hat, beschließt der Rat gem. Art. 16 Abs. 3 EUV i.V.m. Art. 43 Abs. 3 AEUV

⁵³² Markus, EELR 2010, 132, 138.

⁵³³ Ebenso Solomon/Markus/Dross, NuR 2013, 89, 90.

⁵³⁴ KOM (2013) 753 endg., S. 4.

⁵³⁵ KOM (2014) 388 endg., S. 15.

die Fangmöglichkeiten mit qualifizierter Mehrheit. Da Art. 43 Abs. 3 AEUV nicht näher bestimmt, in welcher Rechtsform die Festsetzungen erfolgen sollen, legt der Rat auf Vorschlag der Kommission gem. Art. 296 UAbs. 1 AEUV die Form des Rechtsakts fest. Die Festsetzungen der Fangmöglichkeiten erfolgt in der Form der Verordnung.⁵³⁶ Diese ist aber nicht als Gesetzgebungsakt zu qualifizieren, da sie weder im ordentlichen noch im besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen wird.⁵³⁷ Es handelt sich auch nicht um einen *delegierten Rechtsakt*, der gem. Art. 290 AEUV nur durch die Kommission erlassen werden kann, oder um einen *Durchführungsrechtsakt* gem. Art. 291 Abs. 2 AEUV. Letzterer würde voraussetzen, dass die Festsetzung der Fangmöglichkeiten lediglich der Durchführung der Fischereigrundverordnung diente. Dies muss mit Blick auf die Bedeutung der Festsetzung der Fangmöglichkeiten als ein wesentliches Element der Fischereipolitik jedoch verneint und vielmehr eine konstitutive Wirkung derselben angenommen werden.⁵³⁸ Nicht die Fischereigrundverordnung verleiht dem Rat die Kompetenz zum Erlass der Maßnahmen, sondern das Primärrecht selbst stellt ein Verfahren bereit, um dem langwierigen Gesetzgebungsverfahren ein reaktionsschnelleres Verfahren gegenüber zu stellen.⁵³⁹ Damit handelt es sich bei Maßnahmen des Rates nach Art. 43 Abs. 3 AEUV um Rechtsakte *sui generis*.⁵⁴⁰ Diese Einordnung ändert nichts an den nach Art. 288 UAbs. 2 AEUV festgeschriebenen Wirkungen der Verordnung. Die Verordnungen zur Festsetzungen der Fangmöglichkeiten haben allgemeine Geltung, sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Zudem besteht die Möglichkeit, gegen die Verordnungen zur Festsetzung von

536 Beispielhaft sei auf die für das Jahr 2014 geltende VO 43/2014/EU v. 20.01.2014, ABl. L 24 v. 28.01.2014, S. 1, verwiesen.

537 Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn. 56. Es handelt sich daher im Umkehrschluss aus Art. 289 Abs. 3 AEUV um einen Rechtsakt ohne Gesetzescharakter.

538 v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 14 (Stand Aug. 2015).

539 Thiele, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 43 AEUV Rn. 19.

540 Norer/Bloch, in: Dauses, Handbuch EU-Wirtschaftsrecht, Bd. I, Agrarrecht, Rn. 256 (Stand April 2015); v. Rintelen, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 43 AEUV Rn. 14 (Stand Aug. 2015); a.A. Khan, in: Geiger/ders./Kotzur (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 43 AEUV Rn. 11.

Fangmöglichkeiten nach Art. 263 AEUV Nichtigkeitsklage vor dem EuGH einzulegen.

2. Aufteilung der TACs auf nationale Quoten nach dem Grundsatz der relativen Stabilität

Nachdem die TACs auf der Grundlage der wissenschaftlichen Empfehlung festgelegt sind, erfolgt die Aufteilung der Fangmengen unter den Mitgliedstaaten und der Union auf einzelne Quoten. Diese sind ein wichtiger Bestandteil einer nachhaltigen und dem Vorsorgeprinzip entsprechenden Fischereipolitik, da allein die Festlegung einer TAC die Überfischung nicht verhindert. Ein Beispiel bietet die Fischereipraxis der Mitgliedstaaten unter Geltung der VO 754/80/EWG zur Festlegung der Gesamtfangmenge.⁵⁴¹ Die Verordnung sah erstmals die Festsetzung von TACs für einzelne Bestände vor, ohne jedoch entsprechende Quoten auf die Mitgliedstaaten aufzuteilen. Diese Tatsache hatte zur Konsequenz, dass sich jeder Mitgliedstaat ohne Rücksicht auf die anderen mitgliedstaatlichen Interessen eine eigene Grenze setzen konnte, ab wann er seine Fischereitätigkeit einstellen wollte.⁵⁴²

Die Aufteilung der TACs auf die mitgliedstaatlichen Quoten erfolgt nach dem in Art. 16 Abs. 1 FGV niedergelegten Grundsatz der *relativen Stabilität*. Diese Grundsatzentscheidung zur Quotenaufteilung war bereits in Art. 4 Abs. 1 FGV 1983 festgelegt. Der Verteilungsschlüssel, mit welchem die TACs für die Bestände auf die mitgliedstaatlichen Quoten aufgeteilt werden, basiert auf Überlegungen aus dem Jahr 1980⁵⁴³ und bildet seit der ersten im Rahmen der Fischereigrundverordnung 1983 vorgenommenen Quotenaufteilung die Grundlage für die Aufteilung.⁵⁴⁴ Drei Kriterien wurden bei der Berechnung des Verteilerschlüssels einbezogen.⁵⁴⁵ Zunächst fanden die

⁵⁴¹ ABl. L 84 v. 28.03.1980, S. 36.

⁵⁴² Schneider, RIW 1989, 873, 876.

⁵⁴³ Erklärung des Rats v. 30.05.1980, ABl. C 158 v. 27.06.1980, S. 2.

⁵⁴⁴ van Rijn, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV, Bd. 1, nach Art. 38 EGV Rn. 27; Schneider, RIW 1989, 873, 876. Diese Grundsätze gelten auch noch unter der FGV 2013, Erwägungsgründe 35-37.

⁵⁴⁵ Erwägungsgrund 4 der FGV 1983. Weitergehende Ausführungen bei Churchill/Owen, The EC Common Fisheries Policy, S. 150; Holden, The Common Fisheries Policy, S. 42 ff.

traditionellen Fischereitätigkeiten Berücksichtigung, die auf der Basis der durchschnittlichen Fangmengen zwischen 1973 bis 1978 ermittelt wurden. Als zweite Komponente flossen zur Festlegung der relativen Stabilität die spezifischen Bedürfnisse der Regionen mit ein, deren Bevölkerung von der Fischerei und damit zusammenhängenden Gewerbebereichen in besonderem Maße abhängig waren. Der dritte Bestandteil des Verteilerschlüssels lag in der Einbeziehung des Verlusts von Fangmöglichkeiten in Gewässern von Drittstaaten auf Grund von deren Ausdehnung der AWZ im Zeitraum von 1973 bis 1976.⁵⁴⁶ Das aus dem Verteilerschlüssel resultierende Ergebnis der relativen Stabilität ist nicht eine statische Fangmenge in Tonnen, sondern ein den Mitgliedstaaten fest zustehender Prozentsatz, der den jeweiligen Anteil an der zulässigen Fangmenge beschreibt. Hierdurch wird die notwendige Flexibilität im Hinblick auf sich verändernde Fischpopulationen geschaffen und den Staaten gleichzeitig ein konstanter Anteil an den gefischten Beständen gewährt. Schwierigkeiten sieht sich der Grundsatz der relativen Stabilität vor allem bei Beitritten von Staaten zur EU ausgesetzt, da diese den Zugang zu Ressourcen begehren, die jedoch bereits durch den Verteilerschlüssel aufgeteilt sind. Der EuGH hat in seiner ständigen Rechtsprechung deutlich gemacht, dass die bestehenden Verteilerschlüssel ihre Geltung behalten, bis eine Änderungsverordnung diesbezüglich erlassen wird.⁵⁴⁷ Damit ist eine nachträgliche Berücksichtigung der später der Union beigetretenen Staaten bei der Aufteilung von Quoten bis zu einer formellen Änderung des Verteilerschlüssels nicht möglich.⁵⁴⁸

Trotz der bestehenden Schwierigkeiten wurde der Grundsatz der relativen Stabilität lange Zeit als ein alternativloses und unverzichtbares Instrument wahrgenommen, um den Mitgliedstaaten einen vorher-

546 Bestätigung der Festlegung der relativen Stabilität durch den EuGH, Urt. v. 19.02.1998, Rs. C-4/96, NIFPO u. Northern Ireland Fishermen's Federation, Slg. 1998, I-681 Rn. 7, 11.

547 EuGH, Urt. v. 16.06.1987, Rs. 46/86, Romkes, Slg. 1987, 2671, Rn. 17; EuGH, Urt. v. 30.03.2006, Rs. C-87 u. C-100/03, Königreich Spanien/Rat, Slg. 2006, I-2915, Rn. 27; EuGH Urt. v. 08.11.2007, Rs. C-141/05, Königreich Spanien/Rat, Slg. 2007, I-9485, Rn. 87 f.

548 Beispielhaft zur Änderung des Verteilerschlüssels infolge des Beitritts des Königreichs Spanien sei auf Art. 161 der Beitrittsakte 1985, ABl. L 302 v. 15.11.1985, S. 2, verwiesen.

sehbaren Anteil an den Fischbeständen zu gewähren und damit der Fischereiwirtschaft die notwendige wirtschaftliche Stabilität zu geben. Zudem hat die Gewährung eines festen Prozentsatzes an den zulässigen Fängen langwierige Verhandlungen unter den Mitgliedstaaten über die jährlich neu festzusetzenden Fangquoten entbehrlich gemacht.⁵⁴⁹ Mit Beginn der Reformbestrebungen im Jahr 2009 stellte die Europäische Kommission diesen Grundsatz erstmals deutlich in Frage.⁵⁵⁰ Es bestehe durch die seit 1983 veränderte Fischereistruktur innerhalb der Europäischen Union eine Diskrepanz zwischen dem tatsächlichen Bedarf der Flotten bzw. der tatsächlichen Ausschöpfung der Quote durch die Flotten und der Quotenzuteilung auf die Mitgliedstaaten. Der Grundsatz der relativen Stabilität sei insbesondere zu unflexibel im Hinblick auf effiziente Ressourcennutzung, trage zu erhöhten Rückwurfraten bei und sei ein Hauptgrund für die regelmäßig über den wissenschaftlichen Empfehlungen festgesetzten TACs. Die Kommission schlug daher vor, den Grundsatz der relativen Stabilität entweder durch die Vergabe individueller Fangrechte zu ersetzen oder aber zusätzliche Regelungen einzuführen, die die nationalen Quoten flexibler an den mitgliedstaatlichen Bedarf anpassen. Im Rahmen der Konsultation zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik sprach sich allerdings die überwiegende Anzahl der Mitgliedstaaten für die Beibehaltung des Grundsatzes der relativen Stabilität als Eckpfeiler der europäischen Fischereipolitik aus.⁵⁵¹ Um den bestehenden Schwächen zu begegnen, soll nunmehr der Verteilerschlüssel angepasst werden und die Möglichkeit des Quotentausches und der übertragbaren Fischereibefugnisse gestärkt werden.⁵⁵²

⁵⁴⁹ KOM (2001) 135 endg., S. 26; *Holden*, The Common Fisheries Policy, S. 42.

⁵⁵⁰ KOM (2009) 163 endg., S. 18. Auch in der Literatur herrscht Kritik an dem „unantastbaren“ System, *Kraus/Döring*, ZUR 2013, 3; *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. I, Art. 40 AEUV Rn. 138 (Stand Aug. 2015); *Schneider*, RIW 1989, 873, 877.

⁵⁵¹ SEK (2010) 428 endg., S. 11.

⁵⁵² Zur Ausweitung der Flexibilisierung der Fangmöglichkeiten ausführlicher 4. Kap. IV. 6.

3. Quotenkürzung bei der Überschreitung zugeteilter Fangquoten

Wenn die durch den Rat festgesetzten Fangquoten für Fischbestände durch einen Mitgliedstaat überschritten werden, können umweltrelevante Schäden für die Meeresumwelt durch Überfischung entstehen. Um dennoch eine nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen zu erreichen, hat die Europäische Kommission nach Art. 105 Abs. 1 KontrollVO⁵⁵³ die Möglichkeit, die künftigen Quoten des Mitgliedstaates zu kürzen. Die Quotenkürzung erfolgt durch den Beschluss jährlicher Durchführungsverordnungen i.S.d. Art. 291 Abs. 2 AEUV.

Für die Berechnung des Abzugs der Quote wird nach Art. 105 Abs. 2 S. 1 KontrollVO die Menge der Überschreitung in Tonnen anhand der prozentualen Überschreitung der zulässigen Anlandungen mit einem Faktor von 1,0 bis maximal 2,0 multipliziert. Überschreitet die zulässige Anlandemenge bis zu maximal 100 Tonnen, so bleibt unabhängig von der prozentualen Überschreitung der Multiplikationsfaktor von 1,0 anwendbar. Zusätzlich kann nach Art. 105 Abs. 3 KontrollVO ein Multiplikationsfaktor von 1,5 hinzutreten, wenn der Mitgliedstaat in zwei aufeinander folgenden Jahren seine für einen Bestand zugewiesene Quote überschritten hat und dies mit einer Quotenkürzung geahndet wurde oder die wissenschaftlichen Gutachten zu dem Ergebnis kommen, dass die Überschreitung eine ernsthafte Bedrohung für die Erhaltung des betroffenen Bestandes ist oder für den Bestand ein Mehrjahresplan gilt. Durch den mit Art. 48 Abs. 5 FGV eingeführten Art. 105 Abs. 3 a KontrollVO wird ein Multiplikationsfaktor nicht angewendet, sofern Bestände betroffen sind, für die eine Pflicht zur Anlandung besteht und die prozentuale Überschreitung nicht über 10 % liegt. Diese Ausnahme ist Folge des Art. 15 Abs. 9 FGV, der den Mitgliedstaaten zugunsten einer jahresübergreifenden Flexibilität erlaubt, zusätzliche Mengen bis maximal 10 % der zugeteilten Bestandsquote an Anlandungen zu gestatten. Wenn eine solche Übertragung durch die Fischereigrundverordnung gestattet ist, kann dieses Verhalten auch nicht durch eine multiplizierte Erhöhung der Quotenkürzung für das Folgejahr sanktioniert werden. Der ansonsten durch die Multiplikation errechnete Wert, ausgedrückt in Tonnen, soll

⁵⁵³ VO 1224/2009/EG v. 20.11.2009, ABl. L 343 v. 22.12.2009, S. 1.

sodann grundsätzlich von den Zuteilungen der nationalen Quoten für den betroffenen Bestand im folgenden Bewirtschaftungsjahr abgezogen werden.⁵⁵⁴ Wenn der erforderliche Abzug jedoch die Quote im Folgejahr übersteigt, so soll die verfügbare Quote vollständig gekürzt und die verbleibenden Abzüge in den darauffolgenden Jahren ange-rechnet werden. Ausnahmsweise ist eine über mehrere Jahre verteilte Quotenkürzung möglich, wenn entweder der betroffene Bestand nach-haltig bewirtschaftet wird, dieser in einer gemischten Fischerei gefan-gen wird und eine erhebliche Quotenkürzung zu vermehrten Rück-würfen führt oder internationale Sonderregelungen vorgesehen sind.

Als Beispiel für diese Praxis kann die Quotenkürzung Spaniens für den Kaisergranatbestand aus dem Jahr 2013 herangezogen werden. Spanien hat diesen Bestand im Jahr 2012 um 50,3 Tonnen und damit um 57,16 % überfischt.⁵⁵⁵ Zwar wäre bei der Überschreitung von über 50 % nach Art. 105 Abs. 2 S. 1 KontrollVO eigentlich der Multiplikati-onsfaktor von 2,0 anzuwenden, da aber die Gesamtmenge der Über-schreitung unter 100 Tonnen liegt, bleibt es nach Art. 105 Abs. 2 S. 2 KontrollVO bei einem Faktor von 1,0. Für diesen Bestand existiert al-lerdings ein Mehrjahresplan,⁵⁵⁶ sodass nach Art. 105 Abs. 3 lit. c) Kon-trollVO der Umfang der Überschreitung der zulässigen Anlandungen um 50,3 Tonnen mit einem Faktor von 1,5 multipliziert wird. Folglich hätten dem Königreich Spanien 75,45 Tonnen Kaisergranat von der Quote aus dem Jahr 2013 abgezogen werden müssen. Die Kommission hat in diesem Fall auf Bitten Spaniens den vorzunehmenden Abzug auf drei Bewirtschaftungsjahre umgelegt, da ansonsten übermäßige Rück-würfe von Kaisergranat die Konsequenz wären. Für das Jahr 2013 wur-de daher eine Quotenkürzung von 25,15 Tonnen⁵⁵⁷ und für das Jahr 2014 von 25 Tonnen⁵⁵⁸ vorgenommen.

⁵⁵⁴ Mitteilung der Kommission, Leitlinien für den Abzug von Quoten gem. Art. 105 Absätze 1, 2 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009, ABl. C 72 v. 10.03.2012, S. 27.

⁵⁵⁵ DurchführungsVO 770/2013/EU v. 08.08.2013, ABl. L 215 v. 10.08.2013, S. 1, 6.

⁵⁵⁶ VO 2166/2005 v. 20.12.2005, ABl. L 345 v. 28.12.2005, S. 5.

⁵⁵⁷ DurchführungsVO 770/2013/EU v. 08.08.2013, ABl. L 215 v. 10.08.2013, S. 1, 6.

⁵⁵⁸ DurchführungsVO 871/2014/EU v. 11.08.2014, ABl. L 239 v. 12.08.2014, S. 14, 18.

Da Spanien im Jahr 2013 um 5,51 Tonnen unterhalb der zulässigen Anlandungen geblieben ist, verbleibt für das dritte Jahr eine Quotenkürzung um 19 Tonnen.

Verfügt ein Mitgliedstaat zudem für die überfischte Fischereiresourcen über keine oder keine ausreichende Quote mehr, so kann die Kommission nach Art. 105 Abs. 5 KontrollVO die Abzüge bei anderen Beständen in demselben geografischen Gebiet oder für Bestände mit gleichem Marktwert vornehmen. Beispielhaft soll auf die Quotenkürzung Deutschlands für den Lengbestand verwiesen werden.⁵⁵⁹ Im Jahr 2012 hat die deutsche Fischereiflotte 0,87 Tonnen Dornhai in der Nordsee gefischt, ohne dass eine nationale Quote hierfür bestand. Auch für das Jahr 2014 wurde Deutschland keine Quote für diesen Bestand zugeteilt, sodass die überfischte Menge von dieser nicht abgezogen werden konnte. Stattdessen wurden 0,87 Tonnen von der Quote für die Lengbestände in der Nordsee abgezogen, um die Überschreitung der zulässigen Anlandungen zu sanktionieren.

Im Weiteren kann die Kommission gem. Art. 107 Abs. 1 Kontroll-VO die mitgliedstaatliche Bestandsquote nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unter Beachtung des den Beständen zugefügten Schadens kürzen, wenn der Mitgliedstaat Vorgaben eines Mehrjahresplans und damit die Zielsetzungen der GFP missachtet. Zusätzlich sind bei der Quotenkürzung die Art der Nichtbeachtung und das Ausmaß der entstandenen Folgen zu berücksichtigen.⁵⁶⁰

Durch die Quotenkürzung kann die Kommission die übermäßige Befischung von Beständen sanktionieren. Dies soll die Mitgliedstaaten bzw. die betroffenen Fischer dazu anhalten, die vorgegebenen Fangmengen nicht zu überschreiten, da sie andernfalls wirtschaftliche Einbußen für das folgende Jahr zu befürchten haben. Dies ist zumindest eine Reaktionsmöglichkeit auf Überfischung und die Chance, den im Fischereisektor Beschäftigten einen Anreiz zu bieten, die Quoten in Vorausschau auf die nächsten Bewirtschaftungsjahre einzuhalten. Die Kürzung einer mitgliedstaatlichen Bestandsquote führt schließlich zu einer kleineren Fangmenge für die einzelnen Fischereifahrzeuge.

⁵⁵⁹ DurchführungsVO 1402/2013/EU v. 19.12.2013, ABl. L 349 v. 21.12.2013, S. 61, 65.

⁵⁶⁰ Art. 142 Abs. 1 DurchführungsVO 404/2011/EU v. 08.04.2011, ABl. L 112 v. 30.04.2011, S. 1.

4. Zuteilung nationaler Fangerlaubnisse auf Fischereifahrzeuge

Nachdem der Rat die zulässige Gesamtfangmenge festgelegt und auf nationale Quoten aufgeteilt hat, liegt es nach Art. 16 Abs. 6 FGV bei den Mitgliedstaaten, die ihm zugeteilten Fangmöglichkeiten auf die unter seiner Flagge fahrenden Fischereifahrzeuge aufzuteilen. Art. 7 Abs. 1 KontrollVO sieht diesbezüglich vor, dass Fischereifahrzeuge einer Fangerlaubnis i.S.d. Art. 4 Nr. 10 KontrollVO bedürfen, um Fischereitätigkeiten auf bestimmte Fischressourcen in einem bestimmten Gebiet für einen angegebenen Zeitraum durchführen zu können. Die Erteilung der Fangerlaubnis richtet sich in Deutschland nach dem Seefischereigesetz (*SeeFischG*).⁵⁶¹ Zuständige Genehmigungsbehörde ist nach § 3 Abs. 3 i.V.m. § 1 a Abs. 6 SeeFischG die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Sie erteilt auf Antrag *Einzelfangerlaubnisse* an einzelne Fischer oder *Sammelerlaubnisse* i.S.d. § 3 Abs. 4 S. 1 SeeFischG an eine juristische Person, in der sich mehrere Fischereibetriebe zusammengeschlossen haben, jeweils für *bestimmte Fischereifahrzeuge*. Die Verteilung der Fangerlaubnisse wird im Bundesanzeiger bekannt gemacht. Sofern eine europäische Quotierung noch nicht erfolgt ist, aber die Fischerei zu Beginn eines neuen Jahres auf Grund dessen nicht eingestellt werden soll, werden zunächst vorläufige Fangerlaubnisse erteilt.⁵⁶² Diese erlauben zumeist eine Bestandsbeifischung von bis zu 50 % der Basisquote aus dem vorangegangenen Jahr. Die letztlich beschlossenen europäischen Quoten werden im Laufe des Jahres sodann durch die BLE endgültig durch eine weitere Bekanntmachung aufgeteilt.⁵⁶³

Um das Verfahren zu verdeutlichen, soll als Beispiel die Verteilung der Kabeljauquote in der Nordsee herangezogen werden. Deutschland bekam im Jahr 2014 eine Fangquote von 2.992 Tonnen für die Kabeljaufischerei zugewiesen.⁵⁶⁴ Die BLE unterteilte diese Gesamtfangmenge zunächst auf die Hochsee- und Kutterfischerei, die einen Anteil von 296,2 Tonnen und 2.695,8 Tonnen zugewiesen bekamen.⁵⁶⁵ Nach Ab-

⁵⁶¹ BGBl. I 2011, S. 1791.

⁵⁶² Beispielhaft sei auf die vorläufige Verteilung für das Jahr 2014 verwiesen, BAnz AT v. 31.12.2013 B9.

⁵⁶³ BAnz AT v. 08.07.2014 B4.

⁵⁶⁴ VO 432/2014/EU v. 22.04.2014, ABl. L 126 v. 29.04.2014, S. 1.

⁵⁶⁵ BAnz AT v. 08.07.2014 B4, S. 1.

zug von Beifangmengen aus der Seelachs-, Schollen- und Krabbenfischerei sowie einer Reserve, blieben 2.404,6 Tonnen Kabeljau durch die Vergabe von Fangerlaubnissen auf die Kutterfischerei zu verteilen.

Fischereibetriebe, die keiner Erzeugerorganisation und keinem Zusammenschluss i.S.d. § 3 Abs. 4 SeeFischG angehören, bekommen *Einzelfangerlaubnisse* für ihre Fischereifahrzeuge. Die Fischereibetriebe, die einer solchen Organisation angehören, erhalten hingegen *Sammlerlaubnisse* zur Weiterverteilung der Quotenanteile per Einzelfangerlaubnis an die in ihnen organisierten Fischereibetriebe. Die Organisationen handeln diesbezüglich als beliehene Unternehmer und damit hoheitlich.⁵⁶⁶ Über die Vergabe individueller bzw. gesammelter Erlaubnisse hinaus besteht die Möglichkeit *Gemeinschaftsquoten* als Allgemeinverfügung i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG auszusprechen.⁵⁶⁷ Eine solche ist zwar in § 3 SeeFischG nicht ausdrücklich vorgesehen, allerdings lassen sich weder dem Wortlaut noch dem Zweck des § 3 Abs. 1 SeeFischG Einschränkungen hinsichtlich der Verteilung individueller Quoten entnehmen.⁵⁶⁸ Die Gemeinschaftsquoten werden für Fischereifahrzeuge von unter 10 Metern Länge für relativ kleine Fangmengen eines Bestands vergeben. Die geringe wirtschaftliche Bedeutung und ein dem entgegenstehender hoher Verwaltungsaufwand rechtfertigt die Verteilung von Gemeinschaftsquoten.⁵⁶⁹ Eine solche Gemeinschaftsquote wurde beispielsweise bei der Aufteilung der quotierten Dorschbestände⁵⁷⁰ für das Jahr 2014 vorgesehen. Fischereibetriebe, die im nichtorganisierten Nebenerwerb tätig sind, erhielten eine gemeinsame Quote von insgesamt 98,4 Tonnen, wobei jeder Fischereibetrieb hiervon maximal 300 kg pro Monat abfischen durfte.⁵⁷¹

Wie der Formulierung „*wird im Rahmen der verfügbaren Fangmengen erteilt*“ in § 3 Abs. 1 S. 2 SeeFischG zu entnehmen ist, haben die beantragenden Fischer zwar einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, nicht jedoch auf die Zuschreibung einer gewissen Fang-

⁵⁶⁶ BT-Drs. 10/1021, S. 8.

⁵⁶⁷ Markus, SeeFischG, § 3 Rn. 2; Proelfß, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 169, 174.

⁵⁶⁸ OVG Hamburg, Urt. v. 19.11.2004, Az. 1 Bf 160/03, Rn. 40, 42 – juris.

⁵⁶⁹ OVG Hamburg, Urt. v. 19.11.2004, Az. 1 Bf 160/03, Rn. 42 – juris.

⁵⁷⁰ VO 1180/2013/EU v. 19.11.2013, ABl. L 313 v. 22.11.2013, S. 4.

⁵⁷¹ BAnz AT v. 08.07.2014 B4, S. 4.

menge. Dies erklärt sich bereits aus der Tatsache, dass die Fangquoten durch den Rat jährlich auf der Grundlage der wissenschaftlichen Empfehlungen neu festgesetzt werden. Die Bestandslage der quotierten Fischressourcen kann sich innerhalb des zurückliegenden Bewirtschaftungsjahrs sowohl erholt, was unter Umständen zu einer höheren TAC führen kann, als auch verschlechtert haben, was wiederum eine niedrigere TAC oder sogar zu einer Schließung der betreffenden Fischerei führen kann.

Die erhaltenen Fangmöglichkeiten in bestimmten Fanggebieten und der dortige Fischreichtum sind zudem keine durch die Fangerlaubnis vermittelten und von Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumspositionen der Fischer, sondern stellen lediglich Erwerbsmöglichkeiten und Chancen dar,⁵⁷² sodass bei einer Quotenkürzung oder einer durch konkurrierende Nutzung herbeigeführten Fischereibeschränkung keine subjektiven Eigentumsrechte verletzt werden. Die Fischer haben somit grundsätzlich keinen Anspruch auf die Aufrechterhaltung günstiger Nutzungsverhältnisse.⁵⁷³ Ausnahmsweise kann eine Verletzung des aus Art. 14 Abs. 1 GG abgeleiteten Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb geltend gemacht werden, wenn der Bestand der Betriebe der betroffenen Fischer ernsthaft gefährdet wird und die Entziehung der Fangmöglichkeit die Fischer schwer und unerträglich trifft.⁵⁷⁴ Die Genehmigung kann schließlich lediglich aus den in § 3 Abs. 1 S. 3 SeeFischG genannten Gründen versagt und nach § 3 Abs. 1 S. 6 SeeFischG mit Nebenbestimmungen versehen werden, die den fischereilichen Interessen dienen oder zur Durchführung der GFP notwendig sind.

Art. 17 FGV verlangt bei der nationalen Zuteilung die Zugrundelegung transparenter und objektiver Kriterien, die wiederum ökologischer, sozialer oder wirtschaftlicher Natur sein können. Bei der Vergabe sollen u.a. Anreize geschaffen werden, um selektive Fanggeräte bzw. umweltverträgliche Fangtechniken zu nutzen, die eine Schädigung des marinen Lebensraums minimieren. Die Vergabe der Fangquoten durch die BLE erfolgt im Wesentlichen nach dem in Art. 16 Abs. 1

⁵⁷² BVerfG, NVwZ-RR 2010, 555, 556; BVerwGE 66, 307, 309.

⁵⁷³ OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2003, 642, 643.

⁵⁷⁴ BVerfG, NVwZ-RR 2010, 555, 556; BVerwGE 66, 307, 309.

FGV niedergelegten Grundsatz der relativen Stabilität.⁵⁷⁵ Darüber hinaus richten sich die deutschen Zuteilungskriterien nach den ökonomisch ausgerichteten Kriterien aus § 3 Abs. 2 SeeFischG. Danach sollen die Leistungsfähigkeit und Eignung der Fischereibetriebe, ihre bisherige Teilnahme an der betreffenden Fischerei, dem wirtschaftlichen Einsatz der Flotte und die bestmögliche Versorgung des Marktes bei der Aufteilung der nationalen Bestandsquote berücksichtigt werden. Darüber hinaus können bei besonderer Betroffenheit durch die Beschränkung der Fischerei Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit Einzug in die Verteilungserwägungen finden. Das BVerwG hat betont, dass die Verteilungskriterien so auszulegen sind, dass der gesetzliche Zweck, die „*bestmögliche Versorgung des Marktes durch die vollständige Ausschöpfung der Quoten*“, erreicht wird.⁵⁷⁶ Unter diesem Gesichtspunkt wird die BLE verpflichtet, eine *abgestufte Quotierung* anhand der voraussichtlich zu erzielenden Fangmenge eines Fischereifahrzeugs vorzunehmen und eine mengenmäßig bevorzugte Anzahl von leistungsstärkeren Fischereibetrieben bei der Quotenzuteilung zu berücksichtigen. Der Zwecksetzung des *wirtschaftlichen Einsatzes der Fischereiflotte* ist hingegen nicht das Gebot zu entnehmen, dass die Wirtschaftlichkeit ausschließlich durch eine optimale Ausschöpfung der Quote durch den gesamten Fischerverband erreicht werden muss. Vielmehr erlaubt die Auslegung auch eine zukunftsgerichtete Betrachtungsweise, die eine langfristig funktionsfähige und effektive Flotte gewährleistet.⁵⁷⁷ Bei dem Aspekt der *bisherigen Teilnahme an der betreffenden Fischerei*, der im Sinne der relativen Stabilität die Planungssicherheit der Fischereibetriebe schützen soll, ist nur die legale Teilnahme zu berücksichtigen.⁵⁷⁸ Dies schließt bei der Verteilung der Fangquoten nicht nur den Fischereiumfang aus, der die zuletzt erteilte Fangeraubnis erheblich überschreitet, sondern auch den, der unter Missachtung des räumlich zugelassenen Einsatzgebietes erwirtschaftet wurde. Die Verteilungskriterien aus § 3 Abs. 2 SeeFischG sind abstrakt gehalten, sodass es Aufgabe der BLE ist, diese inhaltlich unter Berücksichtigung der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu konkreti-

⁵⁷⁵ BAnz AT v. 19.08.2011, S. 2910.

⁵⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 24.03.2011, Az. 3 C 6/10 Rn. 17 – juris.

⁵⁷⁷ VG Hamburg, Urt. v. 09.11.2009, Az. 21 K 2675/08 Rn. 31 – juris.

⁵⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 24.03.2011, Az. 3 C 6/10 Rn. 18 – juris.

sieren.⁵⁷⁹ Es müssen bei der Aufteilung der Quote alle Kriterien in die Entscheidung einfließen, andernfalls liegt ein behördliches Ermessensdefizit vor.⁵⁸⁰ Handelt die BLE ermessensfehlerhaft und weist daher Fischereifahrzeugen einen nicht gerechtfertigten Quotenanteil zu, kann ein Mitbewerber gegen diese Zuweisung Klage vor dem Verwaltungsgericht Hamburg erheben.⁵⁸¹ Die Regelung des § 3 Abs. 2 SeeFischG hat drittschützenden Charakter. Durch eine unrichtige Anwendung der Verteilungskriterien werden Mitbewerber in ihren grundrechtlich geschützten beruflichen Interessen verletzt.⁵⁸²

5. Fischereiaufwandsbeschränkungen

Fischereiaufwandsbeschränkungen dienen neben den Fangbeschränkungen durch die Festsetzung von TACs und Quoten der Bestandserhaltung. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 21 FGV errechnet sich der zu beschränkende Fischereiaufwand aus dem Produkt von Kapazität und Tätigkeit eines Fischereifahrzeugs. Die an den zulässigen Gesamtfangmengen orientierten Fischereiaufwandsbeschränkungen sollen einen ergänzenden Schutz vor Überfischung und Rückwürfen unerwünschter Fänge darstellen.⁵⁸³ Die Beschränkung auf die mitgliedstaatlichen Flotten-Kapazitätsobergrenzen anhand der eingesetzten Fanggeräte, wie sie im Anhang II der FGV ausgewiesen sind, kann allein noch nicht den gewünschten umweltschützenden Effekt der Verhinderung bzw. Verringerung der Bestandsüberfischung und der Discard-Problematik bewirken. Der Einsatz effizienterer Fanggeräte und weitere technische Verbesserungen führen dazu, dass sich die Fangmenge der Fischereifahrzeuge trotz konstanter Kapazitätgröße erhöhen kann.⁵⁸⁴ Daher sollen auch die tatsächlichen Tätigkeiten der Schiffe in Form

⁵⁷⁹ Markus, SeeFischG, § 3 Rn. 9.

⁵⁸⁰ OVG Hamburg, Urt. v. 26.06.2009, Az. 1 Bf 293/07 Rn. 30 – juris.

⁵⁸¹ Nach § 3 Abs. 5 SeeFischG gilt als Sitz der BLE für die Zuständigkeit des VG der Dienstort ihrer Außenstelle Hamburg.

⁵⁸² BVerwG, Urt. v. 24.03.2011, Az. 3 C 6/10 Rn. 14 – juris.

⁵⁸³ Churchill/Owen, The EC Common Fisheries Policy, S. 165.

⁵⁸⁴ KOM (2007) 39 endg., S. 9; Churchill/Owen, The EC Common Fisheries Policy, S. 165; Kraus/Döring, ZUR 2013, 3, 8.

von Fangtagen mit berücksichtigt werden,⁵⁸⁵ wenngleich auch dies nicht die Festsetzung der TACs als konkret festgesetzte Grenze der Fischentnahme entbehrlich macht. Wie die Festsetzung der TACs sind auch die Fischereiaufwandsbeschränkungen durch die Verordnungen des Rates jährlich auf der Grundlage des Art. 43 Abs. 3 AEUV festzusetzen. Nach Art. 8 lit. a) VO 43/2014/EU wurden für den Bewirtschaftungszeitraum Februar 2014 bis Januar 2015 Aufwandsbeschränkungen u.a. für bestimmte Kabeljau-, Seezungen- und Schollenbestände in der Nordsee erlassen. Im Anhang IIA der VO 43/2014/EU wird unter Rückgriff auf die Vorgaben der für diese Bestände geltenden Mehrjahrespläne⁵⁸⁶ der jeweils höchstzulässige Fischereiaufwand in Kilowatt-Tagen festgeschrieben. Zuvor wurden diese Aufwandsbeschränkungen durch eine Begrenzung der Fangtage festgesetzt. Die Kommission musste aber diesbezüglich feststellen, dass durch komplexe Ausnahmeregelungen im System zur Steuerung des Fischereiaufwands die tatsächliche gewünschte Verringerung des Fischereiaufwands nicht zu bemerken war.⁵⁸⁷

Nach der Festsetzung des zulässigen Fischereiaufwands durch den Rat sind wie bei der Vergabe der Quoten nach Art. 16 Abs. 6 FGV die Mitgliedstaaten zur nationalen Aufteilung aufgefordert. In Deutschland obliegt dies wie bei der Verteilung der nationalen Quote der BLE, die in den erteilten Fangerlaubnissen auch den zulässigen Fischereiaufwand festschreibt.⁵⁸⁸

Die Regulierung des zulässigen Fischereiaufwands kann das Ziel einer ausgewogenen Nutzung der Fischereiressourcen durch die Festsetzung der zulässigen Höchstfangmengen unterstützen. Um eine unökonomische Fischereitätigkeit zu vermeiden, die beispielsweise dadurch entsteht, dass eine zugewiesene Quote auf Grund einer zu geringen Anzahl an erlaubten Fangtagen nicht ausgeschöpft werden kann, besteht für die Mitgliedstaaten nach Art. 16 Abs. 8 FGV die Möglich-

⁵⁸⁵ KOM (2007) 39 endg., S. 9. Vgl. Art. 4 VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20.

⁵⁸⁶ VO 1342/2008/EG v. 18.12.2008, ABl. L 348 v. 24.12.2008, S. 20; VO 676/2007/EG v. 11.06.2007, ABl. L 157 v. 19.06.2007, S. 1.

⁵⁸⁷ KOM (2008) 331 endg., S. 7.

⁵⁸⁸ Beispielhaft sei auf die Bekanntmachung v. 06.02.2014 zu den Fischereiaufwandsregelungen, BAnz AT v. 21.02.2014 B8, verwiesen.

keit des Quotentausches. Ob es darüber hinaus auch individuelle und übertragbare Quoten für die einzelnen Fischereibetriebe gibt, liegt in der Ausgestaltung des Fischereirechts der jeweiligen Mitgliedstaaten.

6. Flexibilisierung der Fangmöglichkeiten

Art. 16 Abs. 8 FGV ermöglicht zur Flexibilisierung der Fangmöglichkeiten, wie schon in Art. 5 FGV 1983 vorgesehen, den Mitgliedstaaten den Tausch von Quoten nach deren Notifizierung durch die Kommission. Dies soll zu einer besseren Ressourcenverteilung unter den Mitgliedstaaten beitragen, indem Quoten, die durch einen Staat nicht ausgeschöpft werden können, einem anderen, der noch Bedarf hat, übertragen werden. Die Regelung wird damit dem Gedanken des Art. 62 Abs. 2 SRÜ gerecht, der den Zugang zum Überschuss für andere Staaten vorschreibt. Zugleich wird der Grundsatz der relativen Stabilität zur Verteilung der Fangmöglichkeiten etwas aufgeweicht. Mitgliedstaaten können demnach die zugeteilten Fangquoten eintauschen, um den Bedürfnissen ihrer Fischereiwirtschaft ausreichend Rechnung zu tragen. Inwieweit von dieser Möglichkeit durch die Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht wird, lässt sich nicht feststellen. Zwar muss die Kommission den Tausch notifizieren, sie veröffentlicht aber keine diesbezüglichen Informationen.⁵⁸⁹ Der Tausch von Fangmöglichkeiten von mitgliedstaatlichen Fischereibetrieben untereinander ist hingegen nicht vorgesehen.

Wenn eine mitgliedstaatliche Quote in einem Jahr nicht ausgeschöpft werden kann, so ist es möglich, dass unter den Voraussetzungen des Art. 4 Abs. 2 VO 847/96/EG ein Teil der Quote auf das folgende Bewirtschaftungsjahr übertragen wird. Auf Antrag können bis zu 10 % der Bestandsquote, für die es eine analytische TAC gibt, auf die Fangmöglichkeiten des Folgejahres angerechnet werden. Für das Jahr 2014 hat Deutschland beispielsweise die Übertragung eines Teils der Kaisergranat-Quote in der Nordsee beantragt. Da die zugewiesene Quote im Jahr 2013 nur zu 78,92 % ausgeschöpft wurde, hat die Euro-

⁵⁸⁹ Churchill/Owen, The EC Common Fishery Policy, S. 155.

päische Kommission 10 % der zugeteilten Fangmenge auf das Jahr 2014 übertragen.⁵⁹⁰

Flexibilität in Bezug auf die zugeteilten Fangmöglichkeiten erhalten Fischereibetriebe durch das sogenannte *Quota-Hopping*.⁵⁹¹ Unter Berufung auf die in Art. 49 AEUV garantierte Niederlassungsfreiheit in der EU, lassen Fischereibetriebe ihre Schiffe in einem anderen Mitgliedstaat als dem eigenen Herkunftsland registrieren, um an der Verteilung der nationalen Fangquoten teilzunehmen.⁵⁹² Dieses Vorgehen führt zu einer Aufweichung des Grundsatzes der relativen Stabilität. Die mitgliedstaatlichen Quoten werden rechtlich zwar weiterhin nach dem Prinzip der relativen Stabilität durch den Rat verteilt, faktisch kommt es aber zu einer Verschiebung der mit diesem Grundsatz bezeichneten Planungssicherheit durch garantierte Anteile an den Fangmöglichkeiten. Belgien, Frankreich, Griechenland und Großbritannien haben als Konsequenz dieser Entwicklungen Regelungen eingeführt, die vorsahen, dass ein gewisser Prozentsatz der Schiffsbesatzung eigene Staatsbürger sein oder wenigstens ihren Wohnort im Land haben mussten.⁵⁹³ Der EuGH hat, unter Betonung, dass es grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten stehe, die Voraussetzungen für die Registrierung eines Schiffes festzulegen, diese Regelungen wegen Verstoßes gegen die Niederlassungsfreiheit für europarechtswidrig erklärt.⁵⁹⁴ Um sicherzustellen, dass die Quote der von der Fischerei abhängigen Bevölkerung zugutekommt, hat der Gerichtshof hingegen die Voraussetzung für unionsrechtskonform erklärt, dass eine wirtschaftliche Beziehung zwischen dem Schiff und dem Mitgliedstaat bestehen muss, wenn Anteile an den nationalen Fangquoten ausgenutzt werden wollen.⁵⁹⁵ Eine solche Beziehung kann etwa dadurch nachgewiesen werden, dass das betreffende Fischereifahrzeug den inländischen Heimat-Hafen regelmäßig anfährt, ohne jedoch eine Pflicht zur

590 DurchführungsVO 520/2014/EU v. 16.05.2014, ABl. L 147 v. 17.05.2014, S. 44.

591 Zu dem missverständlichen Begriff *van Rijn*, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.) EUV/EGV, Bd. I, nach Art. 38 EGV Rn. 31.

592 *Dux*, in: Lenz/Borchard (Hrsg.), EU-Verträge, Nach Art. 40 AEUV Rn. 11; *Kopp*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 40 AEUV Rn. 73.

593 *Markus*, European Fisheries Law, S. 71.

594 EuGH, Urt. v. 14.12.1989, Rs. C-3/87, Agegate, Slg. 1989, 4459 Rn. 26; EuGH, Urt. v. 25.07.1991, Rs. C-221/89, Factortame, Slg. 1991, I-3905 Rn. 17, 33.

595 EuGH, Urt. v. 14.12.1989, Rs. C-216/87, Jaderow, Slg. 1989, 4509 Rn. 27.

dortigen Anlandung der Fänge einführen zu dürfen.⁵⁹⁶ Mit dieser Rechtsprechung hat der EuGH dem willkürlichen Quota-Hopping zumindest teilweise Einhalt geboten. Den mitgliedstaatlichen Interessen wurde dahingehend Rechnung getragen, als dass die aus der europäischen Quotierung erwachsenden wirtschaftlichen Vorteile wenigstens zum Teil in der eigenen nationalstaatlichen Fischereiwirtschaft verbleiben.

In der fischereirechtlichen Diskussion finden sich seit längerem Überlegungen, das System der Fangrechte weiter zu flexibilisieren.⁵⁹⁷ Individuelle und handelbare Fangquoten (*Individual Tradeable Quotas, ITQ*) sollen dazu beitragen, die Flottenüberkapazität durch marktgesteuerte Entwicklungen abzubauen und somit der Überfischungsproblematik entgegenzuwirken. Werden die nationalen Fangquoten durch die Mitgliedstaaten nicht für einzelne Fischereifahrzeuge oder Fischereiorganisationen vergeben, sondern im Sinne einer Gesamtquote für die betreffende Fischerei freigegeben, entstehen für die Fischereibetriebe ökologisch falsche Anreize, mit möglichst großen Schiffen und unselektiven Fanggeräten schnellstmöglich einen erheblichen Anteil der Fangquote abzufischen und damit den eigenen Ertrag zu sichern.⁵⁹⁸ Durch die Vergabe von ITQs sollen wirtschaftlich sinnvolle Investitionsentscheidungen begünstigt werden, indem die Fischereibetriebe ihre Flotten an den ihnen zugeteilten Fangrechten ausrichten, um ökonomisch effektiv zu arbeiten.⁵⁹⁹ Zudem wäre durch die langfristige Vergabe individueller Fangrechte den Fischereibetrieben ein ökonomischer Anreiz gegeben, die Bestände nur in dem Umfang zu befangen, der eine erhöhte Reproduktionsrate begünstigt. Der wirtschaftliche Profit würde sich bei handelbaren Fischereibefugnissen nicht nur auf

⁵⁹⁶ EuGH, Urt. v. 14.12.1989, Rs. C-216/87, Jaderow, Slg. 1989, 4509 Rn. 29, 36.

⁵⁹⁷ KOM (2007) 73 endg.; Döring u.a., Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei, BfN Skripten 180, S. 172 f.; Henrich/Salomon, Marine Policy 30 (2006), 712, 714 ff.; SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 272 ff.

⁵⁹⁸ Döring u.a., Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei, BfN Skripten 180, S. 172; Henrich/Salomon, Marine Policy 30 (2006), 712, 715; Markus, European Fisheries Law, S. 69.

⁵⁹⁹ Europäische Kommission, An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practice in the EU, Part I, S. 31.

eine erhöhte Fangmenge beziehen, sondern auch der Erlös aus dem Handel mit den Fangmöglichkeiten würde steigen.⁶⁰⁰ Die Europäische Kommission hat deshalb in ihrem Reformvorschlag zur Änderung der Fischereigrundverordnung 2002 die Einführung einer Pflicht zur Einrichtung eines Systems übertragbarer Fischereibefugnisse vorgesehen.⁶⁰¹ Übertragbare Fischereibefugnisse sind nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 23 FGV „*widerrufbare Nutzeransprüche auf einen bestimmten Teil der einem Mitgliedstaat zugeteilten [...] Fangmöglichkeiten, die der Inhaber übertragen kann*“.⁶⁰² Das Ziel eines Systems handelbarer Fischereibefugnisse ist, die Verwaltung der Fangmöglichkeiten in die Verantwortung der Fischereiwirtschaft zu geben und so eine nachhaltige Fischerei zu fördern.⁶⁰³ Die Fischereibefugnisse sollten dafür übertragbar und verpachtbar sein. Die letztlich beschlossenen Änderungen im Rahmen der Novellierung der Fischereigrundverordnung sehen zwar in Art. 21 FGV die Möglichkeit der Einrichtung eines Systems übertragbarer Fangbefugnisse vor, verpflichten die Mitgliedstaaten aber nicht, wie ursprünglich gewollt, zu deren Einrichtung. Hintergrund der Änderung des Kommissionsvorschlags ist, dass sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat sich gegen eine verbindliche Einführung ausgesprochen haben.⁶⁰⁴ Unter Berücksichtigung der Einwände der im Gesetzgebungsverfahren erfolgten Stellungnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁶⁰⁴ und des Ausschusses der Regionen⁶⁰⁵ lässt sich die kritische Haltung damit begründen, dass die verpflichtende Einführung eines Systems übertragbarer Fischereibefugnisse auch negative Auswirkungen haben kann. Insbesondere wurde befürchtet, dass es durch die wirtschaftliche Unterlegenheit kleinerer Fischereibetriebe zu einer Konzentration der Fischereibefugnisse in Händen weniger großer Fischereiunternehmen kommt.⁶⁰⁶ Dem sollte im Kommissionsvorschlag dadurch entgegen getreten werden, dass die Verpflichtung sich nur auf Fischereifahrzeuge von einer Länge über 12

⁶⁰⁰ Henrich/Salomon, Marine Policy 30 (2006), 712, 717.

⁶⁰¹ Art. 27 ff., KOM (2011) 425 endg.

⁶⁰² KOM (2009) 163 endg.

⁶⁰³ Ratsdok. 12007/13/ADD 1 v. 11.10.2013, S. 5.

⁶⁰⁴ ABl. C 181 v. 21.06.2012, S. 183.

⁶⁰⁵ ABl. C 225 v. 27.07.2012, S. 20.

⁶⁰⁶ ABl. C 181 v. 21.06.2012, S. 183, 188.

Mettern Länge bzw. auf den Einsatz von Schleppnetzen bezog. Darüber hinaus bestanden Bedenken, dass den unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen im Fischereisektor in den Mitgliedstaaten nicht ausreichend Rechnung getragen würde und die Zuteilung der Fangmöglichkeiten als wichtigstes nationalstaatliches Instrument zur Lenkung der Fischereiwirtschaft wegfiel.⁶⁰⁷ Auch die mit den übertragbaren Fischereibefugnissen angestrebten ökologischen Vorteile stellen sich keinesfalls sicher ein. Zum einen führt das System nicht zu einer Verringerung der Fangmengen, sondern nur zu einer Verschiebung auf andere Fischereifahrzeuge.⁶⁰⁸ Eine weitergehende Bestandserholung durch verringerte Ausschöpfung der Quoten ist daher nicht zu erwarten. Zum anderen wird durch eine marktbasierter Quotenverteilung nicht gewährleistet, dass die umweltschädlichsten Fischereifahrzeuge ausgesondert werden.⁶⁰⁹ Der angestrebte Abbau der Fischereiflotte betrifft daher vor allem die ökonomisch unrentabelsten Fahrzeuge. Auf Grund dieser Kritikpunkte bleibt es weiterhin in der verwaltungsorganisatorischen Verantwortung der Mitgliedstaaten, den Handel mit übertragbaren Fangmöglichkeiten zu gestatten.

In einigen Mitgliedstaaten, wie in den Niederlanden oder Großbritannien, gibt es einen Markt für individuelle, handelbare Fangquoten.⁶¹⁰ In Deutschland ist ein Handel mit isolierten Fangquoten, losgelöst von der jeweiligen Fangerlaubnis, hingegen gesetzlich nicht vorgesehen, sondern die rechtmäßige Ausübung der Seefischerei setzt eine entsprechende Fangerlaubnis voraus. Eine marktbasierter Quotenübertragung ist daher nur in einem sehr begrenzten Umfang möglich, zum Beispiel, wenn ein Fischereifahrzeug, für das eine Fangerlaubnis erteilt wurde, durch ein anderes ersetzt werden soll. Dies muss jedoch unter ermessensfehlerfreier *Neuerteilung* der Fangquote durch die BLE erfolgen,⁶¹¹ sodass auch hier keine automatische oder verhandelbare Übertragung vorgesehen ist. Wenn die zugeteilte Fangquote an die für ein bestimmtes Fischereifahrzeug ergangene Fangerlaubnis gekoppelt ist, kann eine Übertragung nach derzeitiger deutscher Rechtslage nur

⁶⁰⁷ ABl. C 225 v. 27.07.2012, S. 20, 23, 38.

⁶⁰⁸ SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 96.

⁶⁰⁹ ABl. C 181 v. 21.06.2012, S. 183, 188.

⁶¹⁰ SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 274.

⁶¹¹ VG Hamburg, Urt. v. 25.06.2007, Az. 15 K 1994/06, Rn. 26 – juris.

dann erfolgen, wenn die Quote zusammen mit dem Schiff, dem eine Fangerlaubnis erteilt wurde, veräußert wird.⁶¹² Die Einführung eines Systems zur Übertragbarkeit der Fangerlaubnis, welche letztlich eine bestimmte Fangquote gewährt, wäre rechtlich jedoch auch unter Aufrechterhaltung des öffentlich-rechtlichen Zuteilungssystems möglich.⁶¹³ Der Zweck der Erlaubnispflicht, eine nachhaltige Fischereibewirtschaftung sicherzustellen, würde auch bei der Einführung des Quotenhandels weiterhin gewährleistet bleiben, wenn die vergebene Quote an einen Fischereibetrieb unter Aufsicht der BLE an einen anderen Fischereibetrieb übertragen würde.⁶¹⁴ Letztendlich würde lediglich die Befugnis, die durch die Fangerlaubnis selbst erhaltene Quote an einen anderen Betrieb weitergereicht, ohne dass es zu einer Erhöhung der Fangmengen kommen würde. Bedenken gegen die isolierte Übertragung von Fangquoten bestehen jedoch v.a. auf Grund der möglichen Konzentration der Fischereibefugnisse bei kapitalkräftigen Unternehmen und der gleichzeitigen Verdrängung der kleinen Küstenfischerei.⁶¹⁵ Zudem erfolgt die Erteilung der Fangerlaubnis zwar an ein bestimmtes Fischereifahrzeug, aber bei der Bemessung der Zuteilung nach § 3 Abs. 2 SeeFischG sind letztendlich auch persönliche Kriterien des Antragsstellers ausschlaggebend.

Ein gewisses Maß an Flexibilität erfährt die deutsche Quotenverteilung durch die Vergabe von Sammelerlaubnissen. Die innerhalb dieser Strukturen organisierten Fischereibetriebe erhalten durch die jeweilige Fischerei- oder Erzeugerorganisationen ihre individuellen Fangrechte. In dieser Form besteht die Möglichkeit, die Quotierung unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Fischerei und der Vorgaben des § 3 Abs. 2 SeeFischG vorzunehmen.⁶¹⁶

Um sich dem fischereilichen Strukturwandel, der sich durch die veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten, insbesondere durch ver-

612 Proelß, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 169, 177.

613 Proelß, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 169, 179.

614 Proelß, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 169, 179; a.A. unter Verneinung der Übertragbarkeit der Fangerlaubnis VG Hamburg, Urt. v. 25.06.2007, Az. 15 K 1994/06; Markus, Seefischereigesetz, § 3 Rn. 6.

615 BT-Drs. 16/12082, S. 4; BT-Drs. 17/101783, S. 9.

616 Döring u.a., Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei, BfN Skripten 180, S. 173; SRU, Meeressumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten 2004, Rz. 274.

ringerte Quoten und die damit verbundenen Umsatzeinbußen ergeben hat, anpassen zu können, hat die BLE in einer Bekanntmachung Maßgaben für die einmalige dauerhafte Übertragung von Fangquoten getroffen.⁶¹⁷ Zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit und Existenzsicherung für Fischereibetriebe bestand bis zum 31. Dezember 2011 die Möglichkeit, einen Antrag auf dauerhafte Quotenübertragung zu stellen und somit den Fischereisektor unabhängig vom Grundsatz der relativen Stabilität umzustrukturieren. Voraussetzungen waren vor allem, dass eine Übertragung grundsätzlich nur innerhalb eines Fischereibetriebs vorgenommen werden durfte, das die Quote erhaltende Fischereifahrzeug die Fangkapazität hatte und die Übertragung gleichzeitig nicht zu einer unverhältnismäßige Konzentration der Fangquoten zugunsten des erhaltenden Fahrzeugs führte. Ein freier Handel mit den zulässigen Fangmengen unter den Fischereibetrieben wurde durch diese Bekanntmachung jedoch nicht gestattet.

7. Rechtsschutz gegen die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten durch den Rat

Die Verteilung von Fangquoten ist wirtschaftlich für viele Küstenländer und für die in diesen ansässigen Fischereibetriebe bedeutsam. Aber auch Nichtregierungsorganisationen können ein umweltschützendes Interesse an der Überprüfung der Fangmöglichkeiten haben. Daher ist die Frage des Rechtsschutzes gegen die Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten von Interesse.⁶¹⁸

Die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten erlässt der Rat in Form einer Verordnung i.S.d. Art. 288 UAbs. 2 AEUV. Die Rechtmäßigkeit von Handlungen des Rates, und damit die Verordnungen über die Festsetzung von Fangmöglichkeiten, sind nach Art. 263 UAbs. 1 AEUV durch den EuGH zu überwachen. Zu diesem Zweck können nach Art. 263 UAbs. 2 AEUV Organe der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten Nichtigkeitsklage erheben. Aber auch natürliche und juristische Personen können gem. Art. 263 UAbs. 4 AEUV

⁶¹⁷ BAnz AT v. 19.08.2011, S. 2910.

⁶¹⁸ Kritisch zu den bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten Markus, ZUR 2009, 194 ff.

Nichtigkeitsklage gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter erheben, sofern sie eine qualifizierte Betroffenheit darlegen können.

a) **Klagemöglichkeiten der Mitgliedstaaten**

Die Möglichkeit, Verordnungen zur Festsetzung und Aufteilung von Fangmöglichkeiten überprüfen zu lassen, haben vor allem die erst im Laufe des Bestehens der Europäischen Union beigetretenen Staaten wahrgenommen. Als privilegierte Kläger i.S.d. Art. 263 UAbs. 2 AEUV können die Mitgliedstaaten ein objektives Normenkontrollverfahren anstreben, ohne eine individuelle oder unmittelbare Betroffenheit geltend machen zu müssen.⁶¹⁹ Das Königreich Spanien hat beispielsweise mehrfach Nichtigkeitsklage vor dem EuGH mit unterschiedlichem Erfolg erhoben. In einem Urteil entschied der EuGH, dass die Quotenaufteilung in mehreren Verordnungen über die Festsetzung von Fangmöglichkeiten bezüglich der zulässigen Fangmenge von Sardellen in Teilen der südwestlichen Gewässer nichtig ist.⁶²⁰ Der Rat hatte der Republik Portugal gestattet, einen Teil seiner Sardellenquote in dem streitigen Gebiet abzufischen. Dies führte nach Auffassung des EuGH zu einer faktischen Erhöhung der zulässigen Fangmenge, ohne dass dies bei der Verteilung der Quoten nach dem Grundsatz der relativen Stabilität berücksichtigt wurde. In anderen Verfahren hat das Königreich Spanien die Nichtigkeit der Quotenverteilung in Nord- und Ostsee auf Grund der Nichtberücksichtigung der spanischen Fischereiflotte vor dem EuGH gerügt. Die Klage wurde vom Gerichtshof zurückgewiesen, da Spanien mit dem Beitritt zur EU kein automatischer Anspruch auf Zuteilung einer bestimmten Quote zustehe und sich ein solcher auch nicht ohne die Änderung des Verteilerschlüssels der relativen Stabilität ergebe.⁶²¹ Ähnlich wurde durch den EuGH in einem Verfahren der Republik Portugals und des Königreich Spaniens im Hinblick auf die Einräumung von Fangmöglichkeiten in grönländischen Gewässern

619 Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. 3, Art. 263 AEUV Rn. 52 (Stand Aug. 2015).

620 EuGH, Urt. v. 18.04.2002, verb. Rs. C-61/96, C-132/97, C-45/98, C-27/99, C-81/00 und C-22/01, Königreich Spanien/Rat, Slg. 2002, I-3439 Rn. 48.

621 EuGH, Urt. v. 30.06.2006, verb. Rs. C-87/03 und C-100/03, Königreich Spanien/Rat, Slg. 2006, I-2915 Rn. 29 ff; EuGH, Urt. v. 08.11.2007, Rs. C-141/05, Königreich Spanien/Rat, Slg. 2007, I-9485 Rn. 86.

entschieden. Insbesondere die Ausweitung der Fangrechte für einen Bestand in drittstaatlichen Gewässern kann den Rat nicht verpflichten, eine Neuausrichtung des Verteilerschlüssels vorzunehmen, da sich Bestandsgrößen nur mit einigen Unsicherheiten abschätzen ließen und der Grundsatz der relativen Stabilität daher keine genauen Fangmengen, sondern Anteile an den Fangmöglichkeiten zuweise.⁶²² Die Italienische Republik hat zudem die Feststellung der Nichtigkeit der durch die Verordnung des Rates festgesetzten Fangquoten für Roten Thun u.a. wegen der Anwendung unangemessener Kriterien zur Ermittlung des Verteilerschlüssels des Grundsatzes der relativen Stabilität vor dem EuGH begehrt. Bei der Quotierung des Roten Thuns im Ostatlantik und im Mittelmeer hatte der Rat für Italien einen ungünstigen Bewirtschaftungszeitraum zugrunde gelegt. Der Gerichtshof stellte in seinem Urteil aber deutlich heraus, dass dem Rat bei der Festsetzung eines Bezugszeitrahmens ein Ermessensspielraum zustehe, der gerade bei Beständen, die internationalen Bewirtschaftungsregelungen unterliegen, erforderlich sei.⁶²³

Einige Mitgliedstaaten machen von der Rechtsschutzmöglichkeit rege Gebrauch, um die Verordnungen über die Festsetzungen der Fangmöglichkeiten vor dem EuGH anzugreifen. Ihr Interesse beschränkt sich dabei auf die Ausweitung der nationalstaatlichen Fangmöglichkeiten. Bestands- oder meeresumweltschutzrechtliche Erwägungen spielen bei ihren Anträgen hingegen keine Rolle.

b) Klagemöglichkeiten von Fischereibetrieben oder Fischereiverbänden

Schwieriger ist es für einzelne Fischereibetriebe bzw. Fischereiverbände gegen die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten durch die Verordnungen des Rates vorzugehen. Nach Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV müssen juristische oder natürliche Personen für die Zulässigkeit der Klage geltend machen, dass ein sie unmittelbar betreffender Rechtsakt mit Verordnungscharakter vorliegt, der keine Durchführungsmaßnahmen erfordert. Zunächst ist noch einmal festzustellen,

⁶²² EuGH, Urt. v. 13.10.1992, verb. Rs. C-63/90 und C-67/90, Republik Portugal u. Königreich Spanien/Rat, Slg. 1992, I-5073 Rn. 28 f.

⁶²³ EuGH, Urt. v. 25.10.2001, Rs. C-120/99, Italienische Republik/Rat, Slg. 2001, I-7997 Rn. 42.

dass die Verordnungen über die Fangmöglichkeiten Rechtsakte ohne Gesetzescharakter sind.⁶²⁴ Diese Einordnung entspricht der Voraussetzung aus Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV, der einen Rechtsakt mit *Verordnungscharakter* vorsieht.⁶²⁵ Zudem darf der Rechtsakt mit Verordnungscharakter keine nationalen oder europäischen Durchführungsmaßnahmen auf legislativer oder verwaltungsrechtlicher Ebene mehr nach sich ziehen und der Kläger muss unmittelbar betroffen werden.⁶²⁶ Dies ist bei der Festlegung der Fangquoten jedoch nicht der Fall. Die Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten legen Fangquoten für Bestände zugunsten bzw. Fangaufwandsbeschränkungen zulasten eines Mitgliedstaats fest. Zwar betreffen diese letztendlich die Fischer und Fischereiorganisationen, denn umso höher die Fangmöglichkeiten für den Heimatstaat festgesetzt werden, desto größere Mengen Fisch dürfen durch die Fischereibetriebe gefangen werden. Eine eigenständige Quote wird ihnen aber nach Art. 16 Abs. 6 FGV erst durch ein Verfahren innerhalb des Mitgliedstaats zugeteilt.⁶²⁷ Die Ausgestaltung dieses Verfahrens liegt im Ermessen des jeweiligen Mitgliedstaates, sodass eine automatische, ohne weitere Zwischenschritte erfolgende Quotenverteilung auf die einzelnen Fischereibetriebe bzw. auf Fischereiverbände nicht durch die Verordnungen des Rates über die Festsetzung der Fangmöglichkeiten erfolgt. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten nur die ihnen zugeteilten Quoten weitervergeben dürfen, ändert nichts an dem bestehenden Ermessen hinsichtlich der Verteilung.⁶²⁸ Dieses Ergebnis wird weiterhin dadurch bestärkt, als dass die Mitgliedstaaten nach Art. 16 Abs. 8 FGV die ihnen zugeteilten Fangquoten für einzelne Bestände ganz oder teilweise untereinander tauschen können. Eine feste individuelle Zuteilung durch die Ratsver-

⁶²⁴ Hierzu ausführlich unter 4. Kap. IV. 1.

⁶²⁵ Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn. 68; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. 3, Art. 263 AEUV Rn. 82 (Stand Aug. 2015); Herrmann, NVwZ 2011, 1352, 1356.

⁶²⁶ EuG, Beschl. v. 06.09.2011, Rs. T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami u.a./Parlament und Rat, Slg. 2011, II-5599 Rn. 56; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der EU, Bd. 3, Art. 263 AEUV Rn. 85 (Stand Aug. 2015). Eine individuelle Betroffenheit ist im Gegensatz zu Art. 230 UAbs. 4 Alt. 3 EGV nicht mehr geltend zu machen.

⁶²⁷ EuG, Beschl. v. 09.01.2007, Rs. T-127/05, Lootus, Rn. 42 – Curia.

⁶²⁸ EuG, Beschl. v. 09.01.2007, Rs. T-127/05, Lootus, Rn. 46 – Curia.

ordnung ist demnach schon aus diesem Grund nicht möglich.⁶²⁹ Im Einklang mit Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV müssen die Fischereibetriebe und Fischereiverbände daher im Wege des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsschutzes gegen die nationale Vergabe der Fangmöglichkeiten vorgehen, was eventuell eine inzidente Überprüfung der europäischen Verordnung über die Festsetzung von Fangmöglichkeiten durch ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ermöglicht. Dies ist letztendlich das Ergebnis einer Grundsatzentscheidung des europäischen Rechts, das im Hinblick auf das Verhältnis von Art. 263 und Art. 267 AEUV nur einen eingeschränkten Individualrechtschutz vorsieht.⁶³⁰ Rechtsakte sollen, ähnlich wie im deutschen Recht auch, grundsätzlich nur inzident durch Individualklagen oder aber bei Darlegung einer qualifizierten Klagebefugnis überprüfbar sein.

c) Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden

Bleibt die Frage zu untersuchen, ob Umweltschutzverbände aus bestands- oder meeressumweltschützenden Gründen gegen die Verordnungen zur Festsetzung von Fangmöglichkeiten vorgehen können.

Für die Gewährung von Rechtsschutzmöglichkeiten für Vereinigungen in Umweltangelegenheiten ist zunächst Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zu berücksichtigen, den die EU als Vertragspartei des Übereinkommens⁶³¹ umsetzen muss. Die Vorschrift fordert, dass Mitglieder der Öffentlichkeit und somit Umweltverbänden der Zugang zum Gericht gewährt werden muss, um „*die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstößen*“. Zur Umsetzung dieser Verpflichtung hat die EU die Verordnung 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmun-

⁶²⁹ EuG, Beschl. v. 09.01.2007, Rs. T-127/05, Lootus, Rn. 44 – Curia.

⁶³⁰ EuGH, Urt. v. 02.04.1998, Rs. C-321/95 P, Greenpeace Council u.a./Kommission, Slg. 1998, I-1651 Rn. 33; EuGH, Urt. v. 25.07.2002, Rs. C-50/00, Unión de Pequeños Agricultores/Rat, Slg. 2002, I-6677 Rn. 40; Ehrcke, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn. 66; Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, S. 391.

⁶³¹ ABl. L 124 v. 17.05.2005, S. 1.

gen des Übereinkommens von Aarhus (*Aarhus-VO*) erlassen.⁶³² Art. 12 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 Aarhus-VO schränkt die Überprüfbarkeit von Handlungen durch europäische Gerichte auf Verwaltungsakte ein. Solche sind nach der Definition in Art. 2 Abs. 1 lit. g) Aarhus-VO behördliche, rechtsverbindliche Maßnahmen des Umweltrechts zur Regelung des Einzelfalls. Die vom Rat jährlich zu erlassenden Verordnungen über die Festsetzung von Fangmöglichkeiten sind jedoch allgemeinverbindliche Rechtsakte *sui generis*⁶³³ und können daher nicht nach Art. 12 i.V.m. Art. 10 Aarhus-VO durch Umweltverbände einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden. Das Gericht erster Instanz erklärte diese Beschränkung des Begriffs der *vorgenommenen Handlungen* auf Verwaltungsakte zwar für unvereinbar mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention, betonte aber auch, dass eine Ausdehnung auf gerichtliche oder gesetzgeberische Handlungen durch Art. 2 Abs. 2 Aarhus-Konvention ausgeschlossen sei.⁶³⁴ Da der Rat durch den Beschluss der Verordnungen abstrakt-generelle Regelungen erlässt, kann auch ein erweiterter Anwendungsbereich des Art. 12 i.V.m. Art. 10 Aarhus-VO den Umweltverbänden keine Klagebefugnis zur Überprüfung der bestands- und meeresumweltschutzbezogenen Regelungen der Verordnungen über Fangmöglichkeiten verleihen. Der Zugang zu den Gerichten wird durch Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention im Falle gesetzgeberischer Handlungen nicht gefordert.

Die Europäische Union kann jedoch auch unabhängig von den internationalen Regelungen Rechtsschutzmöglichkeiten für umweltschützende Vereinigungen vorsehen. So besteht nach Art. 263 UAbs. 4 Alt. 2 AEUV für juristische Personen die Möglichkeit, bei unmittelbarer und individueller Betroffenheit Nichtigkeitsklage zu erheben. Der britische WWF hatte beispielsweise Klage vor dem Gericht erster Instanz erhoben, um die Verordnung des Rates zur Festsetzung der

⁶³² VO 1367/2006 v. 06.09.2006, ABl. L 264 v. 25.09.2006, S. 13. Zur Umsetzung der Aarhus-Konvention durch die Verordnung *Guckelberger*, NuR 2008, 78 ff.

⁶³³ Hierzu ausführlicher 4. Kap. IV. 1.

⁶³⁴ EuG, Urt. v. 14.06.2012, Rs. T-396/09, Vereniging Milieodefensie u.a./Kommission, digitale Sgl. 2012 Rn. 67, 69. Der EuGH hat mit Urt. v. 13.01.2015, Rs. C-401/12 P bis C-403/12 P, das Urteil des Gerichts erster Instanz aufgehoben. Allerdings hat er sich zu den Ausführungen zur Unvereinbarkeit der Auslegung des Begriffs der „vorgenommenen Handlungen“ auf Verwaltungsakte mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention nicht verhalten.

Fangmöglichkeiten für das Jahr 2007 in Bezug auf die zulässige Gesamtfangmenge für Kabeljau in den von dem entsprechenden Wiederauffüllungsplan erfassten Gebieten für nichtig erklären zu lassen.⁶³⁵ Nach Vortrag des Umweltverbands sei die entsprechende Quote im Einklang mit den wissenschaftlichen Empfehlungen auf Null festzusetzen gewesen, um die ernsthafte Gefahr des Bestandszusammenbruchs zu verhindern. Die streitigen TACs seien weder nach den Anforderungen des Wiederauffüllungsplans für Kabeljau erlassen, noch beruhten diese auf dem zu berücksichtigenden Vorsorgeansatz. Die Klage des WWF wurde mangels individueller Betroffenheit als unzulässig abgewiesen.⁶³⁶ Der Kläger sei nach ständiger europäischer Rechtsprechung individuell betroffen, wenn er in seiner Rechtsposition wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder besonderer Umstände, die ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebe, in ähnlicher Weise individualisiert sei wie ein Adressat.⁶³⁷ Dass die Verursachung von ökologischen Schäden durch die Festsetzung der Kabeljau-TAC den WWF als Umweltschutzverband in seinem Tätigkeitsfeld betreffe, reiche für die Voraussetzung der individuellen Betroffenheit allein noch nicht aus.⁶³⁸ Zudem hatte der EuGH in einem früheren Urteil geurteilt, dass ein Verband nicht klagebefugt sein könne, wenn dessen Mitglieder allein auch schon nicht zur Klageerhebung berechtigt seien.⁶³⁹ Die Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten wirken weder auf eigene Rechte der Umweltverbände noch auf solche ihrer Mitglieder ein. Vielmehr haben die Verbände zum Ziel, die Fischbestände und die Meeresumwelt im Interesse der Allgemeinheit zu schützen und zu erhalten.

Eine weitere Möglichkeit den Umweltverbänden eine Klagebefugnis zur Einlegung einer Nichtigkeitsklage zuzugestehen, wäre die Gel-

⁶³⁵ Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, ABl. C 117 v. 26.05.2007, S. 30.

⁶³⁶ EuG, Beschl. v. 02.06.2008, Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, Slg. 2008, I-81.

⁶³⁷ EuGH, Urt. v. 15.07.1963, Rs. 25/62, Plaumann/Kommission, Slg. 1963, 213, 238; EuGH, Urt. v. 18.05.1994, Rs. C-309/89, Codorníu/Rat, Slg. 1994, I-1853 Rn. 20; EuGH, Urt. v. 12.10.2000, Rs. C-300/00 P(R), Federación de Cofradías de Pescadores/Rat, Slg. 2000, I-8797 Rn. 36; EuG, Beschl. v. 02.06.2008, Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, Rn. 66 – Curia.

⁶³⁸ EuG, Beschl. v. 02.06.2008, Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, Rn. 86 – Curia.

⁶³⁹ EuGH, Urt. v. 02.04.1998, Rs. C-321/95 P, Greenpeace Council u.a./Kommission, Slg. 1998, I-1651 Rn. 14.

tendmachung von Beteiligten- bzw. Verfahrensrechte der Verbände bei dem Erlass der Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten. Nach Art. 264 UAbs. 4 Alt. 2 AEUV können u.a. juristische Personen Klage gegen die sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen erheben. Individuelle Betroffenheit kann bei Verbänden in diesem Fall nach der Rechtsprechung der europäischen Gerichte angenommen werden, wenn diesen bestimmte Verfahrensrechte bei dem Erlass der Maßnahme *garantiert* werden.⁶⁴⁰ Art. 6 Abs. 2 FGV sieht vor, dass die Bestandserhaltungsmaßnahmen unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Beiräte i.S.d. Art. 43 FGV erlassen werden. Diese Beiräte setzen sich nach Art. 45 Abs. 1 FGV aus Vertretungsorganisationen sämtlicher Fischereitätigkeiten sowie aus anderen betroffenen Interessengruppen, insbesondere Umweltorganisationen und Verbrauchergruppen, zusammen. In einem Verfahren hat das Gericht erster Instanz zu den Vorgängerregelungen der Art. 4 Abs. 2 und Art. 31 FGV 2002 die Qualifizierung der Verfahrensrechte der Beiräte offen gelassen, allerdings betont, dass, wenn es sich um solche garantierten Rechte handele, diese ausdrücklich nur den Beiräten als Gremium zu stünden.⁶⁴¹ Weder die Regelungen der Fischereigrundverordnung noch der Beschluss des Rates über die Einsetzung regionaler Beiräte⁶⁴² sehen eine konkrete Besetzung der Beiräte vor, sodass deren Mitgliedern und somit den Umweltverbänden kein eigenständiger Anspruch auf Beteiligung zugesprochen werden könne. Ein konkret beschränkter Teilnehmerkreis wäre aber notwendig, um die klagende umweltrechtliche Vereinigung als derart individualisiert anzusehen, um auf Grund der Verletzung der Verfahrensrechte die individuelle Betroffenheit i.S.d. Art. 263 UAabs. 4 Alt. 2 AEUV bejahen zu können. Zudem bezweifelte der EuGH im Rechtsmittelverfahren, dass es sich überhaupt um garantierte Beteiligungsrechte handele, da die Kommission nicht zur Umsetzung der Empfehlungen verpflichtet sei.⁶⁴³ Die Rechtsstel-

640 EuGH, Urt. v. 16.05.2005, Rs. C-342/04 P, Schmoldt u.a./Kommission, Rn. 39 – Curia; EuG, Beschl. v. 09.08.1995, Rs. T-583/93, Greenpeace Council u.a./Kommission, Slg. 1995, II-2205 Rn. 56, 63; EuG, Beschl. v. 02.06.2008, Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, Rn. 69 – Curia.

641 EuG, Beschl. v. 02.06.2008, Rs. T-91/07, WWF-UK/Rat, Rn. 72 – Curia. A.A. Markus, ZUR 2009, 194, 198.

642 ABl. L 256 v. 03.08.2004, S. 17.

643 EuGH, Beschl. v. 05.05.2009, Rs. C-355/07 P, WWF-UK/Rat, Rn. 45.

lung der Umweltverbände hat sich durch die Novellierung der Fischereigrundverordnung im Jahr 2013 nicht verbessert. Dadurch, dass den umweltschützenden Vereinigungen weiterhin nur im Rahmen der Beiräte ein Mitwirkungsrecht zusteht, bleibt diesen mangels Klagebefugnis auch zukünftig die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung bestands- und meeressumweltschädigender Regelungen der Verordnungen zur Festsetzung von Fangmöglichkeiten versagt.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist eine weitere Alternative zur Bejahung der Klagebefugnis hinzugereten. Nach Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV können juristische Personen auch dann Klage erheben, wenn sie von einem Rechtsakt mit Verordnungscharakter unmittelbar betroffen sind und keine weiteren Durchführungsmaßnahmen mehr erforderlich sind. Der Kläger ist unmittelbar betroffen, wenn die ihn beeinträchtigenden Rechtsfolgen direkt durch den Rechtsakt mit Verordnungscharakter eintreten und ihn nicht nur potentiell durch notwendige Durchführungsmaßnahmen belasten.⁶⁴⁴ Bei Umweltverbänden könnte die unmittelbare Betroffenheit durch die Verordnungen über die Festsetzungen der Fangmöglichkeiten aus deren internen Satzungen ableitbar sein. Haben sich diese den Schutz der Biodiversität zum Ziel gesetzt, werden sie bereits durch die Ratsverordnungen selbst betroffen, da der Rat die zulässigen Gesamtfangmenge bzw. den Gesamtfischereiaufwand festsetzt, was direkte Auswirkungen auf die Biodiversität hat. Die Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten können sich nur innerhalb der festgelegten Fangmöglichkeiten bewegen und berühren die festgesetzte Gesamtfangmenge in ihrem Umfang nicht, sodass diese für die Erhaltung und den Schutz der Bestände und der Meeressumwelt keine gesonderte Stellung einnehmen.⁶⁴⁵ Durch den Verzicht auf die individuelle Betroffenheit müsste es umweltschützenden Vereinigungen somit möglich sein, gegen die Verordnungen zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten des Rates Nichtigkeitsklage nach Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV zu erheben, um die öffentlichen Interessen des Bestands- und Meeressumwelt-

⁶⁴⁴ Cremer, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 263 AEUV Rn. 36.

⁶⁴⁵ Dass die Quoten noch nationalstaatlich verteilt werden müssen und daher für die einzelnen Fischer Durchführungsmaßnahmen darstellen, ist unerheblich, EuGH, Urt. v. 19.12.2013, Rs. C-274/12 P, Telefónica SA/Kommission, Rn. 30 – Curia.

schutzes besser durchzusetzen.⁶⁴⁶ Ob die europäischen Gerichte dieser Ansicht folgen werden, bleibt abzuwarten.

In Deutschland können Umweltverbände in Umsetzung der Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention⁶⁴⁷ sowie der europäischen Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie⁶⁴⁸ nach § 2 UmwRG gegen Entscheidungen, die dem Umweltschutz dienenden Vorschriften widersprechen, oder gegen deren Unterlassung verwaltungsgerichtliche Klage einreichen. Die mitgliedstaatliche Verteilung der Fangmöglichkeiten ist aber keine Entscheidung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 UmwRG, sodass umweltschützende Vereinigungen hiergegen nicht vorgehen können. Darüber hinaus besteht in § 64 BNatSchG die Möglichkeit zur Erhebung einer Verbandsklage. Hiernach können beispielhaft Beteiligungsrechte bei der Erteilung von Geboten und Verboten zum Schutz von geschützten Meeresgebieten i.S.d. § 57 Abs. 2 BNatSchG oder von Natura 2000-Gebieten geltend gemacht werden, sofern diese umweltschützenden Vorschriften widersprechen. Für die durch Umweltverbände geltend gemachte gerichtliche Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Fangmöglichkeiten bedeutet dies, dass nicht die gesamte Vergabe, sondern nur ausnahmsweise die Erteilung von Fangerlaubnissen in Fischereischutzgebieten, überprüfbar ist.

d) Zwischenergebnis

Abschließend bleibt festzustellen, dass die Rechtmäßigkeitskontrolle der Verordnungen des Rates zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten durch europäische Gerichte für Individualkläger durch Erhebung einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV ausgeschlossen ist. Die Voraussetzungen für die Bejahung der Klagebefugnis liegen regelmäßig auf Grund der noch notwendigen Durchführungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten nicht vor. Die potentiellen Kläger sind damit auf den nationalstaatlichen Rechtsschutz verwiesen, der wiederum die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verordnungsvorschriften nur durch ein mögliches Vorabentscheidungsersuchen der Fachgerichte

⁶⁴⁶ Sich ebenfalls für eine potentielle Ausweitung der Klagebefugnis für Umweltverbände aussprechend *Schlacke*, Überindividueller Rechtschutz, S. 421.

⁶⁴⁷ BGBl. 2006 II, S. 1251.

⁶⁴⁸ RL 2003/35/EG v. 26.05.2003, ABl. L 156 v. 25.06.2003, S. 17.

nach Art. 267 AEUV erlaubt. Zwar bestehen Klagemöglichkeiten zu gunsten der Mitgliedstaaten. Wie die Auswertung der Rechtsprechungspraxis jedoch zeigt, setzen sich diese für die ökonomischen Interessen des jeweiligen nationalstaatlichen Fischereisektors ein und klagen gegen die Einschränkungen der Fangmöglichkeiten. Den damit bestehenden Rechtsschutzlücken auf europäischer Ebene, vor allem im Hinblick auf die Durchsetzung der bestands- und meeresumweltschutzrechtlichen Regelungen, könnte die Auslegung der unmittelbaren Betroffenheit i.S.d. Art. 263 UAbs. 4 Alt. 3 AEUV zugunsten der Umweltschutzverbände entgegenwirken. Ob eine derartige Ausweitung der Klagebefugnis von den europäischen Gerichten bestätigt wird, ist angesichts der bisherigen restriktiven Rechtsprechung unklar, wenngleich diese unter der revidierten Norm des Art. 230 UAbs. 4 EGV erfolgte.

8. Zusammenfassung

Die Festsetzung von Fangmöglichkeiten ist das zentrale Instrument zur Steuerung der fischereilichen Tätigkeiten. Die direkte Entnahme der lebenden marinen Ressourcen ist die Hauptursache der überfischten Bestände und diese kann nur durch die Begrenzung der zulässigen Fangmenge und des Fischereiaufwands eingeschränkt werden. Während der Rat die grundsätzlichen Bestimmungen durch eine jährliche Verordnung zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten vornimmt, obliegt deren Durchführung den Mitgliedstaaten.

Ob sich die ökologisch bezweckten Vorteile durch die Begrenzung der Fangmöglichkeiten einstellen, hängt maßgeblich davon ab, inwieweit die Verordnungsvorschläge der Kommission und die letztendlichen Beschlussfassungen durch den Rat die wissenschaftlichen Empfehlungen des ICES und STECF zu den Befischungsraten umsetzen. Stehen weiterhin die wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten zugunsten des Fischereisektors im Vordergrund, kann sich eine Befischung auf dem Niveau, das oberhalb des höchstmöglichen Dauerertrags liegt, nicht einstellen.

V. Pflicht zur Anlandung aller Fänge

Die hohen Rückwurfzahlen von nicht gezielt befischten Arten ist ein weiteres Umweltproblem der Fischereitätigkeiten. Unselektive Fangmethoden führen insbesondere bei gemischten Fischereien, wie beispielsweise der Plattfischfischerei, zu Beifängen. So wurde in den Jahren 2005 bis 2007 bei der Schleppnetzfischerei in der Nordsee und dem Ärmelkanal eine Beifangrate von 89 % festgestellt.⁶⁴⁹ Soweit für die beigefischten Arten zugunsten des betreffenden Mitgliedstaats keine TACs und Quoten festgesetzt oder diese bereits ausgeschöpft sind, dürfen die Beifänge nicht angelandet werden.⁶⁵⁰ Gleiches gilt, sofern Mindestanlandegrößen für eine Fischart vorgesehen sind. Dies hat wiederum Rückwürfe der Beifänge zur Konsequenz, die zu einer Gefährdung der Meeresbiodiversität führen können, da die mitgefangenen Tiere lediglich sehr geringe Überlebenschancen haben. Des Weiteren besteht oftmals ein wirtschaftlicher Druck, die Fangerträge der Zielarten zu optimieren. Dies geschieht durch den Rückwurf von untermaßigen, jungen Zielfischen, die nur einen geringen Marktwert besitzen. Die Fänge werden demnach durch das sogenannte *High-Grading* aufgewertet.⁶⁵¹

Um den Fischereibetrieben nunmehr einen Anreiz zu bieten, u.a. durch selektivere Fanggeräte weniger Beifänge zu fischen, wird in Art. 15 FGV erstmals eine Pflicht zur Anlandung aller getätigten Fänge eingeführt, deren Umsetzung nach Art. 15 Abs. 5 FGV grundsätzlich durch Mehrjahrespläne zu bestimmen ist. Stufenweise sollen nach Art. 15 Abs. 1 FGV die Fischer in bestimmten Fischereien ihre Gesamtfänge anlanden, beginnend ab dem 01. Januar 2015 für Fischereien auf kleine und große pelagische Arten, die Industriefischerei und die Fischerei auf Lachs in der Ostsee sowie für die die Ostsee-Fischerei definierenden Arten. Bis zum 01. Januar 2019 soll das Rückwurfverbot für sämtliche Arten umgesetzt worden sein. Art. 15 Abs. 4 FGV gewährt Ausnahmen von der Pflicht zur Anlandung der Fänge. So sollen Arten, die nicht befischt werden dürfen, wie einige Hai- und Rochen-

⁶⁴⁹ STECF Report of the SGMOs-08-01 Working Group on the reduction of discarding practice, S. 38.

⁶⁵⁰ Art. 7 lit. a) VO 43/2014/EU v. 20.01.2014, ABl. L v. 28.01.2014, S. 24.

⁶⁵¹ KOM (2007) 136 endg., S. 3 f.

arten,⁶⁵² oder eine hohe wissenschaftlich nachgewiesene Überlebenswahrscheinlichkeit haben, wieder ins Meer zurückgelassen werden. Zudem sind auch Fänge, die unter von Mehrjahresplänen vorgesehene Ausnahmen der Geringfügigkeit fallen, vom Rückwurfverbot ausgenommen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass unerwünschte Fänge trotz aller zur Verfügung stehender, v.a. technischer Maßnahmen, nicht immer vermeidbar sind.⁶⁵³ Um die wirtschaftlichen Auswirkungen, die die Anlandepflicht mit sich bringt, abzumildern, sollen die Mehrjahrespläne nach Art. 15 Abs. 5 lit. c) FGV eine über vier Jahre verteilte sechsprozentige Steigerung der jährlichen Gesamtfangmenge vorsehen. Dies kann jedoch nur unter der Voraussetzung gelten, dass die ökologischen Ziele und insbesondere die Bewirtschaftung der Bestände auf einem Niveau oberhalb des höchstmöglichen Dauerertrags erreicht werden.⁶⁵⁴

Wird nach alldem der gesamte Fang auf die jeweilige Quote ange rechnet, so muss dies bei der Festsetzung der Fangmöglichkeiten berücksichtigt werden und eine gewisse Fangmenge für Beifänge eingeräumt werden. Sollten diese Quoten für Bestände, für die die Anlandepflicht gilt, überschritten werden, können nach Art. 15 Abs. 8 FGV bis zu 9 % auf die Quote der Zielart angerechnet werden, vorausgesetzt, die Tiere aus dem beige fischten Bestand befinden sich innerhalb sicherer biologischer Grenzen. Darüber hinaus ist es den Mitgliedstaaten im Vorgriff auf das folgende Bewirtschaftungsjahr nach Art. 15 Abs. 9 FGV möglich, zusätzliche Anlandungen von maximal 10 % des betreffenden Bestands zu gestatten.

Für die Verringerung des Fangs untermäßiger Fische und damit zum Schutz der Laicherbiomasse und der Bestandserhaltung können Mindestreferenzgrößen festgelegt werden. Diese sollen zum einen den Maßstab für die technische Entwicklung der Fangmöglichkeiten bilden. Zum anderen sollen sie den Fischern einen Anreiz bieten, diese Fanggeräte zu nutzen, da die kommerzielle Verwertung der untermäßigen Fische, für die ein Rückwurfverbot besteht, gem. Art. 15

⁶⁵² Art. 12 Abs. 1 VO 43/2014/EU v. 20.01.2014, ABl. L v. 28.01.2014, S. 24.

⁶⁵³ Erwägungsgrund 31 der VO 1380/2013 v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

⁶⁵⁴ Erwägungsgrund 32 der VO 1380/2013 v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22.

Abs. 11 FGV nur noch für andere Zwecke als den menschlichen Verzehr erfolgen darf. Hingegen müssen nach Art. 15 Abs. 12 FGV Arten, für die keine Pflicht zur Anlandung besteht, die zu kleinen Tiere wieder über Bord geworfen werden.

Für die Wirksamkeit des Rückwurfverbots ist es notwendig, dieses konsequent zu kontrollieren. Nach Art. 15 Abs. 13 FGV müssen die Mitgliedstaaten dazu alle Fangreisen detailliert und genau dokumentieren. Hierzu können bei größeren Fischereifahrzeugen Kamerasysteme oder Beobachter eingesetzt werden. Für kleine Schiffe sind diese Maßnahmen jedoch zu kostspielig, sodass unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips diese nicht eingesetzt werden brauchen. Es sind allerdings Plausibilitätskontrollen denkbar, in denen die angeländeten Fänge mit bestehenden Fangdaten und verwendeten Fanggeräten abgeglichen werden.⁶⁵⁵ Sollte die Überwachung der Rückwurfpraxis gelingen, kann die Pflicht zur Anlandung aller Fänge durchaus einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Meeresumwelt leisten. Erste Ergebnisse sind jedoch durch den Beginn der Umsetzung zum Januar 2015 frühestens im darauffolgenden Jahr zu erwarten.

VI. Bestandsauffüllungsgebiete

Nach Art. 8 FGV besteht die Möglichkeit, für den Schutz besonders biologisch anfälliger Meeresregionen unter Berücksichtigung bestehender Schutzgebiete Bestandsauffüllungsgebiete einzurichten, in denen die Fischereitätigkeit begrenzt oder vollständig ausgeschlossen werden kann. Es sollen dafür besonders solche Gebiete in Betracht kommen, für die eindeutige Nachweise dahingehend bestehen, dass Laichgründe vorhanden sind oder Fische unterhalb der Mindestreflexionsgröße für die Bestandserhaltung in hoher Konzentration gefischt werden. Zusätzlich sollen biologisch empfindliche Gebiete geschützt werden.

Das Verfahren zur Ausweisung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit ihren jeweiligen Nachbarstaaten, der Europäischen Kommission im Wege der Vorbereitung nach

⁶⁵⁵ SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften, Stellungnahme 2011, Rz. 64.

Art. 8 Abs. 2 FGV geeignete Gebiete benennen sollen, die diese sodann dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegt. Die Ausweisung wird dann nach Art. 43 Abs. 2 AEUV im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen. Da ein langwieriges Gesetzgebungsverfahren der effizienten Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten entgegensteht, besteht nach Art. 8 Abs. 3 FGV die Möglichkeit, die Kommission im Rahmen eines Mehrjahresplans zu ermächtigen, Schutzgebiete i.S.d. Art. 8 Abs. 1 FGV einzurichten. Da mit der Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten und den damit einhergehenden Beschränkungen der Fischerei die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten der Fischer beschränkt werden, muss die Kommission zur Sicherstellung der demokratischen Kontrolle dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht erstatten.

Mit Art. 8 FGV wird die Möglichkeit geschaffen, Bestandsauffüllungsgebiete in den Meeresgewässern zu bestimmen. Im Gegensatz zu anderen Schutzgebietskategorien, beispielsweise nach der FFH-Richtlinie oder der Vogelschutz-Richtlinie, stehen hier wirtschaftlich genutzte Fischpopulationen und deren Lebensräume im Mittelpunkt der Schutzrichtung.⁶⁵⁶ Der Ausschluss der fischereiwirtschaftlichen Nutzung kann positive ökologische Effekte, wie die Bestandserhöhung und Zunahme der Biomasse, nach sich ziehen.⁶⁵⁷ Aber auch außerhalb des geschützten Gebiets können sich positive Effekte einstellen. Zum einen kann es zu einem *Spillover-Effekt*⁶⁵⁸ kommen, d.h., dass auf Grund der zunehmenden Bestandsdichte die Tiere in an das Schutzgebiet angrenzende Gebiete wandern. Zum anderen werden Fischeier und Larven in andere Meeresgebiete durch die Strömung exportiert.⁶⁵⁹ Es besteht demnach die Chance, dass sich durch den Schutz einzelner Gebiete vor Fischereitätigkeiten sich die Populationen der jeweiligen Bestände insgesamt erhöhen. Bislang ist von der Möglichkeit zur Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten noch kein Gebrauch gemacht worden.

⁶⁵⁶ Zu Meeresschutzgebieten 5. Kap. II. 2.

⁶⁵⁷ Europäisches Parlament (Generaldirektion Interne Politikbereiche), Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten, Themenpapier, Sept. 2012.

⁶⁵⁸ Weitere Ausführungen zum Spillover-Effekt 5. Kap. I. 3.

⁶⁵⁹ Europäisches Parlament (Generaldirektion Interne Politikbereiche), Einrichtung von Bestandsauffüllungsgebieten, Themenpapier, Sept. 2012, S. 21, 25.

VII. Zwischenfazit

Auf Grund der primärrechtlichen Änderungen, die der Vertrag von Lissabon in Bezug auf die Organzuständigkeiten der EU in Fischereiangelegenheiten gebracht hat, sind anfängliche Schwierigkeiten bei dem Erlass von Maßnahmen, insbesondere bei der Verabschiedung von Mehrjahresplänen, festzustellen. Die Kompetenzkonflikte zwischen dem Rat auf der einen und dem Europäischem Parlament und der Kommission auf der anderen Seite werden sich vermutlich nach den ergangenen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs einstellen.

Die Bewirtschaftungs- und Bestandserhaltungsmaßnahmen haben sich in der novellierten Fischereigrundverordnung 2013 im Vergleich zu der Vorgängerregelung aus dem Jahr 2002 nicht wesentlich verändert. Maßgeblich sind weiterhin die Verabschiedung von Mehrjahresplänen sowie die Festsetzung der Fangmöglichkeiten. Einzig die Pflicht zur Anlandung aller Fänge ist als ökologisch bedeutsames Instrument hinzugekommen. Es ist bei der rechtlichen Ausgestaltung der Maßnahmen aber zu beobachten, dass eine stärkere Rückbindung an die ökologischen Grundsätze erfolgt ist. Es wird zunehmend versucht, das ursprünglich rein wirtschaftlich ausgerichtete Fischereirecht auf die ökologischen Probleme auszurichten, um diesen entgegentreten zu können.

Das Umweltbewusstsein im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU ist im Laufe der Jahre gestiegen. Die Erkenntnis, dass eine unbegrenzte Fischentnahme aus den Meeresgewässern nicht auf alle Zeit möglich ist, lag zwar bereits der ersten Fischereigrundverordnung von 1983 zu Grunde. Durch die Reformierung 2013 ist unterdessen der wechselseitigen Abhängigkeit eines gesunden Meeresökosystems und ertragreichen Fischfängen mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden. Die ganzheitliche Betrachtungsweise des Meeres im Rahmen der Fischereipolitik kann einen großen Gewinn für den Umweltschutz im Meer bedeuten. Nichtsdestotrotz haben die Erfahrungen der vergangenen Jahre unter Geltung der Fischereigrundverordnung 2002 gezeigt, dass umweltverträgliche Zielvorgaben auf dem Papier sehr geduldig sind. Entscheidend für deren Erreichung ist die Effektivität der zu ergreifenden Maßnahmen und deren stringente Anwendung in der

Praxis. Dies lässt sich jedoch erst nach ein paar Jahren zufriedenstellend feststellen.

5. Kapitel – Weitere Instrumente zugunsten einer umweltverträglichen Fischerei

Nicht nur das Fischereirecht selbst versucht die möglichen negativen Umweltauswirkungen durch Fischereitätigkeiten zu minimieren. Auch andere Rechtsbereiche, wie beispielsweise das Raumordnungs- oder Naturschutzrecht, können die maritime Nutzung des Fischfangs begrenzen und damit Einfluss auf die Umweltverträglichkeit des Wirtschaftszweigs nehmen. Insbesondere dort, wo das Fischereirecht Umweltaspekte gegenüber ökonomischen Interessen zurückstellt, kann dies den meeressumweltschutzrechtlichen Anforderungen im Hinblick auf die Erhaltung bzw. Wiederherstellung eines gesunden Meeresökosystems zuwiderlaufen.

Es sollen vier Instrumente herausgegriffen werden, die als besonders erfolgversprechend hinsichtlich der umweltverträglicheren Ausgestaltung der Fischerei erscheinen. Zunächst soll auf die Möglichkeit der räumlichen Steuerung der Fischerei durch die maritime Raumordnung eingegangen werden. Durch die überörtliche Planung können sowohl Fangschutzzonen als auch Fanggebiete festgesetzt werden und der Fischerei wird hierdurch im Verhältnis zu konkurrierenden maritimen Nutzungen ihr Stellenwert und Nutzungsraum gesichert. Geschützte Meeresgebiete hingegen sollen das jeweilige Ökosystem an sich schützen. Durch marine Naturschutzanforderungen in solch schützenswerten Gebieten kann die Fischerei in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen vor allem mittelbar betroffen sein. Im Mittelpunkt soll die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten und die diesbezüglichen fischereilichen Regelungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten stehen. Die Meeresstrategierahmenrichtlinie bildet die Umweltsäule der europäischen Meerespolitik und verlangt die Erreichung eines guten Umweltzustands bis zum Jahr 2020. Da die Fischerei einer der Hauptbelastungsfaktoren für die Meeressumwelt ist und die Meeresstrategierahmenrichtlinie einen ganzheitlichen Ansatz verfolgt, scheint es na-

heliegend, dass in den von den Mitgliedstaaten zu entwerfenden Maßnahmenprogrammen sich auch fischereirelevante Maßnahmen wiederfinden. Zudem kann auch die Aufklärung der Verbraucher über Fischprodukte dazu beitragen, die Fischerei umweltverträglicher werden zu lassen. Dies kann durch die Vergabe eines Umweltsiegels geschehen, welches Fischereiprodukte aus umweltverträglicher Fischerei kennzeichnet.

I. Maritime Raumordnung zur räumlichen Steuerung fischereirechtlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen

Die Raumordnung an Land ist die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes, die die überörtliche Planung umfasst und vielfältige Fachplanungen aufeinander abstimmt.⁶⁶⁰ Sie hat zum Ziel, widerstreitende Nutzungen im Raum zu koordinieren und schon vor der Betrachtung konkreter Projekte im Wege gesamtplanerischer Abwägungen auszugleichen. Für die maritime Raumordnung gilt dies entsprechend, mit der Ausnahme, dass es mangels eigenverantwortlicher Planungsmöglichkeiten der Bundesländer und Kommunen auf eine überörtliche Planung in der AWZ nicht ankommt.⁶⁶¹ Neben die übergeordnete Raumplanung tritt die raumbezogene sektorale Fachplanung, die einzelne Bereiche getrennt von einander betrachtet.⁶⁶² Auf dem Festland ist Planung die Folge dichter Siedlungsstrukturen und vielfältiger Nutzungsansprüche. Nutzungskonflikte sollen im Sinne des Vorsorgegedankens verringert werden, indem verschiedene, miteinander unvereinbare Tätigkeiten getrennt und andere, miteinander verträgliche Tätigkeiten zusammengeführt werden.⁶⁶³ Nord- und Ostsee sind zwar in dieser Hinsicht keine Siedlungsräume, allerdings steigt auch im Meer der anthropogene Nutzungsdruck, was eine vorausschauende Planung sinnvoll und notwendig erscheinen lässt. So bestehen für den Sektor der Fischerei nicht nur konkurrierende wirtschaftliche Nutzungsformen, beispielsweise in Form vom Bau von Off-

⁶⁶⁰ BVerfGE 3, 407, 425.

⁶⁶¹ Janssen, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 145, 158.

⁶⁶² Schubert, NuR 2009, 834, 835.

⁶⁶³ Wolf, ZUR 2005, 176, 177.

shore-Windparks oder der Verlegung von unterseeischen Rohrleitungen. Vielmehr muss sich die Fischereitätigkeit zunehmend auch vor meeresumweltschutzrechtlichen Gesichtspunkten rechtfertigen. Das maritime Raumordnungsrecht kann steuernd auf die Nutzungskonflikte einwirken, indem es ausschließliche bzw. vorrangige Fanggebiete vorsieht und umgekehrt dem Meeresumweltschutz durch Fischereischutzzonen Rechnung trägt. Diese raumordnerische Planung könnte einen Beitrag leisten, um sowohl den wirtschaftlichen als auch den marinen umweltschutzrechtlichen Interessen gerecht zu werden.

1. Zulässigkeit der nationalen Raumordnung im Meer

a) Völkerrechtliche Zulässigkeit nach dem Seerechtsübereinkommen

Das Küstenmeer untersteht nach Art. 2 Abs. 1 SRÜ vollständig der staatlichen Souveränität. Lediglich das Recht der friedlichen Durchfahrt muss Schiffen anderer Staaten nach Art. 17 i.V.m. Art. 24 SRÜ gewährt werden. Dieses Recht schließt allerdings die raumordnerische Steuerung des Küstenmeers durch den angrenzenden Küstenstaat nicht aus. Vielmehr steht dem Küstenstaat zu, die Schifffahrtswege durch Raumplanung zu beeinflussen.⁶⁶⁴ Dies geschieht durch Gesetze und sonstige Vorschriften im Sinne des Art. 21 Abs. 1 SRÜ, welche u.a. Regelungen zur Erhaltung der lebenden Ressourcen (lit. d)), zur Verhütung von Verstößen gegen die Fischereigesetze (lit. e)) oder zum Schutz der Umwelt (lit. f)) enthalten können. Die sich auf das Recht der friedlichen Durchfahrt berufenden Schiffe haben nach Art. 21 Abs. 4 SRÜ diese Gesetze zu beachten. Damit besteht ein umfassender küstenstaatlicher Spielraum hinsichtlich der Raumordnung im Küstenmeer.

Für die AWZ ist die Herleitung einer Kompetenz des Küstenstaats zur Raumordnung aufwändiger. Die AWZ ist ein Funktionsraum, in dem die Küstenstaaten nach Art. 56 SRÜ nur begrenzt souveräne Rechte und Hoheitsbefugnisse ausüben können.⁶⁶⁵ Eine ausdrückliche Kompetenz zum raumordnerischen Handeln findet sich nicht. Dies bedeutet aber nicht, dass ein planerisches Tätigwerden der

⁶⁶⁴ Erbguth, DÖV 2011, 373, 374; Proelß, EurUP 2009, 2, 5.

⁶⁶⁵ Hierzu 2. Kap. I.

Küstenstaaten ausgeschlossen ist. Das Seerechtsübereinkommen ist ein Rahmenübereinkommen, dass der Auslegung und Interpretation bedarf. Insbesondere enthält es keine Vorgaben, wie ein Vertragsstaat die souveränen Rechte und Hoheitsbefugnisse aus Art. 56 SRÜ umsetzen soll. Wird dem Küstenstaat demnach in Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ das souveräne Recht zum Zweck der Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden Ressourcen eingeräumt, bleibt es diesem überlassen, ob und wie er gegebenenfalls tätig wird. Dies schließt zumindest *fachplanerische* Maßnahmen mit ein, da die Planungs- der Sachkompetenz folgt.⁶⁶⁶ Dieser Befund wird im Bereich der Fischerei durch Art. 62 Abs. 4 lit. c) SRÜ gestützt. Bei der Nutzung lebender Ressourcen haben sich andere Staaten an die küstenstaatlichen Gesetze und sonstigen Vorschriften zu halten, und unter anderem kann ein Küstenstaat Regelungen über Fanggebiete treffen. Darüber hinaus ist auch die Befugnis aus Art. 61 Abs. 2 SRÜ weit zu verstehen, sodass sich raumordnerische Maßnahmen auch hierauf stützen lassen können, sofern sie der Erhaltung der lebenden Ressourcen dienen. Damit bestehen für die fachplanerische Ausweisung von Fischereifanggebieten unter Berücksichtigung der Rechte von Drittstaaten, wie sie in Art. 58 Abs. 1 SRÜ genannt sind, keine völkerrechtlichen Bedenken. Gestützt auf die Hoheitsbefugnis zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt aus Art. 56 Abs. 1 lit. b) i.V.m. Art. 192 SRÜ steht es den Küstenstaaten ebenso frei, Fischereischutzzonen im Meer einzurichten.⁶⁶⁷

Ob darüber hinaus eine *gesamtplanerische* Raumordnung möglich ist, die die Koordinierung sämtlicher maritimer Nutzungsansprüche bezweckt, bedarf weitergehender Erläuterungen. Folgt die sektorale Fachplanungskompetenz grundsätzlich der Sachkompetenz, gilt dies für die übergeordnete Raumplanung nicht. Für die Gesamtplanung bedarf es einer eigenen Kompetenznorm.⁶⁶⁸ Mangels ausdrücklichen raumordnerischen Kompetenztitels im Seerechtsübereinkommen kann nur im Wege der Vertragsauslegung unter Anwendung des *Effektivitätsgrundsatzes* und des Grundsatzes der *necessary implication* festgestellt werden, ob eine überfachliche Planung völkerrechtlich in der

⁶⁶⁶ Czybulka, ZUR 2003, 329, 336; Erbguth/Müller, DVBl. 2003, 625, 627; Röhl, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 30.

⁶⁶⁷ Zu der Möglichkeit der Einrichtung von Meeresschutzgebieten 5. Kap. II 1. b).

⁶⁶⁸ Proelß, EurUP 2009, 2, 6.

AWZ zulässig ist.⁶⁶⁹ Während der Effektivitätsgrundsatz eine Vertragsauslegung dergestalt erlaubt, dass der intendierte Regelungszweck bestmöglich erreicht wird, kann nach dem Grundsatz der necessary implication ein zur Vertragserfüllung notwendiges Recht ergänzend aus den Vertragsbestimmungen hergeleitet werden.⁶⁷⁰ Aus den Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens zur AWZ, insbesondere aus Art. 56 Abs. 1 SRÜ, der den Küstenstaaten alleinige Nutzungsrechte zugesteht, und der daraus resultierenden Möglichkeit der Fachplanung sowie aus der Verpflichtung der Vertragsstaaten aus der Präambel, die Probleme des Meeresraums als Ganzes zu betrachten, lässt sich in Anwendung der genannten Grundsätze schlussfolgern, dass eine überfachliche Planung nicht nur möglich, sondern eventuell sogar geboten ist, um die konkurrierenden Nutzungs- und Schutzansprüche miteinander in Einklang zu bringen.⁶⁷¹ In der AWZ ist aber im Gegensatz zur terrestrischen Raumordnung nicht jeder raumrelevante Belang zu beachten. Zwar lässt sich aus den ausgeführten Erwägungen eine überfachliche Planung begründen, diese erfährt ihre Grenzen jedoch in den den Küstenstaaten durch das Seerechtsübereinkommen zugeschriebenen funktionalen Hoheitsrechten und den Drittstaaten zustehenden Kommunikationsfreiheiten. Eine Gesamtplanung käme einer Kompetenzausweitung im Sinne einer *creeping jurisdiction* gleich und wäre mithin völkerrechtswidrig.⁶⁷² Es lässt sich im Zusammenhang mit der AWZ daher von einer *Selektivraumordnung*⁶⁷³ oder einer *Raumordnung sui generis*⁶⁷⁴ sprechen.⁶⁷⁵ Für die Fischereiwirtschaft bedeutet die Möglichkeit der überfachlichen Planung, dass ihre Belange nicht nur im Rahmen der Regelung der Fischereitätigkeiten selbst,

669 Erbguth/Müller, DVBl. 2003, 625, 628; Schubert, NuR 2009, 834, 836; Wille, Raumplanung, S. 43.

670 Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, S. 413.

671 Erbguth/Müller, DVBl. 2003, 625, 628; Proelß, EurUP 2009, 2, 7.

672 Forkel, Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, S. 220; Schubert, NuR 2009, 834, 836; eine Gesamtplanung befürwortet v. Nicolai, IzR 2004, 491, 495.

673 Proelß, EurUP 2009, 2, 8; Schubert, NuR 2009, 834, 836; v. Nicolai, IzR 2004, 491, 495.

674 Wolf, ZUR 2005, 176, 180.

675 Eine Übersicht über die völkerrechtliche Regulierbarkeit von Nutzungsansprüchen durch Raumordnung findet sich bei Wille, Raumplanung, S. 142.

sondern auch etwa bei der Planung von Offshore-Windparks oder bei der Aufsuchung und Gewinnung mariner Rohstoffe berücksichtigt werden können und sollen. Allerdings wird der Fischerei keine übergeordnete Stellung gegenüber anderen Nutzungen durch das See-rechtsübereinkommen eingeräumt. Dies hat zur Folge, dass im Rahmen einer raumordnerischen Abwägungsentscheidung die Fischerei-interessen unter Umständen zurückzustellen oder zumindest nicht vollständig berücksichtigungsfähig sind. Zu beachten sind in der raumordnerischen Planung darüber hinaus auch immer Belange des Meeresumweltschutzes, um der Verpflichtung aus Art. 56 Abs. 1 lit. b) iii) SRÜ nachzukommen, das Meeresökosystem trotz des hohen Nut-zungsdrucks zu bewahren.

b) Europarechtliche Zulässigkeit der nationalen maritimen Raumordnung

Obliegt die Schaffung einer völkerrechtlich zulässigen maritimen Raumordnung den Küstenstaaten, muss im supranationalen Gefüge der Europäischen Union zunächst untersucht werden, ob die Mitglied-staaten ihrerseits nicht die Gesetzgebungskompetenz an die EU über-tragen haben. Es findet sich in Art. 3 und 4 AEUV weder eine aus-schließliche noch eine geteilte Kompetenz der EU für den Bereich der Raumordnung. Die Union hat aber im Wege der Addition verschiede-ner Einzelermächtigungen eine Kompetenz für die europäische mariti-me Raumentwicklung geschaffen.⁶⁷⁶ Art. 192 Abs. 2 lit. b) AEUV nennt insoweit ausdrücklich Maßnahmen, die im Rahmen der Um-weltpolitik die Raumordnung berühren. Der Begriff „berühren“ ist eng auszulegen. Nicht jede mittelbare, faktische Einflussnahme auf raum-ordnerische Planung reicht für die Einschlägigkeit des Art. 192 Abs. 2 lit. b) AEUV, der ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorschreibt, aus. Vielmehr muss sich die Maßnahme zielgerichtet auf die Nutzung und Gestaltung des Raums beziehen.⁶⁷⁷ Andere Regelungen, die sich lediglich mittelbar auf die Raumordnung auswirken, sind im Rahmen der Umweltgesetzgebung auf Art. 192 Abs. 1 AEUV zu stützen. Des Weiteren besitzt die EU eine geteilte Kompetenz zur Regelung des See-

⁶⁷⁶ Spannowsky, in: ders./Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, § 2 Rn. 158.

⁶⁷⁷ Epiney, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. I, Art. 192 AEUV Rn. 15 (Stand Mai 2015).

schifffahrtverkehrs in Art. 100 Abs. 2 AEUV, was maritime Raumordnungsfragen einschließen kann. Im Weiteren können raumordnerische Maßnahmen im Meer im Bereich der Fischerei auf Art. 43 Abs. 2 AEUV und in der Energiepolitik auf Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützt werden.

Fraglich ist, ob die Berufung auf ein derartiges Normgefüge und das Fehlen einer ausdrücklichen Kompetenz mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV vereinbar ist. Dieses wird durch die Bündelung von Kompetenzen nicht verletzt, da der EU durch die Zuweisung einer Zuständigkeit inhaltliche Aufgaben übertragen werden. Grundsätzlich steht es dem unionalen Gesetzgeber sodann frei zu entscheiden, mit welchen Mitteln und Maßnahmen die materiellen Ziele erreicht werden sollen. Entscheidend für die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung ist, dass der EU keine Kompetenz-Kompetenz zugeschrieben wird.⁶⁷⁸ Damit ist es auf europäischer Ebene ausgeschlossen, eine umfassende Raumplanung im Sinne einer Gesamtplanung zu entwickeln. Einzelne, fachplannerische Vorgaben sind innerhalb der materiellen Kompetenzen hingegen möglich.

Am 17. September 2014 ist die *Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung* (Raumplanungs-RL) in Kraft getreten.⁶⁷⁹ Die Richtlinie gibt den europäischen Mitgliedstaaten in Art. 1 Raumplanungs-RL jeweils auf, eine maritime Raumplanung auszuarbeiten und umzusetzen, um das Ziel, ein nachhaltiges Wachstum der Meereswirtschaft, die nachhaltige Entwicklung der Meeresgebiete und die nachhaltige Nutzung der Meeresressourcen zu fördern, zu erreichen. Hierzu soll nach Art. 5 Abs. 1 Raumplanungs-RL der Ökosystemansatz angewendet werden. Der Anwendungsbereich erstreckt sich nach Art. 2 Raumplanungs-RL auf die Meeresgewässer der Mitgliedstaaten. Art. 3 Abs. 2 Raumplanungs-RL definiert maritime Raumordnung als einen Prozess, mit dem menschliche Tätigkeiten in Meeresgebieten analysiert und organisiert werden, um die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Ziele zu verwirklichen. Die nachhaltige Entwicklung der Fischerei sowie die Erhaltung, der Schutz und

⁶⁷⁸ Calliess, in: ders./Ruffert (Hrsg.), Art. 5 EUV Rn. 6.

⁶⁷⁹ RL 2014/89/EU v. 23.07.2014, ABl. L 257 v. 28.08.2014, S. 135.

die Verbesserung der Umwelt werden in Art. 5 Abs. 2 Raumplanungs-RL ausdrücklich als Ziele festgeschrieben. Bei der Aufstellung der Raumordnungspläne durch die Mitgliedstaaten sollen die in Art. 6 Raumplanungs-RL aufgeführten Mindestanforderungen berücksichtigt werden. Die Einbindung von Umweltbelangen sowie von wirtschaftlichen und sozialen Aspekten, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Überprüfung der Pläne in einem Turnus von mindestens alle zehn Jahren sollen an dieser Stelle exemplarisch hervorgehoben werden. Art. 8 Abs. 2 Raumplanungs-RL führt maritime Nutzungen auf, die miteinander in Wechselwirkungen stehen können und deren räumliche und zeitliche Verteilung in den Raumordnungsplänen dargestellt werden sollen. Hierunter zählen u.a. Fischfanggebiete sowie Meeresschutzgebiete. Kompetenzrechtlich wurde die Richtlinie auf Art. 43 Abs. 2, 100 Abs. 2, 192 Abs. 1 und Art. 194 Abs. 2 AEUV gestützt. Dies ist insbesondere im Hinblick auf Art. 43 Abs. 2 AEUV und auf Grund der europäischen Fischereipolitik folgerichtig. Da die EU die ausschließliche Kompetenz für fischereiwirtschaftliche Fragen für sich beansprucht, unabhängig davon, ob es sich um Bestandserhaltungsmaßnahmen oder andere fischereirechtliche Fragestellungen handelt,⁶⁸⁰ ist die Bezugnahme auf den Kompetenztitel notwendig, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit einzuräumen, bei der Ausgestaltung ihrer Raumordnungspläne auch die Fischereitätigkeit mit einzubeziehen.

Die Raumplanungs-Richtlinie ist ein Teil der europäischen integrierten Meerespolitik und bezieht sich im Hinblick auf die Anwendung des Ökosystemansatzes auf die Meeresstrategierahmenrichtlinie, die die Umweltsäule im Rahmen dieser Politik bildet.⁶⁸¹ Dies verdeutlicht das Potential der maritimen Raumordnung für die Erreichung eines guten Umweltzustands, da die Gesamtbelaustung des Ökosystems betrachtet wird und der Nutzungsdruck für einzelne Gebiete somit entzerrt werden kann.

Rechtliche Bedenken gegenüber der Richtlinie bestanden anfänglich vor allem hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips. Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV schreibt vor, dass die Union im Bereich

⁶⁸⁰ 2. Kap. II. 2. a) bb).

⁶⁸¹ Erwägungsgrund 2 und 14.

der geteilten Zuständigkeiten nur tätig werden darf, sofern und soweit die Ziele von mitgliedstaatlichen Maßnahmen nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern diese auf Grund des Umfangs oder der Wirkungen der Maßnahmen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Der Bundesrat hat hinsichtlich des Richtlinienvorschlags zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement aus dem Jahr 2013⁶⁸² Subsidiaritätsrüge durch Stellungnahme nach Art. 12 lit. b) EUV erhoben.⁶⁸³ Hintergrund ist die Auffassung, dass der EU zwar auf Grund des Bedürfnisses der zwischenstaatlichen Abstimmung hinsichtlich einer maritimen Raumordnung eine Zuständigkeit zustehe, diese sich allerdings nur auf einen prozeduralen Rahmen beziehen dürfe. Der Richtlinienvorschlag sei, betreffend die in Art. 7 und Art. 8 vorgesehenen spezifischen Mindestanforderungen an eine maritime Raumplanung, zu detailliert und greife damit in unzulässiger Weise in das den Mitgliedstaaten zustehende materielle Raumordnungsrecht ein. Darüber hinaus sei die Zugrundelegung des Ökosystemansatzes klärungsbedürftig, da dies bereits eine Vorentscheidung zugunsten ökologischer Erwägungen in der planerischen Abwägung darstelle. Die Europäische Kommission hat in ihrer Stellungnahme auf die Notwendigkeit einer europäischen Regelung hingewiesen und diese damit begründet, dass Meeres- und Küstentätigkeiten oftmals grenzüberschreitende Auswirkungen haben. Die Richtlinie sei daher dazu da, um gemeinsame Mindestfordernisse zu schaffen. Den Mitgliedstaaten stehe hinsichtlich der Zielverwirklichung weiterhin ein großer Spielraum zu, da nur verfahrensrechtliche Vorgaben getroffen werden.⁶⁸⁴ Auf Grund von Änderungsvorschlägen seitens des Europäischen Parlaments wurden die rechtlich problematischen und kritisierten Formulierungen schließlich weitgehend abgeändert.⁶⁸⁵ Art. 2 Abs. 3 Raumplanungs-RL stellt in Folge dessen den begrenzten europäischen Einfluss auf die maritime

682 KOM (2013) 133 endg.

683 BR-Drs. 193/13 (B). Neben Deutschland haben neun weitere Mitgliedstaaten Bedenken bzgl. der Subsidiarität geäußert und auch der Ausschuss der Regionen hat bei seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, ABl. C 356 v. 05.12.2013, S. 124, 125.

684 C(2013) 6973 final.

685 P7_TA(2014)0449.

Raumordnung fest, indem hervorgehoben wird, dass die Bestimmung des Umfangs und der Reichweite der aufzustellenden maritimen Raumordnungspläne in der mitgliedstaatlichen Zuständigkeit liegt. Zudem steht es den Mitgliedstaaten nach Art. 5 Abs. 3 Raumplanungs-RL frei, wie die einzelnen Ziele berücksichtigt und gewichtet werden. Damit werden die geäußerten Bedenken der Mitgliedstaaten ausgeräumt. Letztendlich liegt die Verantwortung für die Umsetzung und den Eintritt des ökologisch bezweckten Erfolgs der Raumplanungs-Richtlinie bei den Mitgliedstaaten. Dieser Umstand ist aus den gemachten Ausführungen folgerichtig, da die EU für eine gesamtplanerische Raumordnung keine Kompetenz zur weitergehenden Regelung besitzt.

2. Raumordnungspläne in der deutschen Nord- und Ostsee

Wenn die Aufstellung von maritimen Raumordnungsplänen den europäischen Mitgliedstaaten obliegt, muss die Kompetenzverteilung im deutschen Bundesstaat berücksichtigt werden. Die Raumordnung ist nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern. Dies gilt aber nur insoweit, als dass der Bund keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache ableiten kann. Eine solche Kompetenz hat der Bund für die Regelung des Raumordnungsrechts in der AWZ angenommen und daher dem *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* in § 17 Abs. 3 ROG die Aufgabe der Aufstellung eines Raumordnungsplans für die deutsche AWZ zugewiesen.⁶⁸⁶ Die Raumordnungspläne in der AWZ sollen nach § 17 Abs. 3 S. 2 ROG Festlegungen zur wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Nutzung, zur Gewährung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie zum Schutz der Meeresumwelt treffen. Dies entspricht dem funktionellen Regelungsbereich, der den Küstenstaaten durch das Seerechtsüberein-

686 BT-Drs. 16/10292, S. 18, 28. Die Diskussion, ob dem Bund neben der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG noch eine ausschließliche Kompetenz kraft Natur der Sache für die Raumordnung auf Bundesebene und in der AWZ zusteht, soll hier nicht vertieft werden. Verwiesen wird hierzu auf die Ausführungen bei Erbguth, DVBl. 2009, 265, 273 f.; Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel (Hrsg.), ROG, § 1 Rn. 10 ff.

kommen übertragen wird. Im Rahmen der Planung können dazu Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete im Sinne des § 8 Abs. 7 ROG festgelegt werden. Vor der Aufstellung der Raumordnungspläne für die deutsche AWZ ist nach § 17 Abs. 5 i.V.m. § 9 ROG eine Umweltprüfung durchzuführen, wodurch die möglichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans u.a. auf die biologische Vielfalt ermittelt werden sollen. Das Küstenmeer hingegen ist ein Teil des Hoheitsgebiets des jeweils angrenzenden Bundeslandes,⁶⁸⁷ sodass hier eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern besteht.

Deutschland hat bereits weit vor dem Inkrafttreten der europäischen Raumplanungs-Richtlinie im Jahr 2009 jeweils eine Verordnung über die Raumordnung in der deutschen AWZ in der Nordsee⁶⁸⁸ und Ostsee⁶⁸⁹ erlassen, um koordinierte Festlegungen für die maritime Nutzungen der Schifffahrt, Rohstoffgewinnung, Verlegung von Rohrleitungen und Seekabeln, wissenschaftlichen Meeresforschung, Windenergiegewinnung, Fischerei und Marikultur sowie zum Schutz der Meeressumwelt zu treffen.⁶⁹⁰ Die Festlegungen zur Fischerei beginnen mit der Betonung der grundsätzlichen Bedeutung der Fischerei als Wirtschaftszweig und des ökonomischen Potentials der AWZ für die Fischerei.⁶⁹¹ Es sollen nachteilige Umweltauswirkungen vermieden und die nach dem OSPAR-Übereinkommen bzw. Helsinki-Übereinkommen vorgesehene beste Umweltpraxis sowie der jeweilige Stand der Technik bei der Durchführung von Fischereiaktivitäten berücksichtigt werden. Diese Anforderungen werden u.a. durch die Anwendung der technischen Maßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU umgesetzt. Die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereiresourcen soll nach dem Prinzip des höchstmöglichen Dauerertrags erfolgen und zur Umsetzung des ökosystemorientierten Ansatzes beitragen. Die Fischereibelange sind als Grundsätze der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG bei der Planfestlegung zu berücksichtigen. Das bedeutet, die in den Raumordnungsplänen aufgenommenen Maßga-

⁶⁸⁷ Janssen, Möglichkeiten zur Einrichtung von Meeresschutzgebieten, S. 155; Wille, Raumplanung, S. 23.

⁶⁸⁸ AWZ Nordsee-ROV v. 21.09.2009, BGBl. I 2009, S. 3107.

⁶⁸⁹ AWZ Ostsee-ROV v. 10.12.2009, BGBl. I 2009, S. 3861.

⁶⁹⁰ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 1. Einleitung.

⁶⁹¹ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.6 Fischerei und Marikultur.

ben müssen bei nachfolgenden Abwägungs- und Ermessensentscheidungen einbezogen werden. Auf Grund der ausschließlichen Regelungskompetenz der Union im Bereich des Fischereirechts treffen die Raumordnungspläne aus dem Jahr 2009 allerdings keine einschränkenden Gebietsfestlegungen für die Fischerei. Unter Anwendung der Raumplanungs-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten nunmehr im Sinne des Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 AEUV ausdrücklich ermächtigt, solche Gebietsfestlegungen für die Fischerei in die Raumordnungspläne aufzunehmen. Damit wurde der zuvor bestehenden Problematik des Auseinanderfallens der Regelungskompetenzen von maritimer Raumplanung und Fischereirecht entgegengewirkt. Bei einer Überarbeitung der Raumordnungspläne in der deutschen AWZ können nunmehr ebenfalls gebietsbezogene Festlegungen durch den deutschen Verordnungsgeber getroffen werden.

Die derzeit geltenden Raumordnungspläne schreiben die Berücksichtigung der Fischereibelange allerdings bei anderen Nutzungsformen, insbesondere bei der Rohstoffgewinnung,⁶⁹² der Verlegung von Rohrleitungen und Seekabeln⁶⁹³ sowie der Energiegewinnung.⁶⁹⁴ vor. Die Interessen der Fischereiwirtschaft sind aber unter Umständen im Rahmen der Abwägung mit den anderen Nutzungsformen zurückzustellen, sodass durch das raumordnerisch festgelegte Berücksichtigungsgebot der Fischerei keine gesonderte Stellung zukommt und die nutzungsrechtliche Konkurrenzsituation bestehen bleibt.⁶⁹⁵ Auch die Belange des Meeresumweltschutzes werden vorwiegend bei den einzelnen Nutzungsarten berücksichtigt. So sollen beispielsweise die Belastungen durch die Schifffahrt reduziert⁶⁹⁶ oder Ausbreitungsvorgänge und weiträumige ökologische Wechselbeziehungen von Tier- und Pflanzenarten im Meer bei der Wahl von Standorten zur Energieerzeugung berücksichtigt werden und der Bau von Offshore-Windenergieanlagen wird in Natura 2000-Gebieten ausdrücklich untersagt.⁶⁹⁷ Allerdings sind ebenso wie für die Fischerei weder Vorrang- noch Vorbe-

⁶⁹² Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.2.

⁶⁹³ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.3.

⁶⁹⁴ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.5.

⁶⁹⁵ Schubert, in: v. Lukowicz/Hilge (Hrsg.), Marine Raumordnung, S. 51, 77.

⁶⁹⁶ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.1.

⁶⁹⁷ Anlage Nordsee-ROV/Ostsee-ROV, jeweils Textteil 3.5.

haltsgebiete für den Meeresumweltschutz, mit anderen Worten Meeresnaturschutzgebiete, vorgesehen. Die Wirkungsweise der raumordnerischen Festlegungen beschränkt sich ebenso wie bei der Fischerei auf die Grundsätze der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Es werden demnach keine verbindlichen Zielvorgaben in die Raumordnungspläne für den Meeresnaturschutz aufgenommen, sondern nur Belange, die in die Abwägungs- und Ermessensentscheidungen mit einzufließen haben. Da eine Festlegung von Meeresnaturschutzgebieten im Raumordnungsplan für die deutsche AWZ in Nord- und Ostsee nicht erfolgt, bedeutet dies, dass potentiell vorrangige Gebiete für den Meeresnaturschutz durch andere, vor allem wirtschaftliche Belange überlagert werden können. So besteht die Gefahr, dass Gebiete, die eigentlich als Vorranggebiete für den Meeresnaturschutz ausgewiesen werden müssten, würde eine raumordnerische Planung stattfinden, für ökonomische Nutzungen vorgehalten werden.⁶⁹⁸

Die Bundesländer sind im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung in den Küstenregionen zuständig. Sie stellen nach § 8 Abs. 1 ROG landesweite Raumordnungspläne und Regionalpläne auf, die auch das Küstenmeer umfassen. Nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG steht ihnen eine Abweichungsmöglichkeit vom Bundesrecht zu. Exemplarisch hat das Bundesland Niedersachsen von diesem Recht durch das *Niedersächsische Raumordnungsgesetz*⁶⁹⁹ aus dem Jahr 2012 Gebrauch gemacht. So erweitert es in § 3 Nr. 4 S. 2 NROG die Grundsätze der Raumordnung um die Schaffung der Voraussetzungen für eine nachhaltige Fischerei im Küstenmeer. Zudem hat Niedersachsen in seinem Landes-Raumordnungsprogramm⁷⁰⁰ i.S.d. § 1 Abs. 2 Nr. 3 NROG die Ziele und Grundsätze einer integrierten Entwicklung der Küste, der Inseln und des Meeres festgelegt. Hiernach sollen für die Küstenfischerei bedeutsame Fanggebiete von konkurrierenden Nutzungen freigehalten werden und bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen ist im Einzelfall die Raumbedeutsamkeit der einzelnen Fanggebiete zu berücksichtigen. Dies soll unter anderem der Sicherung und Weiterentwicklung einer

698 Janssen, in: Boesecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 145, 165.

699 Nds.GVBl. 2012, S. 252.

700 Nds.GVBl. 2008, S. 132.

nachhaltigen Küstenfischerei dienen.⁷⁰¹ Darüber hinaus ist bei der Errichtung und dem Betrieb von Offshore-Windenergieanlagen sowie bei der Verlegung von Kabeln eine Beeinträchtigung der fischereiwirtschaftlichen Nutzung des Küstenmeers und insbesondere der Kutterfischerei zu minimieren. Mit diesen Festlegungen wird, wenn auch nicht ein genereller Vorrang, aber doch eine übergeordnete Bedeutung der Fischereiinteressen in Küstengewässern gegenüber anderen Nutzungsformen begründet. Diese sollen nicht nur berücksichtigt werden, sondern es werden erhöhte Anforderungen und Begründungspflichten für die die Fangmöglichkeiten begrenzenden Nutzungsformen gefordert.

Mecklenburg-Vorpommern hat in seinem Landesraumentwicklungsprogramm aus dem Jahr 2005 ebenfalls Festlegungen für das Küstenmeer getroffen.⁷⁰² Im Abschnitt Land-, Forstwirtschaft und Fischerei wird das raumordnerische Ziel festgelegt, die Ostseefischerei zu erhalten und die Erträge und den Erhalt der Fischarten und -bestände langfristig zu sichern. Aber es wird auch betont, dass es notwendig ist, die Fischerei als wirtschaftliche Nutzungsform in ihrem Bestand zu sichern. Hierzu können in der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms Vorbehaltsgebiete für die Fischerei unter Berücksichtigung der betroffenen Belange und insbesondere derer des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Küstenmeer vorgesehen werden. Der Entwurf der Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms⁷⁰³ sieht die Festlegung von solchen Vorbehaltsgebieten zur *Sicherung der natürlichen fischereilichen Grundlagen* vor, die bei der Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und denen der Fischerei selbst, dem Erhalt der Fischarten und -bestände und ihrer Habitate besonders Rechnung tragen.⁷⁰⁴ Der Greifswalder Bodden wird als Hauptlaichgebiet des international bedeutsamen frühjahrslaichenden Heringsbestands besonders hervorgehoben. Für die Festlegung der Vorbehaltsgebiete werden folgende Kriterien hinzugezogen: Sandbänke, Windwattflächen, Flächen mit hohem Anteil an

701 Anlage 1, 1.4 (09) LROP Nds.

702 AmtsBl. M-V 2005, S. 797.

703 Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung M-V, Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms, Entwurf zur zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens, S. 92

704 8.4 LEP M-V, Stand Februar 2015.

Steinen und Blöcken, Bereiche mit hohem Anteil an Makrophyten als besondere marine Habitate für die Reproduktion und Jungfischaufzucht sowie weitere wichtige Lebensraumfunktionen für Fische, sowie Fisch- und Laichschonbezirke.

3. Ausweisung von Fanggebieten und Fischereischutzzonen als umweltverträgliche Instrumente

Nachdem die Zulässigkeit von raumordnerischen Maßnahmen im Meer bejaht wurde, stellt sich die Frage, welche Vorteile bei der Festlegung von Fanggebieten bzw. Fischereischutzzonen im Hinblick auf die Koordinierung von wirtschaftlichen und ökologischen Interessen zu erwarten wären.

Die Ausweisung ausschließlicher Fanggebiete im Sinne von *Vorranggebieten*, in denen andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen werden, die nicht mit der Fischerei vereinbar sind, würde zu einer Entzerrung des Konkurrenzdrucks zwischen der Fischereitätigkeit und anderen maritimen Nutzungsarten führen. Zudem würde die Zuteilung exklusiver Fanggebiete an einzelne Fischer oder Fischereigegossenschaften vermutlich zu einer nachhaltigeren Bewirtschaftung der Fischereiressourcen führen, da sodann das Eigeninteresse der Fischer an wachsenden Bestandsgrößen und der damit einhergehenden langfristigen Gewinnmaximierung steigen würde.⁷⁰⁵ Neben den Vorranggebieten können auch *Vorbehaltsgebiete* im Küstenmeer und der AWZ für die fischereiwirtschaftliche Nutzung vorgesehen werden. In diesen müssten die Belange des Fischereisektors bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsformen besonders gewichtet und berücksichtigt werden, ohne diesen aber absoluten Vorrang einzuräumen. In Betracht kämen marine Gebiete, die ausweislich meeressissenschaftlicher Daten besonders ergiebige Fanggründe für die Fischerei bieten.

Die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete hätten für die Fischereiwirtschaft den Vorteil, dass zumindest in den ausgewiesenen Gebieten der Konkurrenzdruck zu anderen ökonomischen Nutzungsarten dadurch abnimmt, dass ihre Interessen verstärkt berücksichtigt werden. Außer-

⁷⁰⁵ Quaas/Schmidt/Voss, in: v. Lukowicz/Hilge (Hrsg.), Marine Raumordnung, S. 147, 152.

dem ist die Fischerei in Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten für andere Wirtschaftssektoren, wie beispielsweise der Offshore-Energiegewinnung, nicht mehr oder nur erschwert möglich. Entfallen diese Gebiete jedoch als Fischereigründe, könnte dies durch ausgewiesene Fanggebiete kompensiert werden und den Fischern würde der Druck genommen, die Fischressourcen möglichst umfassend abzufischen, bevor das betreffende Gebiet für Fischereiaktivitäten gesperrt wird. Allerdings handelt es sich bei der Fischereitätigkeit nicht um eine ortsgebundene Nutzungsform. Im Gegenteil, die Fischerei muss flexibel auf wechselnde Bestände und die geographische Verschiebung von Fischpopulationn reagieren können. Dies kann auf Grund veränderter ökologischer Bedingungen eintreten, wie sie beispielhaft durch Eutrophierung oder den Klimawandel hervorgerufen werden können. Das erfordert eine stetige und flexible Anpassung der Raumordnungspläne, wie sie für ein planerisches Instrument allerdings nicht vorgesehen und durchführbar ist. Planung soll gerade eine zumindest mittelfristige Strategie zur Raumentwicklung bieten. Die Raumordnungspläne müssen durch den parlamentarischen Verordnungsgeber geändert werden, was gegebenenfalls ein langwieriger Prozess sein kann. Etwas anderes gilt für die Ausweisung von marinen Aquakulturgebieten. In diesem Bereich entfällt die Besonderheit der fehlenden Ortsgebundenheit der Fischerei, sodass die Ausweisung von Gebieten mit für die Fischzucht günstigen Bedingungen als Vorranggebiete zweckmäßig ist. Wenn aber eine Festsetzung von Fanggebieten durch die Raumplanung nicht erfolgt, müssen die Bewirtschaftungsinteressen des Fischereisektors umfangreich bei der Planung für Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für andere maritime Nutzungsformen berücksichtigt werden. Schließlich soll es der Fischereiwirtschaft nicht zum Nachteil gereichen, dass die für sie wichtigen Ressourcen *mobile* Fischbestände sind.

Im Gegensatz zu den Vorrang- und Vorbehaltsgebieten sollte auf die Ausweisung von Fischereischutzzonen hingegen nicht verzichtet werden. Diese können dazu beitragen, dass sich Fischbestände erholen und das Meeresökosystem mit seinen Habitaten und seiner genetischen Vielfalt wiederhergestellt werden kann. Die Festsetzung von Fischereischutzzonen dient vornehmlich der Ressourcenschonung, indem in den betreffenden Gebieten jedwede Fischereitätigkeit untersagt wird (*No take zones*). Denkbar sind solche Zonen vor allem in wichti-

gen Laichgebieten der ökonomisch genutzten Fischarten. Die Jungfische haben hier die Möglichkeit heranzuwachsen und die Altersstruktur der Fischbestände, die u.a. ein wichtiger Faktor für die Reproduktion ist, kann sich verbessern. Durch den wegfallenden Nutzungsdruck kann sich die Bestandsdichte insgesamt erhöhen und es kommt bestenfalls in der Folge zu Abwanderungen in angrenzende Meeresgebiete. Dieser *Spillover-Effekt* hat positive Auswirkungen auf die Fischereiwirtschaft, wenn die Fischbestände außerhalb der geschlossenen Zonen wachsen und die Zahl der adulten Tiere, die einen höheren Verkaufspreis erzielen, anwächst.⁷⁰⁶ Schließt man die Zonen für die Fischerei vollständig, so werden nicht nur die Zielarten geschützt, sondern auch der ökosystemare Lebensraum als solcher kann sich erholen.

Allerdings sind auch Fischereischutzzonen in ihrer Wirkungsweise begrenzt, soweit die betreffenden Fischbestände sehr mobil sind. Hier ist ebenso wie bei potentiellen Fischereivorranggebieten zu berücksichtigen, dass die Fischpopulationen u.a. auf Grund ökologischer Bedingungen wandern. Zudem kann es vermehrt zu *fishing the line*-Aktivitäten kommen, bei denen die Fischer an den Grenzen zu den Fischereischutzzonen fischen, um von den auf Grund der wachsenden Bestandsdichte abwandernden Tieren zu profitieren.⁷⁰⁷ Die gewünschte Bestandserhöhung in den angrenzenden Gewässern würde nicht eintreten. Um das Abfischen der Tiere an den Grenzen zu verhindern, könnte eine verminderte Schutzone um die Fischereischutzzone eingerichtet werden, in der beispielsweise die Fangmenge begrenzt, das Fischen nur mit selektiven Fanggeräten erlaubt wird oder nur zeitweise Fisch gefangen werden darf. Zudem könnte der kleinen handwerklichen Fischerei ein Vorrang in den Anschlussgebieten eingeräumt werden, deren umweltschädlichen Auswirkungen insbesondere hinsichtlich der Fangmenge geringer sind als diejenigen der industriellen Fischerei. Dass solche ergänzenden Maßnahmen notwendig sind, zeigt das Beispiel der *Schollenbox*, die sich nördlich der niederländischen und deutschen sowie westlich der dänischen Küste erstreckt.⁷⁰⁸ Grundsleppnetzkutter mit einer Maschinenleistung von mehr als 300 kW dürfen in dem ausgewiesenen Gebiet keine Schollen fangen,

⁷⁰⁶ Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, S. 337.

⁷⁰⁷ Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, S. 337.

⁷⁰⁸ Art. 29 VO 850/1998/EG v. 30.03.1998, ABl. L 125 v. 27.04.1998, S. 1.

um die jungen und untermaßigen Fische zu schützen. Zwar wurde die Fangmenge innerhalb der Box reduziert, allerdings stieg gleichzeitig die Menge des Discards auf 78 % an.⁷⁰⁹ Zudem wuchs der Schollenbestand nicht wie vorausgesehen an, was darauf zurückzuführen ist, dass die Wassertemperatur angestiegen ist, Jungtiere in tiefere Gewässer außerhalb der Box gezogen sind und der Laichbestand in der Box bei gleichzeitig zunehmender natürlicher Sterblichkeit abnahm. Diese umweltrelevanten Daten wurden bei der Errichtung der Schollenbox nicht berücksichtigt.⁷¹⁰ Eine negative Folge der Einrichtung der Schollenbox konnte zudem in angrenzenden Gebieten festgestellt werden. Zum einen nahm der Fischereiaufwand zu und zum anderen erhöhte sich die Rückwurfrate von untermaßigen Schollen von 31 % auf 74 % nach der Schließung der Schollenfischerei in der Box.⁷¹¹ Diese Entwicklung zeigt, dass neben der Schließung von Fanggründen durch Fischereischutzzonen andere Maßnahmen, wie die zusätzliche Beschränkung der Fangmenge oder die Begrenzung der zulässigen Maschengröße der Fischernetze, treten müssen und unerlässlich sind. Andernfalls entstehen für die Fanggründe außerhalb der geschützten Zone Flottenüberkapazitäten und es steigt der Druck der Fischer, möglichst schnell den größtmöglichen Ertrag abzufischen. Raumplanerische Maßnahmen allein sind demnach nicht ausreichend, um die Ziele einer Fischereischutzzone vollständig zu erfüllen. Darüber hinaus ist bei der Ausweisung von Fischereischutzzonen zu beachten, dass die fischereiwirtschaftliche Nutzung nicht nahezu vollständig ausgeschlossen wird. Denn wenn zu den festgesetzten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für andere Nutzungsarten weitere Gebiete zum Schutz des Meeresökosystems hinzutreten, in denen die Fischerei nicht mehr ausgeführt werden kann oder darf, könnte es dazu führen, dass Fischereitätigkeiten aus Nord- und Ostsee (faktisch) verdrängt werden.

In der deutschen AWZ sind keine Fischereischutzzonen eingerichtet. Mecklenburg-Vorpommern hat aber in § 11 Küstenfischereiver-

⁷⁰⁹ ICES WGECO, Report of the Working Group on the Ecosystem Effects of Fishing Activities (WGECO) 2004, S. 107.

⁷¹⁰ ICES WGECO, Report of the Working Group on the Ecosystem Effects of Fishing Activities (WGECO) 2004, S. 107, 123.

⁷¹¹ ICES WGECO, Report of the Working Group on the Ecosystem Effects of Fishing Activities (WGECO) 2004, S. 108.

ordnung (*KüFVO M-V*)⁷¹² insgesamt sieben ganzjährige und mehrere zeitweise Fischschonbezirke in den Küstengewässern bestimmt, in denen jegliche Fangtätigkeit untersagt ist. Darüber hinaus werden Laichschongebiete in § 12 KüFVO M-V festgesetzt, in denen die Fischerei im Zeitraum vom 01. April bis zum 31. Mai eines jeden Jahres verboten ist. Auch Schleswig-Holstein hat in § 7 Küstenfischereiverordnung i.V.m. der Anlage⁷¹³ Laich- und Fischschonbezirke in den Küstengewässern der Nord- und Ostsee bestimmt, wobei in diesen die Fischerei weit überwiegend zeitlich begrenzt wird. Zwei Gebiete in der Ostsee werden hingegen ganzjährig für den Fischfang geschlossen. In der Niedersächsischen Küstenfischereiordnung⁷¹⁴ finden sich hingegen keinerlei Fischereischutzzonen, sondern lediglich Bestimmungen zu Schonzeiten.

4. Zusammenfassung

Auch wenn eine Steuerung der Fischereitätigkeiten durch die Raumordnung zumindest teilweise möglich ist, mag der Vorteil der alleinigen Ausweisung besonderer Fanggebiete dahingestellt sein. Gerade weil der Fischfang eine nicht ortsgebundene Nutzung ist und sich an die Gebietsvorkommen der Zielarten anpassen muss, ist die starre Ausweisung von Fanggebieten nicht zielführend für diesen Wirtschaftszweig. Verändert sich der Lebensraum von Fischpopulationen, wandern diese unter Umständen weiter und mit ihnen die Fischerboote. Um den Fischereisektor gegenüber den anderen ökonomischen Nutzungsarten wehrhaft zu machen, ist im Rahmen der Planung eine Kombination von raumordnerischen Maßnahmen notwendig. Zum einen müssen die fischereiwirtschaftlichen Interessen beispielhaft bei der Planung der Streckenführung von Rohrleitungen und Seekabeln oder von Offshore-Energiegewinnung in die Abwägung mit einbezogen werden. Da es keine ausgewiesenen Vorranggebiete für den Fischfang gibt, muss den Belangen dieses Wirtschaftssektors in der Entscheidung ein hohes Gewicht beigemessen werden; auch wenn ihnen keine Vorrangstellung eingeräumt werden soll und kann. Zum ande-

⁷¹² GVOBl. M-V 2006, S. 843.

⁷¹³ GVOBl. 2008, S. 640.

⁷¹⁴ Nds. GVBl. 2006, S. 108.

ren sollten Fischereischutzzonen, zum Beispiel in Laich- und Aufzuchtgebieten, vorgesehen werden, in denen sich die Fischpopulationen wieder erholen können. Die Schutzzonen würden nicht nur dazu beitragen können, die Meeresumwelt zu schützen, sondern könnten auch zu höheren Fangerträgen durch wachsende Zielbestandsgrößen führen. Darüber hinaus ist aber eine regelmäßige Überwachung der Schutzzonen im Sinne eines Monitorings notwendig, um gegebenenfalls notwendige Anpassungen vornehmen zu können. Insgesamt müssen bei der räumlichen Planung des Meeresraums bei jeder Nutzungsart die umweltschützenden Belange mit in die Planung einfließen, um die Produktivität der Meere auch für künftige Generationen zu erhalten. Aber auch die maritime Raumordnung kann nur einen weiteren Beitrag zu einer umweltverträglichen Fischerei leisten und muss mit anderen fischereirechtlichen Maßnahmen abgestimmt werden, um den größtmöglichen Effekt zu erzielen.

II. Geschützte Meeresgebiete als mittelbare Bestandserhaltungsmaßnahme

Geschützte Meeresgebiete, in denen verschiedenartige Nutzungsformen reglementiert werden, können ebenfalls einen Beitrag zur Bestandserhaltung der Fischpopulationen leisten. Während bei der Ausweisung von exklusiven Fanggebieten oder Fischereischutzzonen im Rahmen der maritimen Raumordnung die wirtschaftliche Betrachtungsweise leitend ist und der Fischfang als Nutzungsform im Mittelpunkt steht, liegt der Fokus bei marinem Schutzgebieten auf der ökologischen Seite. Die Fischressourcen sollen in den geschützten Meeresgebieten mit dem Ziel der Arterhaltung und Erhaltung der Biodiversität durch direkte Beschränkung der Fischerei oder mittelbar durch originär meeresnaturschützende Maßnahmen geschützt werden.

Maßgeblich für die Einrichtung mariner Schutzgebiete ist wiederum das Seerechtsübereinkommen, das jedoch hinsichtlich eines umfassend ökosystemaren Gebietsschutzes der Heranziehung weiterer völkerrechtlicher Bestimmungen bedarf.⁷¹⁵ Auf europäischer und da-

⁷¹⁵ Hierzu 2. Kap. IV.

mit auch auf nationaler Ebene sind vor allem die Vorschriften der FFH-Richtlinie⁷¹⁶ und Vogelschutzrichtlinie⁷¹⁷ bedeutsam, deren Anwendungsbereiche sich auch auf den Meeresbereich erstrecken.⁷¹⁸ Ziel ist es, ein Schutzgebietsnetzwerk zu schaffen, das sogenannte Natura 2000-Netzwerk, das dazu beitragen kann, die Biodiversität und die natürlichen Lebensräume zu sichern. Fischereiaktivitäten können hierzu im Widerspruch stehen, sodass Bewirtschaftungsmaßnahmen im Sinne einer umweltverträglichen Fischerei für die geschützten Gebiete von besonderer Relevanz sind. Daher ist von Interesse, ob und welche Maßnahmen in Bezug auf wirtschaftlich genutzte Fischarten gegebenfalls von der Europäischen Union bzw. den Mitgliedstaaten in Meeresschutzgebieten erlassen werden können.

1. Zulässigkeit der Einrichtung mariner Schutzgebiete im Völkerrecht

Inwieweit die Einrichtung von Schutzgebieten im Küstenmeer und der AWZ möglich ist, ist eine Frage der den Küstenstaaten aus dem See-rechtsübereinkommen zugewiesenen Rechte. Art. 192 SRÜ verpflichtet die Vertragsstaaten allgemein zum Schutz und zur Bewahrung der Meeressumwelt. Ziel ist nicht nur Verschmutzungen i.S.d. Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ zu vermeiden bzw. auf ein Mindestmaß zu beschränken, wie dies die verschmutzungsbezogenen Vorschriften der Art. 194 ff. SRÜ nahelegen.⁷¹⁹ Vielmehr verlangt Art. 192 SRÜ den Schutz und die Bewahrung der gesamten Meeressumwelt, worunter auch Maßnahmen des marinen Naturschutzes, insbesondere solche des Arten- und Habitatschutzes, zu zählen sind.⁷²⁰ Demnach sind grundsätzlich wirtschaftlich genutzte Fischarten nicht nur zugunsten der Sicherung der Fischereiwirtschaft, sondern allein um ihrer Art Willen zu schützen.

⁷¹⁶ RL 92/43/EWG, ABl. L 206 v. 22.07.1992, S. 7.

⁷¹⁷ RL 2009/147/EG, ABl. L 20 v. 26.01.2010, S. 7, ersetzt die RL 79/409/EWG, ABl. L 103 v. 25.04.1979, S. 1.

⁷¹⁸ Nordberg, in: Czybulka (Hrsg.), Naturschutz im Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich, S. 111.

⁷¹⁹ Die Verschmutzung der Meeressumwelt ist nicht Gegenstand dieser Arbeit. Für einen Überblick über die internationalen verschmutzungsbezogenen Regelungen Joyner, Vand. J. Transnat'l L. 28 (1996), 635, 654 ff.

⁷²⁰ Castrigius, Meeresschutzgebiete, S. 74; Czybulka, NuR 2001, 19, 24.

Der Teil XII des Seerechtsübereinkommens, der sich dem Schutz und der Bewahrung der Meeresumwelt widmet, findet räumlich in allen Meereszonen Anwendung. Damit obliegt es den Küstenstaaten bei der Ausübung ihrer souveränen Rechte in den inneren Gewässern und den Küstenmeeren die Meeresumwelt zu schützen.⁷²¹ In der AWZ dürfen die Küstenstaaten wiederum nur innerhalb der ihnen zugewiesenen funktionalen Hoheitsrechte tätig werden.

a) Einrichtung mariner Schutzgebiete in nationalen Hoheitsgewässern

Auf Grund des Status als maritimen Hoheitsgebiet steht den Vertragsstaaten in den inneren Gewässern und dem Küstenmeer das souveräne Recht zu, Regelungen zum Schutz der Meeresumwelt und demnach zur Ausweisung von geschützten Gebieten mit unterschiedlichen Schutzzwecken zu erlassen.⁷²² Auch Maßnahmen zur Erhaltung der Fischereiressourcen als Bestandteil der Biodiversität dürfen grundsätzlich leitende Gesichtspunkte bei der Schutzgebietsausweisung sein. Eine Beschränkung der küstenstaatlichen Souveränität ist lediglich in Art. 17 SRÜ niedergelegt, welcher Drittstaaten das Recht der friedlichen Durchfahrt im Küstenmeer gewährt. Nur bei unfriedlicher Durchfahrt, deren Ursachen in Art. 19 Abs. 2 SRÜ abschließend aufgezählt sind und u.a. unzulässige Fischereitätigkeiten erfasst, kann im Einzelfall die Durchfahrt untersagt werden.⁷²³ Der Küstenstaat kann demnach keine sogenannten *Totalreservate*, in denen das Recht auf friedliche Durchfahrt von Drittstaaten ausgeschlossen wird, errichten.⁷²⁴ Anderweitige Beschränkungen hinsichtlich des gebietsbezogenen Schutzes ökonomisch genutzter Fischarten bestehen im Weiteren für die Küstengewässer nicht. Im Gegenteil werden die Küstenstaaten vielmehr durch Art. 192 SRÜ verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen. Dies gilt nach Art. 193 SRÜ insbesondere auch bei der Nutzung der natürlichen Ressourcen.

⁷²¹ Graf Vitzthum, in: ders. (Hrsg.), Seerecht, Kap. 2 Rn. 83.

⁷²² Als Beispiel kann auf die Ausweisung des Naturschutzgebiets „*Borkum Riff*“ als Teil des europäischen Natura 2000-Netzes durch die Verordnung v. 26.08.2010, Nds. MBl. 2010, S. 897, verwiesen werden.

⁷²³ Proelß, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 92.

⁷²⁴ Friedland, Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen, S. 155; Wolf, NuR 2005, 375, 378.

b) Einrichtung mariner Schutzgebiete in der AWZ

Für die AWZ ist die Möglichkeit der Einrichtung mariner Schutzgebiete und die Reglementierung der Fischerei in diesen differenzierter zu betrachten. Den Vertragsstaaten steht in dieser Meereszone nach Art. 56 Abs. 1 lit. b) iii) SRÜ die Hoheitsbefugnis bezüglich des Schutzes und der Bewahrung der Meeresumwelt zu. Die Reichweite der Rechte und Pflichten der Vertragsstaaten muss aus den weiteren Vorgaben des Übereinkommens, für den Meeresumweltschutz insbesondere aus Teil XII, bestimmt werden.⁷²⁵

aa) Hoheitsbefugnisse aus Teil XII des Seerechtsübereinkommens

Eine ausdrückliche Möglichkeit zum marinen Gebietsschutz ist Art. 211 Abs. 6 SRÜ bezüglich des Schutzes vor Verschmutzungen durch die Schifffahrt zu entnehmen. Die Vertragsstaaten haben hier nach die Möglichkeit, der *Internationalen Meeresorganisation (IMO)* als zuständiger internationaler Organisation ein besonders schutzbedürftiges Gebiet⁷²⁶ vor Verschmutzungen der Schifffahrt zu benennen, und diese entscheidet sodann konstitutiv über die Zulässigkeit der Ausweisung des Schutzgebietes durch den Küstenstaat.⁷²⁷ Allerdings ist der Schutz der marinen Umwelt vor der Verschmutzung durch Schiffe nur selten Gegenstand des marinen Naturschutzes.⁷²⁸ Eine Ausweitung des Gebietsschutzes aus Art. 211 Abs. 6 SRÜ auf andere Naturschutzziele und Nutzungsarten ist auf Grund der Spezialität der Norm im Hinblick auf die Verschmutzung durch den Schiffsverkehr ausgeschlossen. Der konkrete Gebietsschutz zugunsten von Fischereiressourcen ist nach dieser Regelung nicht möglich.

⁷²⁵ 2. Kap. I.

⁷²⁶ Als Beispiele können Gebiete mit Mangroven- und Seegrasbeständen, Polargebiete oder Gebiete mit Fischerhaltungsbedarf genannt werden, UN Doc. A/58/65, S. 54.

⁷²⁷ *Förkel*, Maritime Raumordnung in der AWZ, S. 272; *Weiß*, Möglichkeiten der Regelung der Fischerei, des Bergbaus und der Schifffahrt, S. 13. Zu den Problemen der Ausweisung *Proefß*, in: *Graf Vitzthum* (Hrsg.), Seerecht, Kap. 3 Rn. 267.

⁷²⁸ *Czybulka*, NuR 2008, 304, 308; *Friedland*, Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen, S. 155; *Matz*, in: *Wolfgram/dies.* (Hrsg.), Conflicts in Environmental Law, S. 24.

Unter Heranziehung des Art. 194 Abs. 5 SRÜ wäre es denkbar, eine küstenstaatliche Kompetenz bezüglich eines umfassenden gebietsbezogenen Ökosystemschutzes abzuleiten, nach der auch fischereiwirtschaftliche Maßnahmen einbezogen werden könnten. Nach Art. 194 Abs. 5 SRÜ müssen Maßnahmen ergriffen werden, die seltene oder empfindliche Ökosysteme und die Lebensräume gefährdeter, bedrohter oder vom Aussterben bedrohter Arten und andere Formen der Tier- und Pflanzenwelt schützen. Auch wenn nicht die Vielfalt der Ökosysteme als solche als schützenswert angesehen wird, lässt die Vorschrift erkennen, dass der Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt einer ökosystemaren Ausrichtung folgt.⁷²⁹ Die zu treffenden Maßnahmen sollen zudem nicht nur auf bereits eingetretene Gefährdungen reagieren, sondern diese sind im Sinne des Vorsorgeprinzips zur Verhütung schädlicher Veränderungen zu besorgen.⁷³⁰ Art. 194 Abs. 5 SRÜ ist hinsichtlich der zu ergreifenden Maßnahmen weit formuliert und lässt daher die Ausweisung eines Schutzgebiets in der AWZ unter Beachtung der Kommunikationsfreiheiten der anderen Vertragsstaaten aus Art. 58 SRÜ zu.⁷³¹ Die Regelungen des Art. 194 Abs. 1 bis 4 SRÜ beziehen sich allerdings speziell auf Maßnahmen zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt. Art. 1 Abs. 1 Nr. 4 SRÜ definiert die „*Verschmutzung der Meeresumwelt*“ als die anthropogene Einleitung von Stoffen oder Energie, die u.a. zu einer Schädigung der im Meer lebenden Ressourcen und der Tier- und Pflanzenwelt führen oder aber auch die Fischerei beeinträchtigen kann. Die Art. 207 ff. SRÜ verpflichten die Staaten zum Erlass von Gesetzen und sonstigen Vorschriften zur Verhütung, Verringerung und Überwachung der Verschmutzung der Meeresumwelt in Bezug auf die Verschmutzungen von Land aus (Art. 207 Abs. 1 SRÜ), durch Tätigkeiten auf dem Meeresboden (Art. 208 Abs. 1 SRÜ), durch Einbringung (Art. 210 Abs. 1 SRÜ), durch Schiffe

⁷²⁹ *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 77; *Stoll*, in: Czybulka (Hrsg.), Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich, S. 25, 32.

⁷³⁰ *Wolfrum*, in: Beyerlin u.a. (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, FS für Rudolf Bernhardt, S. 1003, 1009.

⁷³¹ *Czybulka/Kersandt*, in: Lozán u.a. (Hrsg.), Warnsignale aus Nordsee und Wattenmeer, S. 374, 380; *Proelß*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 91; a.A. *Lagoni*, NuR 2002, 121, 129.

(Art. 211 Abs. 2 SRÜ) und aus der Luft oder durch die Luft (Art. 212 Abs. 1 SRÜ). Der Schutz der biologischen Vielfalt durch ein Schutzgebiet vor anderen Beeinträchtigungen als der Meeresumweltverschmutzung, beispielsweise vor Fischereitätigkeiten, ist daher nach Art. 194 Abs. 5 SRÜ und dem Teil XII insgesamt nicht möglich.⁷³²

bb) Souveräne Rechte aus Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ

Die allgemeinen Bestimmungen des Teils XII Abschnitt 1 finden auch im Rahmen der den Küstenstaaten zugeschriebenen Fischereirechte Anwendung, da die Erhaltung der lebenden Ressourcen zur Bewahrung der Meeresumwelt beiträgt.⁷³³ Soweit den Küstenstaaten souveräne Rechte in der AWZ in Bezug auf die Ausbeutung und Bewirtschaftung der lebenden Meeresressourcen zustehen, werden diese durch die Verpflichtung zum Schutz und zur Bewahrung der Meeresumwelt bei Nutzung der Fischbestände aus Art. 193 SRÜ wiederum eingeschränkt. Die Staaten sind nicht völlig frei in der Ausgestaltung ihrer Fischereipolitik, sondern müssen dafür Sorge tragen, dass die Meeresumwelt trotz Nutzung nicht gefährdet wird. Hierzu können insbesondere Maßnahmen zählen, die schädigende Fangmethoden ausschließen, maximale Fangmengen durch Quoten bestimmen, Fanggrößen oder Fangzeiten festlegen oder die Anzahl der Fischereifahrzeuge limitieren.

Nach Art. 61 Abs. 2 und Art. 62 Abs. 4 SRÜ haben die Küstenstaaten nicht nur das Recht zur Nutzung der lebenden Ressourcen, sie müssen auch notwendige Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen treffen. Die Bandbreite der möglichen Maßnahmen ist in einem umfassenden Sinne zu verstehen und beschränkt sich nicht nur auf die

732 Ebenso *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 77; *Jarass*, Naturschutz in der AWZ, S. 30; *Lagoni*, Völkerrechtliche Vorgaben zur Anwendung des Umweltschadensgesetzes, S. 34; a.A. *Czybulka*, NuR 1999, 562, 563; ders., ZUR 2003, 329, 330; *Proefs*, Meeresschutz im Völker- und Europarecht, S. 106, die neben dem verschmutzungsbezogenen Ansatz des Art. 194 Abs. 5 SRÜ die Norm als Öffnungsklausel zugunsten der Einbeziehung eines umfassenden Ökosystem- und Habitatschutzes in den Teil XII ansehen.

733 ISG, Beschluss v. 27.08.1999, Neuseeland v. Japan/Australien v. Japan (Südlicher Blauflossen-Thunfisch), ILM 38 (1999), 1624 Rn. 70.

Festlegung von Fangmengen.⁷³⁴ Es besteht für die Küstenstaaten nach Art. 62 Abs. 4 S. 2 lit. c) SRÜ u.a. die Möglichkeit, Fanggebiete und damit im Umkehrschluss Fangschutzgebiete in ihrer AWZ einzurichten, in denen die Befischung umfassend ausgeschlossen wird. Der Ausschluss der Fischerei kann neben der Erreichung einer Bestandszunahme innerhalb des geschützten Gebietes auch Einfluss auf die bestehenden Altersstrukturen nehmen, was sich positiv auf die Reproduktion auswirkt und damit der Erhaltung der biologischen Vielfalt zugute kommt. Ein solches Schutzgebiet kann sich ebenso positiv auf die Fischpopulationen außerhalb des festgesetzten Gebiets auswirken.⁷³⁵ Die seerechtliche Kompetenz zur Einrichtung von geschützten Gebieten ist letztendlich in ihrer materiellen Wirkung begrenzt. Schutzgebiete können lediglich für die Bestandserholung wirtschaftlich genutzter Arten errichtet werden.⁷³⁶ Auch wenn Art. 61 Abs. 4 SRÜ zur Berücksichtigung der Wirkung von Maßnahmen auf mit den befischten Arten vergesellschafteten und von diesen abhängigen Arten verpflichtet, kann ein Fangschutzgebiet nur mittelbar umweltschützenden Zwecken dienen. Als Beispiel für die Einrichtung zumindest eines temporären Gebietsschutzes lässt sich die Einrichtung der sogenannten *Kabeljauboxen* im Jahr 2001 in der Nordsee heranziehen.⁷³⁷ In der Zeit vom 14. Februar bis zum 30. April eines jeden Jahres ist in dem in der Verordnung festgelegten Gebiet die Fischerei zum Schutz der laichen Kabeljaue grundsätzlich verboten. Allerdings ist dies kein absolutes Fangschutzgebiet, da andere Zielarten, wie pelagische Arten und Sandaal, in den ausgewiesenen Gebieten weiterhin befischt werden können. Umfassender ist die vertragsstaatliche Befugnis zum Schutz der Meeressäugetiere nach Art. 65 SRÜ. Diese Vorschrift dient nicht der langfristigen und nachhaltigen Nutzung, sondern dem Arten- schutz und daher lassen sich Schutzgebiete hier auf umweltschützende Erwägungen stützen.

⁷³⁴ ICJ, Urt. v. 04.12.1998, Fisheries Jurisdiction Case (Spain v. Canada), ICJ Reports 1998, 432, Rn. 66 ff.

⁷³⁵ Zu den Vorteilen von Fangschutzgebieten 5. Kap. I. 3.

⁷³⁶ Jarass, Naturschutz in der AWZ, S. 32.

⁷³⁷ VO 259/2001 v. 07.02.2001, ABl. L 39 v. 09.02.2001, S. 7.

cc) Die souveränen Rechte im Lichte umweltschutzrechtlicher Völkerrechtsabkommen

Der Erhalt der Fischbestände und damit einhergehend die nachhaltige wirtschaftliche Nutzung derselben ist im hohen Maße abhängig von der Bewahrung der Ökosysteme, in denen sich die Arten aufhalten. Wie bereits das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände zeigt, kann in Ausführung des Seerechtsübereinkommens auch ein über den in diesem Übereinkommen angedeuteter Ökosystemschutz hinausgehender internationaler Vertrag geschlossen werden, der einen ganzheitlichen Ökosystemansatz verfolgt und damit den marinen Naturschutz bezweckt.⁷³⁸ Soweit daher in anderen Abkommen Maßnahmen zum Gebietsschutz vorgesehen sind, können diese in Übereinstimmung mit dem Seerechtsübereinkommen durchgeführt und für diese auch fischereirechtliche Regelungen getroffen werden. Hierzu kann insbesondere ergänzend auf Art. 8 lit. a) CBD zurückgegriffen werden, welcher die Einrichtung eines kohärenten Schutzgebietssystems vorsieht. Die Europäische Union hat zur Umsetzung der Vorschrift die FFH-Richtlinie erlassen.⁷³⁹

Auch Art. 3 Abs. 1 lit. b) ii), iv) Anlage V OSPAR-Ü erlaubt in Anwendung des integrierten Ökosystemansatzes die Errichtung von Meereschutzgebieten zum Schutz spezifischer Gebiete bzw. bestimmter Arten oder Lebensräume.⁷⁴⁰ Deutschland hat die als nach der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie deklarierten Natura 2000-Gebiete gleichzeitig als OSPAR-Schutzgebiete ausgewiesen. Hierzu mussten die Ziele

⁷³⁸ Friedland, Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen, S. 156 f; Matz, in: Wolfrum/dies. (Hrsg.), Conflicts in International Environmental Law, S. 30; Wolff, in: dies./Köck (Hrsg.), Zehn Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt, S. 174, 187. Zum Einfluss umweltschützender Völkerrechtsverträge auf das SRÜ 2. Kap. IV.

⁷³⁹ Dies wird durch die Zielrichtung der FFH-RL deutlich, welche durch zusammenhängende Netze von Schutzgebieten die Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen sicherstellen soll. Ebenso Czybulka, in: ders. (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz, S. 162, 182.

⁷⁴⁰ Im Dezember 2012 waren 333 Schutzgebiete im Nordostatlantik ausgewiesen, 6 davon in deutschen Küstengewässern bzw. der deutschen AWZ, hierzu: OSPAR-Kommission, 2012 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas, S. 11.

des OSPAR-Übereinkommens und die nach diesem bedrohten Arten und Lebensräume in das Natura 2000-Schutzgebietssystem integriert werden.⁷⁴¹ Allerdings erlaubt das OPSAR-Übereinkommen keine fischereiwirtschaftlichen Maßnahmen, da solche gem. Art. 4 Abs. 1 Anlage V OSPAR-Ü vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind. Nach Art. 15 Helsinki-Ü i.V.m. der Empfehlung 35/1 der Helsinki-Kommission⁷⁴² ist ebenfalls die Einrichtung eines Systems besonders geschützter Küsten- und Meeresgebiete vorgesehen.⁷⁴³ In Art. 15 S. 2 Helsinki-Ü werden die Vertragsstaaten ausdrücklich zur Gewährleistung einer nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung angehalten, worunter auch der Fang von Fischen als lebende natürliche Ressource zählt. Obwohl demnach die Möglichkeit besteht, in den Schutzgebieten die Fischerei zu beschränken, ist der Fischfang lediglich in derzeit zwei bestehenden Schutzgebieten verboten und in insgesamt 28 geschützten Gebieten wird die Fischereitüchtigkeit überhaupt nur eingeschränkt.⁷⁴⁴ Dies zeigt, dass die Fischerei über eine lange Zeit zugunsten wirtschaftlicher Prozesse von der umweltschützenden Rechtsetzung ausgeschlossen war und sich erst langsam ein integrierter Bewirtschaftungsansatz durchsetzt, der auch die Fischerei mit einbezieht.

c) Zwischenergebnis

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das Seerechtsübereinkommen den Küstenstaaten unter Berücksichtigung der Rechte von Drittstaaten die Einrichtung von sektoralen und nutzungsbezogenen Schutzgebieten sowohl in den Hoheitsgewässern als auch in der AWZ gestattet. Lediglich Totalreservate, die jegliche Art von Nutzungen ausschließen, sind nicht mit den Vorgaben des Seerechtsübereinkommens vereinbar. Eine Verpflichtung zum gebietsbezogenen Schutz kann umgekehrt aus den Vorschriften des Seerechtsübereinkommens jedoch nicht abgeleitet werden.

⁷⁴¹ *v. Nordheim u.a.*, Natur und Landschaft 86 (2011), S. 388, 390.

⁷⁴² Ersetzt seit dem 01.04.2014 die Empfehlung 15/5 aus dem Jahr 1994.

⁷⁴³ Ende Juni 2013 bestanden 163 Schutzgebiete in der Ostsee, wobei 12 der Gebiete in deutschen Küstengewässern bzw. der deutschen AWZ ausgewiesen wurden, hierzu HELCOM, Overview of the status of the network of Baltic Sea marine protected areas, S. 12.

⁷⁴⁴ HELCOM, Overview of the status of the network of Baltic Sea marine protected areas, 2013, S. 19.

tet werden; den Mitgliedstaaten steht es frei, wie sie ihre Rechte und Pflichten durchsetzen. Allerdings verpflichten sowohl das Übereinkommen über die biologische Vielfalt als auch das Helsinki-Übereinkommen die jeweiligen Vertragsstaaten zur Einrichtung eines zusammenhängenden Schutzgebietssystems im Meer. Haben die Europäische Union und Deutschland nach Art. 56 Abs. 1 lit. a) SRÜ die Aufgabe, die lebenden Ressourcen zu erhalten, so soll dies u.a. in übereinstimmender Anwendung mit den anderen Völkerrechtsverträgen durch die Ausweisung von Schutzgebieten erfolgen, in denen die Fischereitätigkeiten entweder ganz oder teilweise im Sinne des Naturschutzes reglementiert werden kann.

2. Geschützte Meeresgebiete im europäischen Natura 2000-Netzwerk

Die Europäische Union hat zur Umsetzung der völkerrechtlichen Vertragspflichten bezüglich der Errichtung eines Systems von Schutzgebieten das Konzept des Natura 2000-Netzwerks entwickelt. Dieses umfasst nach Art. 3 Abs. 1 FFH-RL sowohl Schutzgebiete, die nach der FFH-Richtlinie als auch solche, die nach der Vogelschutzrichtlinie eingerichtet werden. Die Einrichtung der Schutzgebiete und der Erlass der erforderlichen Maßnahmen obliegt gem. Art. 2, 4 VSRL und Art. 6 FFH-RL den Mitgliedstaaten. In deutsches Recht wurden die Richtlinien diesbezüglich durch die § 31 bis § 36 BNatSchG umgesetzt. § 56 Abs. 1 BNatSchG erklärt die Vorschriften des Bundesnaturschutzgesetzes wiederum für die Küstengewässer und deutsche AWZ für anwendbar, sodass Natura 2000-Gebiete auch außerhalb des terrestrischen Bereichs eingerichtet werden können. Mit der Meldung der Vogelschutzgebiete an sowie der Meldung an und der anschließenden Feststellung der FFH-Gebiete durch die Kommission unterliegen diese Gebiete dem Schutzregime der europäischen Richtlinien, unabhängig davon, ob der Mitgliedstaat das Gebiet bereits formell ausgewiesen hat.

Weder die FFH-Richtlinie noch die Vogelschutzrichtlinie stellen in der Seefischerei kommerziell genutzte Fischarten direkt unter Schutz. Vielmehr kann eine schützende Wirkung erst mittelbar eintreten, indem fischereilich bedeutsame Regelungen zum Schutz der in die Richtlinien aufgenommenen Arten und Lebensräume in den Schutzgebieten bestimmt werden. § 33 Abs. 1 BNatSchG enthält diesbezüg-

lich ein allgemeines Verschlechterungsverbot für die Schutzgebiete, so dass in diesen auch die Trag- und Regenerationsfähigkeit der Fischbestände zu erhalten bzw. wiederherzustellen ist.

Flächenmäßig sind 17.967 km² in der Nordsee und 7.940 km² in der Ostsee als Natura 2000-Gebiete ausgewiesen. Das entspricht einem Anteil von ca. 43 % bzw. 51 % der Meeresfläche der deutschen Nord- und Ostsee.⁷⁴⁵ Zehn Schutzgebiete, darunter zwei Vogelschutzgebiete und acht FFH-Gebiete, befinden sich im funktionalen Hoheitsbereich der AWZ; insgesamt 94 Natura 2000-Gebiete liegen in den deutschen Küstengewässern.⁷⁴⁶ Weitgehend wurden diese Gebiete auch in das Schutzgebietssystem nach dem OSPAR- und Helsinki-Übereinkommen integriert.⁷⁴⁷ Es können zwei Hauptkonfliktfelder zwischen der Fischerei und den Schutzz Zielen von Natura 2000-Gebieten ausgemacht werden. Zum einen haben bodenberührende Fanggeräte, wie Grundschieleppnetze, Auswirkungen auf die benthischen Lebensraumtypen wie Sandbänke und Riffe sowie deren typische Artenzusammensetzung in der Nordsee. Zum anderen hat der Einsatz passiver Fanggeräte in Nord- und Ostsee eine hohe Beifangrate von Schweinswalen sowie Seevögeln zur Folge.⁷⁴⁸

a) Erlass von nationalen Schutzregelungen mit Bezug zur Fischerei in der AWZ

Wenn die Mitgliedstaaten zum Erlass der notwendigen Schutzmaßnahmen in den Natura 2000-Gebieten verpflichtet sind, so müssen sie grundsätzlich auch umfassend hierzu berechtigt sein, um die Gefährdungen der geschützten Tiere und Habitate zu verhindern bzw. zu minimieren. Im Bereich der AWZ stehen den Küstenstaaten respektive der Europäischen Union aber lediglich funktional begrenzte Hoheitsrechte zu. Dieser Tatsache trägt § 57 Abs. 3 BNatSchG u.a. durch Bezugnahme auf die Rechte aus dem Seerechtsübereinkommen Rechnung. Hinsichtlich der Fischerei wird in § 57 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG

745 Kraus/Wollny-Goerke u.a., Natur und Landschaft 2011, 397.

746 Eine Auflistung sämtlicher mariner Natura 2000-Gebiete findet sich bei Kraus/Wollny-Goerke u.a., Natur und Landschaft 2011, 397.

747 Kraus/Wollny-Goerke u.a., Natur und Landschaft 2011, 397.

748 Markus/Salomon, ZUR 2013, 19, 21.

klargestellt, dass Beschränkungen der Fischerei in den auszuweisenden Natura 2000-Gebieten nur in Übereinstimmung mit dem Unionsrecht und nach Maßgabe des Seefischereigesetzes erfolgen dürfen. Dies ist der ausschließlichen Kompetenz der EU im Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik geschuldet. Diese Einschränkung der nationalstaatlichen Befugnisse kann gerade hinsichtlich der erforderlichen Maßnahmen, die nach § 33 Abs. 1 BNatSchG zu treffen sind, um eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume sowie Störungen der geschützten Gebiete und Arten zu vermeiden, zu Konflikten führen. Entscheidend für die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Maßnahmen innerhalb der Schutzgebiete im Hinblick auf fischereibedingte Verschlechterungen zu treffen, ist deren Einordnung als naturschutz- oder fischereirechtliche Regelung. Der Unionsgesetzgeber nimmt im Rahmen seiner ausschließlichen Kompetenz aus Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV für sich in ausufernder Weise in Anspruch, über gebietsbezogene Fischereibeschränkungen, die in Meeresnaturschutzgebieten getroffen werden, allein im Bereich der Gemeinsamen Fischereipolitik zu entscheiden.⁷⁴⁹ Demnach sind alle naturschützenden Maßnahmen, die sich auch nur mittelbar auf die Fischereitätigkeiten auswirken, dem nationalen Recht entzogen. Die Mitgliedstaaten sind nur berechtigt, meeresnaturschutzrechtliche Regelungen, die sich auch auf die Fischerei auswirken, zu erlassen, soweit ihnen solche Rechte durch einen Rechtsakt der EU zurückübertragen werden.

Die Fischereitätigkeit könnte jedoch als Projekt i.S.d. § 34 Abs. 1 BNatSchG einzuordnen sein. Diese Einordnung hätte zur Folge, dass die Fischerei nicht mehr bis zu ihrem Verbot in einem Natura 2000-Gebiet erlaubt, sondern im Sinne des Vorsorgeprinzips bis zu ihrer Erlaubnis untersagt wäre, sodass diesbezüglich keine Zustimmung der Kommission notwendig wäre. Für den Projekt-Begriff, der weder im Bundesnaturschutzgesetz noch in der FFH-Richtlinie geregelt ist, greift die europäische Rechtsprechung auf die Definition des

⁷⁴⁹ Czybulka, in: Brauer (Hrsg.), Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, FS für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag, S. 803, 831; Markus, Seefischereigesetz, Einl. Rn. 24.

Art. 1 Abs. 2 UVP-RL⁷⁵⁰ zurück,⁷⁵¹ welche auch für das deutsche Recht maßgeblich ist.⁷⁵² Hiernach sind Projekte „die Errichtung von baulichen und sonstigen Anlagen sowie sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“. Ein sonstiger Eingriff ist anzunehmen, wenn Handlungen Grundflächenbezug erkennen lassen und zugleich negative Umweltauswirkungen hervorrufen.⁷⁵³ Damit wären von dem Projektbegriff Fischereien betroffen, die durch die Verwendung von bodenberührenden Fangeräten den Meeresboden aufwühlen. Es muss jedoch eine *erhebliche* Beeinträchtigung im Hinblick auf die für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungsziele durch die Fischerei zu erwarten sein, damit eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Ein Projekt ist nach der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung doch schon dann grundsätzlich unzulässig, „wenn Unsicherheit darüber besteht, dass keine nachteiligen Auswirkungen auf das Gebiet als solches auftreten“.⁷⁵⁴ Deutschland hat sich dieser Rechtsauffassung, dass die bodenberührende Fischerei ein Projekt i.S.d. § 34 Abs. 1 BNatSchG ist, offensichtlich nicht angeschlossen. Obwohl für alle gemeldeten FFH-Gebiete die Fischerei, inklusive der Schleppnetzfischerei und stationären Fischerei, als eine aktuelle Gefährdung des Gebiets eingestuft wurde, ist die Fischerei in den marinen Natura 2000-Gebieten immer noch uneingeschränkt möglich, ohne dass zuvor eine FFH-Verträglichkeitsprüfung deren Unbedenklichkeit festgestellt hat.⁷⁵⁵ Wenn die bodenberührende Fischerei allerdings mit der Rechtsprechung des EuGH als Projekt zu qualifizieren ist, ist ein vorläufiges Verbot der Fischerei bis zum Ende der Verträglichkeitsprüfung auch ohne Zustimmung der Kommission durchzusetzen. Allerdings wären die nach den Ergebnissen der Ver-

750 RL 335/85/EWG, ABl. L 175 v. 05.07.1985, S. 40.

751 EuGH, Urt. v. 07.09.2004, Rs. C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee u.a., Slg. 2004, I-7405 Rn. 24, 26.

752 Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. II, § 34 BNatSchG Rn. 6 (Stand Mai 2015).

753 Gellermann, NuR 2004, 769, 771.

754 EuGH, Urt. v. 07.09.2004, Rs. C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee u.a., Slg. 2004, I-7405 Rn. 57.

755 In Irland, Großbritannien, Spanien und den Niederlanden wird die Verträglichkeitsprüfung hingegen genutzt, um fischereiwirtschaftliche Auflagen durchzusetzen, NABU u.a., Hintergrund zur Verbändeklage, S. 4.

träglichkeitsprüfung notwendigen Beschränkungen der Fischerei wiederum mit der Kommission abzustimmen.

Die weitgefasste Auslegung der ausschließlichen Gesetzgebungs-kompetenz der EU bezüglich fischereirechtlicher Bestandserhaltungsmaßnahmen stößt auf rechtliche Bedenken.⁷⁵⁶ Die Europäische Union kann nicht jede Maßnahme mit fischereilichen Auswirkungen auf die Zuständigkeit aus Art. 43 AEUV gründen. Dies würde dem in Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV normierten Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zuwiderlaufen. Die Schutzgebietsausweisungen im Rahmen des Natura 2000-Netzes haben eine rein ökologische und keine wirtschaftliche Ausprägung, sodass das umweltrechtliche Regime maßgeblich ist.⁷⁵⁷ Um dem Gebot aus § 33 Abs. 1 BNatSchG nachkommen zu können und eine Verschlechterung der Lebensräume oder die Störung von geschützten Arten zu verhindern, bedarf es nationaler Regelungen, die unter Umständen Einfluss auf die Fischerei nehmen.

Durch die Novellierung der Fischereigrundverordnung im Jahr 2013 hat der unionale Gesetzgeber diese Diskrepanz in Teilen abgewendet. In Art. 11 Abs. 1 FGV werden die Mitgliedstaaten nunmehr berechtigt, Bestandserhaltungsmaßnahmen, die zur Einhaltung der gebietsschutzbezogenen Verpflichtungen nach Art. 4 VSRL, Art. 6 FFH-RL und Art. 13 Abs. 4 MSRL (§ 33 BNatSchG und § 45 h WHG) erforderlich sind, zu erlassen, wenn diese keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und sich auf Gewässer unter ihrer nationaler Hoheit oder Gerichtsbarkeit beziehen. Zumeist dürften jedoch auch die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten von solchen Maßnahmen betroffen sein, sodass nach Art. 11 Abs. 2 FGV erst die Kommission befugt ist, diese auf Antrag im Wege delegierter Rechtsakte zu erlassen. Hierzu legt der jeweilige Mitgliedstaat seine für notwendig erachteten Bestandserhaltungsmaßnahmen der Kommission und den betroffenen Mitgliedstaaten vor. Innerhalb von

⁷⁵⁶ *Castringius*, Meeresschutzgebiete, S. 271; *Markus/Salomon*, ZUR 2013, 19, 26; *Schwarz*, EurUP 2007, 154, 160; *ders.*, NuR 2009, 834, 840; m.w.N. *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer* (Hrsg.), Umweltrecht, Bd. II, § 56 BNatSchG Rn. 16 (Stand Mai 2015).

⁷⁵⁷ *Bosecke*, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 30. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, S. 147, 172; *Czybulka/Bosecke*, in: *Czybulka* (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht, S. 107, 134; *Wille*, Raumplanung, S. 120.

sechs Monaten nach Vorlage der geforderten Informationen können die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Empfehlung gem. Art. 18 Abs. 1 FGV unterbreiten. Die Kommission erlässt die Maßnahmen dann innerhalb von weiteren drei Monaten. Sollten sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine gemeinsame Empfehlung einigen können, so kann die Kommission ihrerseits einen Vorschlag vorlegen, der nach Art. 46 Abs. 5 FGV in Kraft tritt, wenn das Europäische Parlament und der Rat keine Einwände innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Übermittlung des Rechtsakts erheben bzw. vor Fristablauf ihre Zustimmung erklären. Auf die von der Kommission in ihrem Vorschlag aufgegriffenen Maßnahmen hat der Mitgliedstaat keinen Einfluss. Es liegt demnach in ihrem Entscheidungsspielraum, welche Regelungen sie zur Erreichung der Schutzziele in den Natura 2000-Gebieten für notwendig erachtet. Auf Grund der Tatsache, dass das Bewusstsein für ökologische Gefahren durch die Fischerei nunmehr auch in der Fischereigrundverordnung verstärkt Eingang gefunden hat, ist damit zu rechnen, dass die Kommission entsprechende Bestimmungen zum Schutz der Meeressumwelt treffen wird und die fischereiwirtschaftlichen Interessen nicht absolut darüber stellt. Sollte die EU umweltschützende Maßnahmen mit Fischereibezug ihrer Mitgliedstaaten jedoch behindern, so können letztere unter strengen vom EuGH gebildeten Voraussetzungen die Umweltschutzaufgabe der Union als *Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses* wahrnehmen.⁷⁵⁸

Vor dem Inkrafttreten der reformierten Fischereigrundverordnung war das Verfahren zum Erlass von fischereibezogenen Maßnahmen in einem geschützten Gebiet innerhalb der AWZ ähnlich. Der Mitgliedstaat hat die Vorschläge der Europäischen Kommission weitergeleitet und diese hat ein nicht normiertes Verfahren auf Unionsebene eingeleitet.⁷⁵⁹ Neu hingegen ist neben der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, eigenständig Maßnahmen zu erlassen, sofern nur die eigenen Fischereiinteressen berührt sind, dass die Kommission im Wege der delegierten Rechtsakte handeln kann. Dies führt dazu, dass nicht die Verfahrensvorschriften des Art. 43 Abs. 2 und 3 AEUV eingehalten werden

758 EuGH, Urt. v. 05.05.1981, Rs. 804/79, KOM/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Rn. 30; Gellermann, JbUTR 2005, 139, 166; Proelß/Krivickaitė u.a, IJMCL 26 (2011), 37, 41 f.

759 Europäische Kommission, Fisheries measures for marine natura 2000 sites, S. 3 ff.

müssen. Vielmehr besteht durch die Verfahrenskürzung die Möglichkeit, dass die Maßnahmen schneller in Kraft treten.

Unabhängig von den Schutzzwecken der Natura 2000-Gebiete kommen nationale Maßnahmen nach Art. 19 Abs. 1 FGV zur Erhaltung der Fischbestände in Betracht. Allerdings dürfen diese nur für Fischereifahrzeuge unter der Flagge des Mitgliedstaats gelten, müssen mit den Zielen des Art. 2 FGV vereinbar sein und ebenso streng sein, wie die Maßnahmen des Unionsrechts. Hiernach könnten in den Schutzgebieten in der AWZ auch fischereibeschränkende Regelungen, wie beispielsweise das Verbot bestimmter Fangmethoden oder die ganzheitliche Schließung des Gebiets für die fischereiwirtschaftliche Nutzung, getroffen werden. Die Reichweite dieser Maßnahmen erstreckt sich in diesem Fall aber nur auf Fischereitätigkeiten, die von Deutschland aus gesteuert werden. Die Fischereitätigkeiten der anderen Mitgliedstaaten können hierdurch nicht ausgeschlossen werden. Der Erlass einer Maßnahme nach Art. 19 Abs. 1 FGV in einem Natura 2000-Gebiet ist folglich nur dann zweckmäßig, wenn hauptsächlich unter deutscher Flagge fahrende Fischereifahrzeuge das jeweilige Gebiet befischen.

Innerhalb der Küstengewässer sind nach Art. 20 FGV einzelstaatliche Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen und zur Erhaltung oder Verbesserung des Erhaltungszustands der Meeresökosysteme möglich, sofern diese nicht diskriminierend sind und die Union keine Maßnahmen speziell für diesen Bereich erlassen hat. Nach einem Konsultierungsverfahren können die einzelstaatlichen Regelungen auch andere Mitgliedstaaten einbeziehen.

Den Mitgliedstaaten steht nach Art. 13 FGV darüber hinaus das Recht zu, Sofortmaßnahmen zu verabschieden, wenn die Erhaltung biologischer Meeresschätze oder des Meeresökosystems im Zusammenhang mit der Fischerei nachweislich ernsthaft bedroht und sofortiges Handeln erforderlich ist. Wenn Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten von diesen Sofortmaßnahmen betroffen sind, müssen auch hier zuvor u.a. die Kommission und die betroffenen Mitgliedstaaten konsultiert werden. Die nach Art. 13 FGV getroffenen Regelungen sind aber höchstens drei Monate anwendbar. Dauerhafte fischereibeschränkende Maßnahmen in marinen Schutzgebieten, die in die jeweilige Schutzgebietsverordnung aufgenommen werden könnten, sind

hiernach nicht möglich, sodass die Fischerei nur bei akuter Gefährdungslage kurzfristig zur Sicherung des Schutzzwecks eingeschränkt werden kann. Hält ein Mitgliedstaat umfassende und dauerhafte Regelungen für erforderlich, um fischereibedingte Verschlechterungen der Lebensräume oder Störungen der geschützten Arten in einem Natura 2000-Gebiet zu vermeiden, so muss sich dieser an die Europäische Kommission wenden.

Die Zuständigkeit der Kommission für fischereibebezogene Maßnahmen, die die Fischereiinteressen mehrerer Mitgliedstaaten berühren, ist konsequent im Hinblick auf den gleichberechtigten Zugang zu den Unionsgewässern, der durch Art. 5 Abs. 1 FGV garantiert wird. Zusammen mit dem Grundsatz der relativen Stabilität i.S.v. Art. 16 Abs. 1 FGV bilden die beiden Prinzipien ein gemeinschaftliches Verteilungssystem, welches den Mitgliedstaaten Fanggründe und bestimmte Fangmengen zusichert.⁷⁶⁰ Der EuGH bestätigt die Haltung der Kommission, indem er in seiner Rechtsprechung ausschließlich dem europäischen Gesetzgeber das Recht zugesteht, Ausnahmen vom gleichberechtigten Zugang zuzulassen.⁷⁶¹ Einseitige gebietsbezogene Beschränkungen der Fischerei seien darüber hinaus Maßnahmen, die das Prinzip der relativen Stabilität gefährden.⁷⁶²

Auch wenn sich die Verfahrensweise zum Erlass umweltschützender Maßnahmen mit Fischereibezug rechtlicher Kritik ausgesetzt sieht, so ist doch zu konstatieren, dass sich die Mitgliedstaaten mit dieser arrangiert haben. Dies zeigt u.a. das deutsche Vorgehen bei der Erarbeitung der Schutzgebietsverordnungen und Managementpläne für die Natura 2000-Gebiete in der AWZ. Das Bundesumweltministerium hat angekündigt, die noch nicht abschließend erarbeiteten Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in den Schutzgebieten an die Europäische Kommission und die in ihren Bewirtschaftungsinteressen betroffenen Mitgliedstaaten zu übermitteln.⁷⁶³

⁷⁶⁰ Markus/Salomon, ZUR 2013, 19, 26.

⁷⁶¹ EuGH, Urt. v. 05.05.1981, Rs. 804/79 KOM/Vereinigtes Königreich, Slg. 1981, 1045, Rn. 29; EuGH, Urt. v. 09.07.1991, Rs. C-146/89, KOM/Vereinigtes Königreich, Slg. I-1991, Rn. 24.

⁷⁶² EuGH, Urt. v. 09.07.1991, Rs. C-146/89, KOM/Vereinigtes Königreich, Slg. I-1991, Rn. 24.

⁷⁶³ BT-Drs. 17/10406, S. 2.

b) Fischereirechtliche Maßnahmenvorschläge in Natura 2000-Gebiete

Die nach § 32 i.V.m. § 57 Abs. 1 BNatSchG ausgewählten und an die Kommission übermittelten Gebiete sind nach § 32 Abs. 2 BNatSchG zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S.d. § 20 Abs. 2 BNatSchG zu erklären. Als nationale Schutzgebietskategorie kommen auf Grund der jeweiligen Eigenarten entweder Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG oder Nationalparks nach § 24 BNatSchG in Betracht.⁷⁶⁴ In den zu erlassenden Schutzgebietsverordnungen werden das zu schützende Gebiet, der Schutzzweck und nähere Schutzbestimmungen festgelegt. Bisher sind lediglich die zwei in der AWZ befindlichen Vogelschutzgebiete *Östliche Deutsche Bucht* in der Nordsee⁷⁶⁵ und *Pommersche Bucht*⁷⁶⁶ in der Ostsee als Naturschutzgebiete ausgewiesen. Beide Schutzgebietsverordnungen verbieten jeweils in Art. 4 Abs. 1 alle Handlungen zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden Ressourcen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung der Naturschutzgebiete oder ihrer Bestandteile führen. Die berufsmäßige Seefischerei wird von diesem Verbot allerdings ausgenommen. Dies ist Folge der umfassenden Gesetzgebungskompetenz der Europäischen Union im Fischereirecht.

Die Fischerei ist aber für die in der deutschen AWZ unter Schutz gestellten Riffe und Sandbänke sowie Seevögel und Meeressäuger einer der wesentlichen Belastungsfaktoren.⁷⁶⁷ Gefährdungen der Schutzzwecke bestehen nach einer Studie des ICES hauptsächlich hinsichtlich des Beifangs von Seevögeln und Schweinswalen in passiven Fanggeräten sowie der Auswirkungen der Grundsleppnetzfischerei auf Sandbänke und Riffe.⁷⁶⁸ Bislang darf in den zehn Natura 2000-Gebieten in der AWZ noch gefischt werden. Um Maßnahmenvorschläge zur Regulierung der Fischerei in den Schutzgebieten zu entwickeln, wurde eine Arbeitsgruppe aus Experten des Bundesamts für Naturschutz, des Johann Heinrich von Thünen Instituts und des Leibniz-Instituts für

⁷⁶⁴ Gellermann/Stoll/Czybulka, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts, S. 49.

⁷⁶⁵ BGBl. 2005 I, 2782.

⁷⁶⁶ BGBl. 2005 I, 2278.

⁷⁶⁷ Vgl. die jeweiligen vom BfN aufgestellten Erhaltungsziele unter <https://www.bfn.de/18502.html>, Aufruf am 28.11.2015.

⁷⁶⁸ ICES, Advice 2008, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, S. 304.

Meereswissenschaften gebildet. Nach Anhörung der Umwelt- und Fischereiverbände sowie Vertreter der Anrainerstaaten in Nord- und Ostsee, der regionalen Beiräte NSRAC (*North Sea Regional Advisory Council*) und BSRAC (*Baltic Sea Regional Advisory Council*), der Europäischen Kommission und des ICES wird durch das Bundesumweltministerium und das Bundeslandwirtschaftsministerium auf der Basis der Anhörung ein Fischereimanagement für die Natura 2000-Gebiete erarbeitet, um dieses nach Fertigstellung an die Kommission weiterzuleiten.⁷⁶⁹ Die bereits aus dem Jahr 2011 stammenden Maßnahmenvorschläge⁷⁷⁰ beziehen sich zusammenfassend darauf, sämtliche Fischereitätigkeiten mit grundberührenden Fanggeräten zumindest teilweise räumlich begrenzt zum Schutz der Riffe und Sandbänke zu untersagen. Der Einsatz von Kiemen- und Verwicklungsnetzen als passive Fanggeräte soll zum Schutz von Seevögeln ebenfalls teilweise zeitlich und räumlich begrenzt untersagt werden. Zum Schutz der Schweinswale wird angeregt, den Fang mit Kiemen- und Verwicklungsnetzen ganzjährig zu unterbinden bzw. bei Einsatz dieser Fangmethoden ganzjährig sogenannte Pinger, akustische Signalgeber, zu verwenden, in Ergänzung zu einem saisonalen Ausschluss der Fischerei mittels passiver Fanggeräte.

c) Einklagbarkeit von Fischereiverboten durch Umweltverbände

Obwohl die von Deutschland gemeldeten Natura 2000-Gebiete in der AWZ von Nord- und Ostsee bereits im Jahr 2007 von der Kommission bestätigt wurden, sind im Jahr 2015 acht von zehn dieser Gebiete noch nicht als besondere Schutzgebiete ausgewiesen worden. Dies hätte bereits spätestens im Jahr 2013 erfolgen müssen, da nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL die Umsetzungsfrist maximal sechs Jahre beträgt.

Im Juli 2014 beantragten verschiedene Umweltschutzverbände bei dem nach § 58 Abs. 1 BNatSchG zuständigen Bundesamt für Natur-

⁷⁶⁹ BT-Drs. 17/10406, S. 2.

⁷⁷⁰ Sell/Pusch u.a., Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ in Nord- und Ostsee, online unter: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Berichte-und-Positionspapiere/Bericht_AG-Nord-und-Ostsee-2011.pdf, Aufruf am 28.11.2015.

schutz (BfN), umgehend die Fischerei mittels mobilen grundberührenden Fanggeräten bzw. Stellnetzen in den Natura 2000-Gebieten zu untersagen. Hilfsweise wurde beantragt, die Fischerei in diesen Gebieten vorläufig einzustellen, bis entweder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erhebliche Beeinträchtigungen der maßgeblichen Erhaltungsziele der Gebiete ausschließt oder eine Abweichungsprüfung die Fischerei trotz erheblicher Beeinträchtigungen gestattet. Der Antrag wurde seitens des BfN abgelehnt und auch der hiergegen eingelegte Widerspruch blieb erfolglos. Daraufhin haben die Umweltverbände Klage gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem Verwaltungsgericht Köln erhoben.⁷⁷¹ Sie begründen ihren Klageantrag damit, dass durch die gestatteten Fischereitätigkeiten in den Natura 2000-Gebieten ihre Beteiligungsrechte bei Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung, die zur Zulassung eines Projekts notwendig ist, verletzt würden. Zudem nehme Deutschland sein aus Art. 11 FGV abgeleitetes Initiativrecht im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik zum Erlass notwendiger Naturschutzmaßnahmen nicht wahr. Darüber hinaus haben die Umweltschutzverbände auch eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission mit dem Ziel eingeleitet, dass ein Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie gegen Deutschland eingeleitet wird.⁷⁷² Weder in dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren noch in dem Beschwerdeverfahren sind bislang Entscheidungen ergangen.

Ob die Klage der Naturschutzverbände erfolgreich ist, scheint auf Grund der bisherigen Rechtsprechung zweifelhaft. Zwar sind die Verbände klagebefugt, da sie Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes des BfN sind. Die Klage könnte jedoch unbegründet sein. Die Verbände führen zur Begründung ihrer Klage aus, das BfN umgehe ihre Beteiligungsrechte bei der für Projekte i.S.d. § 34 Abs. 1 BNatSchG grundsätzlich durchzuführenden FFH-Verträglichkeitsprüfung. Die Mitwirkungsrechte von Naturschutzverbänden sind in § 63 BNatSchG aufgezählt. Nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist ihnen vor der Erteilung einer Befreiung von Ge- oder Verboten zum Schutz von Meeresgebieten i.S.d. § 57 Abs. 2 BNatSchG u.a. Gelegenheit zur Stellungnah-

⁷⁷¹ Az. 2 K 493/15.

⁷⁷² NABU u.a, Hintergrund zur Verbändeklage.

me zu geben. Die betreffenden Natura 2000-Gebiete sind jedoch noch nicht zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S.d. § 20 Abs. 2 BNatSchG erklärt worden, sodass diese Regelung keine Anwendung findet. Es könnte aber eventuell das Mitwirkungsrecht nach § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG verletzt sein, nach dem die Naturschutzvereinigungen vor der Erteilung von Befreiungen von Ge- und Verboten zum Schutz von Gebieten i.S.d. § 32 Abs. 2 BNatSchG, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten und Biosphärenreservaten, zu beteiligen sind. In der Rechtsprechung ist aber mittlerweile anerkannt, dass das Mitwirkungsrecht nicht bereits bei Durchführung der Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG, sondern erst im Rahmen einer Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG besteht.⁷⁷³ Der Wortlaut des § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG spreche eindeutig für diese Annahme, da er die Beteiligungsrechte „vor der Erteilung von Befreiungen“ vorsehe.⁷⁷⁴ Dass damit nicht nur eine Zeitspanne bis zur Befreiungserteilung gemeint ist, ergebe sich aus der Systematik des § 34 Abs. 1 bis 3 BNatSchG. Hiernach sei ein Prüfungsregime vorgesehen, das nacheinander in den eigenständig zu prüfenden Schritten Vorprüfung, Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsgentscheidung zu durchlaufen sei.⁷⁷⁵ Auch eine völkerrechtsfreundliche Auslegung des § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG unter Berücksichtigung des Art. 9 Abs. 3 und Abs. 4 Aarhus-Konvention, die es gebieten würde, die Verbände bereits im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung einzubinden, sei nicht möglich, da eine solche Auslegung eindeutig dem Wortlaut widerspreche.⁷⁷⁶ Selbst wenn eine solche Interpretation der Vorschrift wünschenswert sei, um eine effektivere Mitwirkung der Verbände zu ermöglichen, erfordere auch das Unionsrecht keine Auslegung contra legem.⁷⁷⁷

⁷⁷³ BVerwG, NVwZ 2015, 1532, 1533; OVG Lüneburg, Urt. v. 03.03.2015, Az. 4 LC 39/13, Rn. 93 – juris.

⁷⁷⁴ Die Abweichungsgentscheidung ist von dem Begriff der Befreiung umfasst, BVerwGE 146, 176, 185; 149, 17 27.

⁷⁷⁵ BVerwGE 146, 176, 178.

⁷⁷⁶ BVerwG, NVwZ 2015, 1532, 1536.

⁷⁷⁷ BVerwGE 147, 312, 322.

Ein Anspruch auf Untersagung der Fischerei in den Natura 2000-Gebieten bis zur Feststellung derer Unbedenklichkeit nach § 34 Abs. 1 BNatSchG wird sich letztendlich auch nicht darauf stützen lassen, dass ohne den Erlass des begehrten Verwaltungsaktes das in § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG normierte Mitwirkungsrecht umgangen würde. Denn solange eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nicht durchgeführt wurde, muss die Behörde keine Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG treffen. Da vor Abschluss der Verträglichkeitsprüfung zudem ungewiss ist, ob eine solche Abweichungserteilung notwendig ist, besteht zu diesem Zeitpunkt auch noch kein Beteiligungsrecht nach § 63 Abs. 2 Nr. 2 BNatSchG. Darüber hinaus ist die Untersagung der Fischerei in den geschützten Gebieten zum Schutz der Mitwirkungsrechte der Naturschutzverbände weder geeignet noch erforderlich, da dieses Recht nicht durch die Fortsetzung der Fischerei vereitelt wird, sondern allein dadurch, dass die zuständige Behörde trotz Vorliegen der Voraussetzungen des § 34 Abs. 1 BNatSchG keine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchführt.⁷⁷⁸

Unter Zugrundelegung dieser Rechtsprechung scheinen die Erfolgsaussichten der Naturschutzverbände zur Durchsetzung der Fischereiverbote in marinen Natura 2000-Gebieten gering.

3. Schutzgebiete nach Art. 13 Abs. 4 MSRL

Nach § 56 Abs. 2 BNatSchG kann die Erklärung von Gebieten zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S.d. § 20 Abs. 2 BNatSchG auch dazu dienen, zusammenhängende und repräsentative Netze geschützter Meeresgebiete im Sinne des Art. 13 Abs. 4 MSRL aufzubauen. Die räumlichen Schutzmaßnahmen der Meeresstrategierahmenrichtlinie betreffen nicht nur die Gebiete im Natura 2000-Netzwerk, sondern durch die Verweisung in § 56 Abs. 2 BNatSchG auch mögliche weitere Meeresschutzgebiete, die beispielsweise zur Umsetzung anderer völkervertraglicher Pflichten eingerichtet werden und zur Erreichung eines guten Umweltzustands beitragen.⁷⁷⁹ Die Meeresschutzgebiete sind nach § 45 h Abs. 1 S. 4 Nr. 1

⁷⁷⁸ OVG Lüneburg, Urt. v. 03.03.2015, Az. 4 LC 39/13, Rn. 100 f. – juris.

⁷⁷⁹ BT-Drs. 17/6055, S. 23.

WHG als Maßnahme zwingend in das Maßnahmenprogramm zur Erreichung eines guten Umweltzustands nach der Meeresstrategierahmenrichtlinie aufzunehmen.⁷⁸⁰ Allerdings besteht auch bei diesen Meeresschutzgebieten wiederum die Diskrepanz zwischen der nationalstaatlichen Pflicht, die Gebiete durch geeignete Maßnahmen zu schützen, und der Möglichkeit, für den Meeresumweltschutz notwendige fischereibeeinflussende Regelungen erlassen zu können. Derzeit sind keine zusätzlichen nationalen Schutzgebiete im Rahmen der Meeresstrategierahmenrichtlinie zur Erreichung eines guten Umweltzustands geplant.⁷⁸¹

4. Zusammenfassung

Mit der Unterschutzstellung von Meeresgebieten kann potentiell ein Beitrag zur Bestandssicherung in der Fischerei geleistet werden. Allerdings ist dafür notwendig, dass sich die Reglementierungen der Nutzungsmöglichkeiten auch auf den Fischfang als solches beziehen bzw. diesen mittelbar beeinflussen dürfen. Weder für die Bestandserhaltung der Fischressourcen noch für andere Umweltbelange ist aber die alleinige Ausweisung von Schutzgebieten ausreichend. Es müssen konkrete Vorgaben für diese Gebiete vorgesehen werden, die regelmäßig bei Veränderungen der ökologischen Umstände angepasst werden müssen. Für nationalstaatliche meeresumweltschützende Maßnahmen in Meeresschutzgebieten ist die Fischereipolitik der EU hinderlich, da jede Bestimmung mit fischereirechtlichem Bezug erst von der Kommission zugelassen werden muss. Ausnahmen bestehen nur dort, wo sich die Auswirkungen der Maßnahmen auf die jeweiligen mitgliedstaatlichen Fischereien begrenzen. Vielfach wird aber ein Fischfanggebiet nicht nur durch einen Staat befischt, sondern anderen Mitgliedstaaten stehen auf Grund des gleichberechtigten Zugangs ebenfalls Fangrechte in diesen Gebieten zu. Durch die widersprüchlichen europäischen Anforderungen hinsichtlich des Erlasses wirkungsvoller meeresumweltschützender Regelungen durch die Mitgliedstaaten in Natura 2000-Gebieten einerseits und der europäischen Inanspruchnahme der aus-

⁷⁸⁰ Zu den fischereirelevanten Anforderungen der Meeresstrategierahmenrichtlinie sogleich unter 5. Kap. III.

⁷⁸¹ BT-Drs. 18/3459, S. 13.

schließlichen fischereirechtlichen Gesetzgebungskompetenz andererseits wird die Erfüllung der Schutzgebietsanforderungen erschwert, da gerade die fischereiwirtschaftliche Nutzung erhebliche negative Auswirkungen auf die Meeressumwelt haben kann. Zudem wäre es wünschenswert, die meeresbodenberührende und stationäre Fischerei einheitlich als Projekt i.S.d. § 34 BNatSchG einzustufen und bis zu ihrer Zulassung nach Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung in den Natura 2000-Gebieten zu untersagen. In diesem Zusammenhang wäre das Fischereiverbot bis zu den Ergebnissen der Verträglichkeitsprüfung auch ohne Mitwirkung der Kommission möglich. Der EuGH hat bereits festgestellt, dass es sich bei der bodenberührenden Fischerei um ein Projekt handelt, sodass sich auch die Kommission an diese Einschätzung binden lassen muss.

III. Fischereirelevante Anforderungen der Meeresstrategierahmenrichtlinie zur Erreichung eines guten Umweltzustands

Die Meeresstrategierahmenrichtlinie⁷⁸² verfolgt nach Art. 1 MSRL einen übersektoralen und ökosystembasierten Ansatz für die Steuerung menschlichen Handelns im Meer, um bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeressumwelt zu erreichen bzw. zu erhalten. Insbesondere soll in den jeweils spezifischen Meerespolitiken die Berücksichtigung der Umweltbelange durch die Meeresstrategierahmenrichtlinie sichergestellt werden. Die Meeresstrategierahmenrichtlinie bildet die sektorenübergreifende Umweltsäule der europäischen Meerespolitik.⁷⁸³ Genaue materielle umweltschützende Vorgaben enthält die Meeresstrategierahmenrichtlinie nicht, vielmehr stellt sie einen Leitfaden für die mitgliedstaatliche Strategieentwicklung zum Schutz der Meeressumwelt dar. In Deutschland wurden die Vorschriften der Meeresstrategierahmenrichtlinie in den § 45 a bis § 45 l WHG unter dem Titel *Bewirtschaftung von Meeresgewässern* umgesetzt. Nach § 45 h WHG sind Maßnahmenprogramme zu erstellen, die die nachhaltige Bewirtschaftung der Meeresgewässer steuern sollen.

⁷⁸² RL 2008/56/EG v. 17.06.2008, ABl. L 164 v. 25.06.2008, S. 19.

⁷⁸³ Erwägungsgrund 3 der MSRL.

a) Umweltverträgliche Fischerei als Beitrag zur Erreichung eines guten Umweltzustands

Auswirkungen auf die Ausgestaltung des Fischereirechts hat die Meerestrategierahmenrichtlinie dort, wo fischereirelevante Kriterien zur Bewertung des guten Umweltzustands herangezogen werden müssen. Art. 9 Abs. 1 i.V.m. Anhang I der MSRL führt qualitative Deskriptoren⁷⁸⁴ auf, die dazu dienen, den guten Umweltzustand zu beschreiben. Unter D3 müssen sich kommerziell befischte Fisch- und Schalentierbestände innerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden und eine Alters- und Größenstruktur aufweisen, die von einer guten Gesundheit des jeweiligen Bestands zeugt. Der Indikator D4 bestimmt, dass für die Bestätigung eines guten Umweltzustands notwendig ist, dass die Bestandteile eines Nahrungsnetzes eine normale Häufigkeit und Vielfalt aufweisen und auf einem Niveau liegen, das den langfristigen Bestand der Art sowie die Beibehaltung ihrer vollen Reproduktionskapazität gewährleistet. Im Weiteren ist auch der Indikator D6 von fischereirelevanter Bedeutung. Der Meeresgrund ist hiernach in einem Zustand zu erhalten, der gewährleistet, dass die Struktur und Funktionen der Ökosysteme gesichert sind, und dass insbesondere benthische Ökosysteme keine nachteiligen Auswirkungen erfahren. Durch die Aufnahme dieser Deskriptoren zur Beschreibung des guten Umweltzustands wird deutlich, dass der Unionsgesetzgeber erkannt hat, dass die wirtschaftlich genutzten Fischbestände ein bedeutender Teilaspekt des Gesamtzustands mariner Ökosysteme sind und die Regelung von Fischereiaktivitäten wichtiger Bestandteil des Meeresumweltrechts ist.⁷⁸⁵

Deutschland hat nach der für die Nord- und Ostsee durchzuführende Anfangsbewertung seine Pflicht zur Festlegung von Umweltzielen nach § 45 c WHG erfüllt.⁷⁸⁶ Darunter fallen u.a. die Ziele, Meere

784 Eine Präzisierung der Deskriptoren erfolgte durch Beschluss der Kommission 2010/477/EU v. 01.09.2010, ABl. L 232 v. 02.09.2010, S. 14, wobei auch hier keine Grenzwerte oder Ziele, sondern vielmehr methodische Standards zur Analyse des guten Umweltzustands festgelegt werden. Zur Erläuterung der einzelnen Deskriptoren Täufer, in: Bosecke u.a. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, S. 109, 125 ff.

785 Markus/Salomon, ZUR 2013, 13, 23.

786 Die Dokumente zur Anfangsbewertung, der Beschreibung des Guten Umweltzustands und die Festlegung der Umweltziele für Nord- und Ostsee finden sich online unter: <http://www.meeresschutz.info/berichte.html>, Aufruf am 28.11.2015.

ohne Beeinträchtigung der marinen Arten und Lebensräume durch die Auswirkung menschlicher Aktivitäten sowie Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen zu schaffen. Diese werden wiederum von weiteren operativen Zielen ergänzt, wie beispielsweise der Schaffung von *No-Take-Zones* und *No-Take-Times* oder der Bewirtschaftung der wirtschaftlich genutzten Fischbestände auf MSY-Niveau.

Für die Zielverwirklichung der Erreichung eines guten Umweltzustands tragen nach Art. 13 Abs. 1 MSRL ebenfalls die Mitgliedstaaten die Verantwortung. Nach § 45 h WHG i.V.m. Anhang VI der MSRL entwickeln die Mitgliedstaaten Strategien, die u.a. Art und Umfang menschlicher Tätigkeiten, also auch der Fischerei, auf dem Meer regeln sollen. An dieser Stelle ergibt sich jedoch ähnlich wie bei der Ausweisung von Meeresschutzgebieten nach der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie das Problem, dass die Europäische Union hinsichtlich Maßnahmen, die sich auf die Fischerei auswirken, eine ausschließliche Kompetenz für sich in Anspruch nimmt. Diesen Konflikt greifen auch die Erwägungsgründe 39 bis 41 der Meeresstrategierahmenrichtlinie auf, die darauf hinweisen, dass zur Zielerreichung eines guten Umweltzustands Maßnahmen zur Regulierung des Fischereimanagements im Rahmen der GFP zu ergreifen sind, hierfür aber unionsrechtliche Maßnahmen erforderlich sind. Art. 15 MSRL stellt diesbezüglich eine Verfahrensregel auf, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Kommission zu unterrichten, falls Probleme auftreten, die auf nationaler Ebene nicht gelöst werden können und ein Tätigwerden der EU erfordern. Den Mitgliedstaaten werden demnach, wie bei der Festlegung der Schutzzvorschriften in geschützten Meeresgebieten, keine Kompetenzen im Bereich der Fischereipolitik zurückübertragen. Die nationalen Maßnahmenprogramme für Nord- und Ostsee können daher grundsätzlich keine Regelungen enthalten, die Fischereiaktivitäten begrenzen, gleichwohl diese notwendig wären, um die Zielvorgaben zur Erreichung eines guten Umweltzustands zu erfüllen. Daher sind auch in dem Entwurf des MSRL-Maßnahmenprogramms entweder keine weiteren fischereiwirtschaftlichen Maßnahmen oder nur solche aufgeführt, die keine staatlichen Maßnahmen sind. So wird zum Beispiel im Bereich der Nordsee für das Ziel, Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen zu schaffen, als neue Maßnahmen die weitere Verankerung des Themas der nachhaltigen ökosystemgerechte-

ten Fischerei im öffentlichen Bewusstsein oder die Unterstützung und Begleitung der (MSC-) Zertifizierung der niedersächsischen Miesmuschelfischerei genannt.⁷⁸⁷

b) Kritische Betrachtung der Einbeziehung der Fischerei in die Meeresstrategierahmenrichtlinie

Letztendlich bleiben Zweifel auf Grund der Ausgestaltung der Meeresstrategierahmenrichtlinie, in welchem Umfang die nationalen Maßnahmenprogramme dazu führen, dass Umweltbelange in der Fischereipolitik über die Vorgaben der Fischereigrundverordnung hinaus berücksichtigt werden und so zu einer umweltverträglicheren Fischerei beitragen können.⁷⁸⁸ Um ein Auseinanderfallen von Kompetenz zur Regelung und Verantwortlichkeit für die Durchführung in Bezug auf umweltrelevante Fischereitätigkeiten zu vermeiden, hätten in der Meeresstrategierahmenrichtlinie bereits für die Mitgliedstaaten konkret ergreifbare Fischereimaßnahmen als Instrumente festgelegt werden können, um den guten Umweltzustand erreichen zu können. Für die Verbindung der Fischerei- und Umweltpolitik wurde lediglich eine Kooperationspflicht zwischen Mitgliedstaaten und Kommission begründet. Allerdings ist das Ergreifen der Maßnahmen davon abhängig, dass letztere die mitgliedstaatlichen Empfehlungen und somit ein unionsrechtliches Tätigwerden für erforderlich hält. Die Kommission hat jedoch bereits selbst betont, dass die Fischerebewirtschaftung in den Ökosystemansatz zur Meeresbewirtschaftung und damit in den Anwendungsbereich der Meeresstrategierahmenrichtlinie mit einzbezogen werden muss.⁷⁸⁹ Zudem kann die Normierung des Verfahrens zum Erlass seitens der Mitgliedstaaten für erforderlich gehaltener Fischereimaßnahmen in Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 MSRL auch als Zeichen gewertet werden, dass der europäische Umweltgesetzgeber erkannt hat,

787 Entwurf des MSRL-Maßnahmenprogramms zum Meeresschutz der deutschen Nord- und Ostsee, online unter: <http://www.meeresschutz.info/oeb-anhoerung.htm>, Aufruf am 28.11.2015. Die vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung hat am 30.09.2015 geendet, sodass nunmehr die hierdurch erfolgten Eingaben berücksichtigt werden müssen.

788 Markus, EELR 2010, 132, 142; Markus/Schlacke, ZUR 2009, 464, 472; SRU, Umweltgutachten 2012, Rz. 470.

789 KOM (2008) 187 endg.

dass solche sektorenbezogenen Regelungen für den Meeresumweltschutz unerlässlich sind.⁷⁹⁰

Auch der jeweilige Mitgliedstaat muss letztendlich von der Möglichkeit, der Kommission eine Empfehlung hinsichtlich fischereiwirtschaftlicher Maßnahmen zu unterbreiten, Gebrauch machen. Die mangelnde Verpflichtung zur Unterbreitung geeigneter, die Umweltauswirkung der Fischerei begrenzender Maßnahmen kann dazu führen, dass Mitgliedstaaten aus ökonomischen Erwägungen heraus bei der Festlegung der eigenen Umweltziele fischereiwirtschaftliche Auswirkungen auf die Meeresumwelt als gering erachten und daher der Kommission Empfehlungen hinsichtlich der Reglementierung der Fischerei erst gar nicht unterbreiten.

Ein Fortschritt für die Harmonisierung von Fischerei- und Meeresumweltrecht könnte durch die reformierte Fischereigrundverordnung aus dem Jahr 2013 eingeleitet worden sein. Nach Art. 2 Abs. 5 lit. j) FGV ist Kohärenz mit den umweltrechtlichen Vorschriften der EU, insbesondere dem Ziel bis 2020 einen guten Umweltzustand, wie er in Art. 1 Abs. 1 MSRL gefordert wird, herzustellen. Durch diese doppelte Rückkoppelung der Meeresstrategierahmenrichtlinie an die GFP und andersherum sind die in der Meeresstrategierahmenrichtlinie entwickelten Umweltziele zumindest hinsichtlich der Ausgestaltung der Fischereiinstrumente auch nach der Fischereigrundverordnung zu berücksichtigen. Da die konkreten Umweltziele jedoch erst für jedes EU-Gewässer separat durch die jeweiligen Küsten-Mitgliedstaaten festgelegt werden, kann sich der Verweis lediglich allgemein auf die Deskriptoren zur Festlegung des guten Umweltzustands in Anhang I der MSRL beziehen.

IV. Ökologische Verbraucherinformation als Instrument für eine umweltverträgliche Fischerei

Weitere Instrumente, die eine umweltverträgliche Fischerei fördern können, sind solche, die die Markttransparenz erhöhen. Durch gesetz-

⁷⁹⁰ Markus, in: Godt (Hrsg.), Cross Border Research and Transnational Teaching under the Treaty of Lisbon, S. 171, 185.

liche Etikettierungspflichten oder freiwillige ökologische Zertifizierungen sollen Kaufentscheidungen von Verbrauchern zugunsten des Umweltschutzes beeinflusst werden.⁷⁹¹ Die Etikettierung und Zertifizierung dienen beide der ökologischen Verbraucherinformation, wobei letztere entweder ein Element staatlicher Regulierung oder rein privatwirtschaftlich ausgestaltet sein kann. Die Unterscheidung erfolgt danach, ob die Vergabe des Umweltzeichens von staatlicher Stelle oder einem Dritten koordiniert und kontrolliert wird.⁷⁹² Die Fischereiunternehmen können wirtschaftliche Vorteile gegenüber ihren Wettbewerbern erzielen, wenn sie umweltverträgliche Fischereimethoden einsetzen und dies auf Grund der Etikettierung und eines ökologischen Gütezeichens für gut informierte Verbraucher sichtbar wird. Für die Fischerei ist das bekannteste und weltweit verbreitetste Label das MSC-Siegel.⁷⁹³ Art. 7 Abs. 1 lit. d) FGV sieht wirtschaftliche Anreize, die eine umweltverträgliche Fischerei fördern, ausdrücklich als eine mögliche Bestandserhaltungsmaßnahme vor.

1. Nutzen und Schwierigkeiten der ökologischen Verbraucherinformation

Sowohl umweltrelevante Angaben, die auf Grund von gesetzlichen Etikettierungspflichten auf Produkten aufgebracht werden müssen, als auch Umweltsiegel, die beispielsweise einen bestimmten Standard bei der Produktion generieren, dienen der Verbraucherinformation. Im Bereich der umweltrelevanten Eigenschaften von Produkten ist die Bereitstellung von Informationen von umso größerer Bedeutung, als dass diese den Waren regelmäßig nicht anzusehen sind und die Hersteller umweltbelastende Kriterien der Produktqualität aus ökonomischen Interessen nicht freiwillig verbreiten.⁷⁹⁴ Durch die Informationen hinsichtlich ökologischer Aspekte kann schließlich die notwendige Markttransparenz geschaffen werden, die es den Konsumenten ermöglicht, unter Vergleich unterschiedlicher Produktanbieter eine ökologischere

⁷⁹¹ Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 591; Janiszewski, Das Umweltzeichen, S. 28.

⁷⁹² Rehbinder, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, I. 3. Kap. Rn. 357.

⁷⁹³ Darüber hinaus gibt es beispielsweise das FOS-Zeichen (Friend of the Sea) für Fischerei- oder das ASC-Siegel für Aquakulturprodukte.

⁷⁹⁴ Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481, 488; SRU, Umweltgutachten 2002, Rz. 77.

Kaufentscheidung zu treffen und somit ein verändertes Nachfrageverhalten nach sich ziehen.⁷⁹⁵ Die mit einem Umweltzeichen verbundene Information über die ökologische Produktqualität ist aber nicht als absolute, sondern immer nur als relative Umweltverträglichkeit zu verstehen.⁷⁹⁶

Die Zertifizierung von Fischereiprodukten kann dazu beitragen, dass die Fischerei umweltverträglicher wird. Im Sinne indirekter Verhaltenssteuerung werden keine ordnungsrechtlichen Ge- oder Verbote ausgesprochen, sondern es wird vielmehr mittelbar auf das Verhalten der Marktteilnehmer eingewirkt.⁷⁹⁷ Die Fischereiunternehmen behalten die Entscheidungsfreiheit darüber, ob sie sich entsprechend der mit der Zertifizierung bezweckten umweltrechtlichen Vorgaben verhalten. Die Regulierung erfolgt nicht staatlich präventiv. Vielmehr führen die Marktmechanismen in Form von wirtschaftlichen Anreizen zu einer Selbstregulierung der Fischereiwirtschaft. Ein solches Zertifizierungssystem entlastet nicht nur die staatliche Regulierungspflicht, sondern führt auch zu einer erhöhten Akzeptanz bei den Unternehmen, da diese nicht in ihren privatwirtschaftlichen Freiheiten eingeschränkt werden.⁷⁹⁸ Die Umweltsiegel können im Rahmen ihrer Verwendung zu Werbezwecken das Kaufverhalten der Verbraucher insofern beeinflussen, als Kaufentscheidungen im Bewusstsein ökologisch (un-)bedenklicher Produkte getroffen werden. Die Kennzeichnung von Fischereiprodukten trägt letztendlich zu einer höheren Markttransparenz bei.⁷⁹⁹

Mittlerweile bestehen 463 verschiedene Umweltsiegel in 199 Ländern weltweit, die in 25 unterschiedlichen Produktbereichen vergeben werden.⁸⁰⁰ Auf Grund dieser Vielzahl von ökologischen Zeichen ist es wichtig, dass das Umweltsiegel einen hohen Bekanntheitsgrad erwirbt, um von den Konsumenten als glaubwürdig wahrgenommen zu werden

⁷⁹⁵ Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481, 488.

⁷⁹⁶ SRU, Umweltgutachten 2002, Rz. 85.

⁷⁹⁷ Wustlich, ZUR 2009, 515, 516.

⁷⁹⁸ Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 583; Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 4 Rn. 115.

⁷⁹⁹ Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 591; Janiszewski, Das Umweltzeichen, S. 28.

⁸⁰⁰ Eine Übersicht findet sich online unter: <http://www.ecolabelindex.com/>, Aufruf am 28.11.2015.

und damit eine Orientierungshilfe bei Kaufentscheidungen bezüglich umweltverträglicher Produkte zu bieten.⁸⁰¹ Zudem ist entscheidend, ob das zertifizierte Produkt in der Öffentlichkeit als umweltbedenklich wahrgenommen wird. Es müssen daher begleitende Informations- und Aufklärungsangebote über die ökologischen Probleme des jeweiligen Produkts bereitgestellt werden, damit ein Umweltzeichen die Kaufentscheidung tatsächlich beeinflussen kann.⁸⁰² Darüber hinaus sind soziale Einflüsse für den Kauf zertifizierter Produkte maßgeblich. Je mehr Konsumenten sich in der eigenen sozialen Sphäre für Produkte mit einem Umweltsiegel entscheiden, desto mehr Menschen schließen sich diesem Kaufverhalten an.⁸⁰³ Ein weiterer Faktor für die praktische Wirksamkeit eines Umweltsiegels ist die schulische Bildung. Für Verbraucher mit einem hohen Bildungsniveau ist ein zertifiziertes Produkt häufiger ausschlaggebend für die getroffene Kaufentscheidung als für ungebildetere Käufer. Zudem ist ein Umweltzeichen beim Kauf eines Produkts für Frauen wichtiger als für Männer, was darauf zurückgeführt wird, dass Frauen im Alltag grundsätzlich hilfsbereiter sind. In älteren Käufergruppen ist die Glaubwürdigkeit der Aussage eines Umweltsiegels am höchsten.⁸⁰⁴

Im Gegensatz zu den auf freiwilliger Basis nutzbaren Umweltzeichen sind die mit der Etikettierung verbundenen Kennzeichnungspflichten von bestimmten Produkteigenschaften gesetzlich vorgeschrieben. Auch ohne ein Umweltsiegel, welches auf einen Blick die (relative) Umweltverträglichkeit des Produkts wiederspiegelt, sollen die Verbraucher anhand bestimmter Informationen auf dem Produkt die notwendigen Qualitätsangaben ablesen können. Die Information der Verbraucher mit dem Ziel der Beeinflussung der Kaufentscheidung zugunsten umweltverträglicher Fischereiprodukte ist in ihrer umweltschützenden Effektivität für sich allein stehend nur begrenzt effektiv.⁸⁰⁵ Insbesondere die Wissengrenzen, beispielsweise hinsichtlich des Gesamtzustands von Fischbeständen, der Anzahl des mit dem Fang getätigten Beifangs oder des Discards, führt zu Bewertungs-

⁸⁰¹ Horne, Int. J. Consum. Stud. 33 (2009), 175, 179.

⁸⁰² Teisl/Rubin/Noblet, J. Econ. Pschol. 29 (2008), 140, 152.

⁸⁰³ Horne, Int. J. Consum. Stud. 33 (2009), 175, 179.

⁸⁰⁴ Teisl/Rubin/Noblet, J. Econ. Pschol. 29 (2008), 140, 153.

⁸⁰⁵ Eifert, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, S. 591.

schwierigkeiten der Konsumenten hinsichtlich der Etikettierungsangaben. Somit ist ein gesteigertes Wissen hinsichtlich dieser Aspekte erforderlich, bevor es dem Kunden möglich wird, eine eigenständige Bewertung bezogen auf die umweltrelevante Produktqualität vorzunehmen.

Entscheidend für die Wirksamkeit von Etikettierungspflichten und Umweltzeichen ist letztendlich stets ein mündiger Verbraucher, der die ihm zur Verfügung gestellten Informationen nutzt, um eine umweltverträgliche Kaufentscheidung zu treffen.

2. Etikettierungspflicht von Fischereiprodukten

Für die Etikettierung von Fischereiprodukten innerhalb der EU ist Art. 35 der *Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur (GMF-VO)*⁸⁰⁶ maßgeblich. Hiernach dürfen Fischereierzeugnisse, die in der Union in den Verkehr gebracht werden, nur dann dem Endverbraucher oder einem Anbieter von Gemeinschaftsverpflegung zum Verkauf angeboten werden, wenn die Kennzeichnung der Produkte Folgendes umfasst: die Handelsbezeichnung der Art und ihren wissenschaftlichen Namen, die Produktionsmethode, das Fanggebiet sowie die Kategorie des eingesetzten Fanggeräts, die Angabe, ob das Erzeugnis aufgetaut wurde und gegebenenfalls das Mindesthaltbarkeitsdatum. Ziel dieser Informationen ist, dass der Verbraucher mit diesen Angaben auf den Produkten bewusste Kaufentscheidungen treffen kann.⁸⁰⁷ Im Zuge der Reformierung der Gemeinsamen Fischereipolitik hat sich die Norm im Vergleich zu der Vorgängerregelung in Art. 4 VO 104/2000/EG dahingehend geändert, dass nunmehr auch die in Anhang 3 GMF-VO genannten Kategorien des eingesetzten Fanggeräts angegeben werden müssen. Dieser Zusatz ist eine umweltrelevante Information für den Verbraucher, da dieser nunmehr erkennen kann, ob das betreffende Fischereiprodukt mittels einer schwer- oder weniger schwerwiegenden umweltbelastenden Fangmethode gefischt wurde.

⁸⁰⁶ VO 1379/2013/EU v. 11.12.2013, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 1

⁸⁰⁷ Erwägungsgrund 21.

In Deutschland wurde das *Fischetikettierungsgesetz (FischEG)*⁸⁰⁸ zur Durchführung der europäischen Verordnung beschlossen. Zuständig für die Überwachung der Einhaltung der Kennzeichnungspflicht ist die BLE. Auf Anordnung der BLE nach § 5 Abs. 1 FischEG dürfen nicht oder fehlerhaft etikettierte Fischereierzeugnisse nicht in den Verkehr gebracht bzw. ein- oder ausgeführt werden. Durch die gesetzlichen Etikettierungsvorgaben werden die Unternehmen verpflichtet, umweltrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen, andernfalls wird den Produkten der Marktzugang verwehrt.

3. Zertifizierung von Fischereiprodukte aus nachhaltigem Fang

Die Europäische Kommission hat eine Umfrage bezüglich der Einführung eines EU-Umweltzeichens für Fischereiprodukte durchgeführt.⁸⁰⁹ Von den an der Umfrage teilnehmenden Verbrauchern und Verbrauchergruppen haben 80 % angegeben, sie würden, wenn auch nicht ausschließlich, zertifizierte Fischereiprodukte kaufen. Als entscheidender Grund für den Kauf solcher Produkte wurde von 48 % dieser Teilnehmergruppe angegeben, dass die ökologische Nachhaltigkeit hierdurch verbessert werde. Des Weiteren wurde von jeweils 37 % bestätigt, dass sie der Auffassung sind, durch den Kauf zertifizierter Produkte werde dem Tierschutz Rechnung getragen und die Produktqualität werde verbessert.⁸¹⁰ Von den Fischereiunternehmen wurde als Argument für die Teilnahme an Zertifizierungsprogrammen von 53 % angegeben, Umweltzeichen seien ein gutes Mittel, um sich von anderen Produkten zu unterscheiden. 51 % der teilnehmenden Fischer bestätigten zudem, dass die Verbraucherinteressen für die Teilnahme an der Zertifizierung ausschlaggebend seien und 49 % möchten durch die Verwendung eines

808 BGBl. 2002 I, S. 2980.

809 Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products. Die ermittelten Umfrageergebnisse sind allerdings nicht repräsentativ für die gesamte europäische Bevölkerung, sondern spiegeln lediglich die Auffassung derer wieder, die sich für die Zertifizierung von Fischereiprodukten interessieren.

810 Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, S. 7 f.

Umweltsiegels ihren Markenruf verbessern.⁸¹¹ Für die Verkäufer von zertifizierten Produkten sind ähnliche Gründe wie für die Fischereunternehmen ausschlaggebend. Hinzu kommt, dass 75 % es als Teil ihrer unternehmerischen Verantwortung ansehen, Fischereiprodukte mit Umweltzeichen zu verkaufen und 54 % wollen ihre Umsätze hierdurch steigern.⁸¹² Insbesondere die befragten Stakeholder sehen die Verwendung von Umweltsiegeln kritischer. Zwischen 30 % und 38 % sind der Ansicht, dass es zu viele Umweltzeichen gibt und zwischen 25 % und 29 % vertrauen der Aussage nicht, die sich hinter einem solchen Zeichen verbirgt. Gegen die Teilnahme an einem Zertifizierungsprogramm sprechen für 49 % der befragten Stakeholder vor allem die lange Verfahrensdauer und die hohen anfallenden Kosten.⁸¹³

a) Rechtliche Grundlagen für ein Umweltsiegel in der Fischerei

Im Gegensatz zu den verpflichtenden Etikettierungsangaben gibt es kein auf der Grundlage des Unionsrechts zu vergebene Umweltzertifikat für umweltverträgliche Fischereiprodukte.⁸¹⁴ Allerdings wird die Einführung einer europäischen Regelung für ein Fischerei-Umweltsiegel seit langem diskutiert.⁸¹⁵ Zuletzt findet sich im 22. Erwägungsgrund der GMF-VO die Aufforderung an die Kommission, zu prüfen, inwieweit Mindestkriterien für die Entwicklung eines unionsweiten Umweltgütesiegels für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse zu entwickeln und festzulegen sind. Bislang sind diesbezüglich noch keine Ergebnisse zu vermelden. Deutschland ist es auf Grund der ausschließlichen Kompetenz der EU im Bereich der Fischereipolitik untersagt, na-

⁸¹¹ Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, S. 9.

⁸¹² Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, S. 8.

⁸¹³ Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, S. 12.

⁸¹⁴ Die VO 1980/2000/EG v. 17.07.2000, ABl. L 237 v. 21.09.2000, S. 1 zur Revision des gemeinschaftlichen Systems zur Vergabe eines Umweltzeichens findet keine Anwendung auf Nahrungsmittel.

⁸¹⁵ Ein gemeinschaftliches Umweltsiegel für Fischereiprodukte wurde erstmals im Jahr 1997 diskutiert, KOM (1997) 719 endg.

tionalstaatliche Regelungen in Bezug auf die Zertifizierung von Fischereiprodukten zu erlassen.

Eine Orientierung für die Vergabe von Umweltsiegeln bietet der von der FAO verfasste Leitfaden für die Zertifizierung von Fischereiprodukten.⁸¹⁶ Die hierin enthaltenen Empfehlungen gehen davon aus, dass sich ein Zertifizierungssystem an den völkerrechtlichen Vorgaben des Seerechtsübereinkommens, des Übereinkommens gebietsübergreifender Fischbestände sowie des FAO-Verhaltenskodexes und der WTO ausrichtet. Der Mindeststandard, der für die Vergabe eines Umweltzeichens herangezogen werden sollte, wird aus diesen Vorschriften abgeleitet. Zusammenfassend werden Empfehlungen für die Bewirtschaftungssysteme, die Berücksichtigung ökologischer Auswirkungen auf die Meeresumwelt und die prozeduralen bzw. institutionellen Ausrichtungen einer Zertifizierungsorganisation gegeben. Es wird zudem konstatiert, dass die Einführung eines Umweltzeichens auf freiwilliger Basis und marktgeleitet sein sollte. Gleichzeitig wird aber betont, dass die Einbeziehung staatlicher Stellen in ein solches Zertifizierungssystem wichtig ist, da die durch diese erlassenen Fischereibewirtschaftungs- und Bestandserhaltungsmaßnahmen für die Umsetzung einer umweltverträglichen Fischerei maßgeblich seien.

b) Das MSC-Siegel für umweltverträgliche Fischereiprodukte

Der *Marine Stewardship Council (MSC)* wurde im Jahr 1997 gemeinsam von dem niederländischen Nahrungsmittelkonzern Unilever und der Umweltschutzorganisation World Wildlife Fund for Nature (WWF) gegründet. Ziel war es, Umweltstandards zu entwickeln, die eine langfristige, nachhaltige Bewirtschaftung der globalen Fischbestände einschließlich des marinen Ökosystems sichern sollen. Die nunmehr anzuwendenden Umweltstandards bei der Zertifizierung von Fischereiprodukten basieren im Wesentlichen auf denen des FAO-Verhaltenskodexes.⁸¹⁷ Seit 1999 ist der MSC von den beiden Gründer-Organisationen gänzlich unabhängig.

⁸¹⁶ FAO, Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from marine capture Fisheries.

⁸¹⁷ Long, in: Symes (Hrsg.), Alternative management systems for fisheries, S. 145, 147, 149.

Die für die Vergabe des MSC-Siegels entscheidenden Kriterien lassen sich in drei Prinzipien gliedern.⁸¹⁸ Das erste Prinzip dient zunächst dem Schutz der Fischbestände selbst. Im Sinne einer nachhaltigen Fischerei soll die Bewirtschaftung der Bestände so erfolgen, dass die Fischpopulationen auf einem hohen Niveau erhalten bleiben und die Reproduktionsfähigkeit durch die Zerstörung einer gesund durchmischten Alters- und Geschlechtsstruktur nicht gefährdet wird. Ist eine Nutzfischart überfischt, ist der Fangaufwand zu reduzieren, bis der Bestand ein Niveau erreicht, das dem Vorsorgeansatz entspricht. Die Kriterien des zweiten Prinzips zielen darauf ab, das Ökosystem in seiner Struktur, Produktivität, Funktion und Vielfalt zu erhalten. Die Fischerei darf insbesondere nicht zu einer Veränderung des marinischen Nahrungsnetzes führen oder die Artenvielfalt gefährden. Das dritte Prinzip soll ein verantwortungsvolles und effektives Managementsystem bereitstellen, in dem die Ziele der ersten beiden Prinzipien implementiert werden. Hierzu zählen beispielhaft Maßnahmen, die ökologische und soziale Anreize für eine nachhaltige Fischerei bieten, die Intensivierung und Ausweitung von Forschungsvorhaben, um eine bessere Datenlage der Fischbestände zu erhalten, oder die Verstärkung von Kontrollen hinsichtlich der Einhaltung der Fangmengen. Zudem sollen ökosystemgerechte Fanggeräte verwendet werden, die Beifänge vermeiden und möglichst geringe Eingriffe in ökologisch sensiblen Bereichen wie Laich- und Aufwuchsgebieten darstellen.

Das Zertifizierungsverfahren⁸¹⁹ beginnt regelmäßig mit der Einholung einer Vorbewertung durch den MSC. Bei dieser wird eine erste Einschätzung an die Fischereiunternehmer übermittelt, die die Erfolgsaussichten des Zertifizierungsantrags bewertet. Werden Schwierigkeiten hinsichtlich der Erfüllung einzelner Kriterien ausgemacht, kann versucht werden, diese bemängelten Aspekte zu verbessern. In der sich dann anschließenden Bewertungsphase, die von einer vom MSC unabhängigen Zertifizierungsstelle vorgenommen wird, werden die Daten einer Fischerei, die durch Besuche der Fischereibetriebe oder die Einbeziehung von Stakeholdern zusammengetragen werden,

⁸¹⁸ MSC, MSC Certification Requirements, S. C142.

⁸¹⁹ Der Verfahrensablauf wird auf der Homepage des MSC dargestellt, online unter <https://www.msc.org/zertifizierung/fischereien/ablauf-und-kosten>, Aufruf am 28.11.2015.

durch Expertengruppen ausgewertet und beurteilt. Ist die Bewertung positiv, erfolgt die Zertifizierung für fünf Jahre. In diesen fünf Jahren findet eine jährliche Überprüfung der Fischereien statt, in der die Einhaltung von möglichen Zertifizierungsaflagen und die Übereinstimmung mit den MSC-Richtlinien kontrolliert wird. Eine erneute MSC-Bewertung für die Rezertifizierung erfolgt ebenfalls innerhalb dieser fünfjährigen Geltungsdauer des Zertifikats. Vertreibt ein Unternehmen Fischereiprodukte aus einer zertifizierten Fischerei, so kann dieses das MSC-Siegel auf seinen Produkten verwenden, wenn die MSC-Rückverfolgbarkeits-Standards eingehalten werden und mit dem MSC eine Lizenzvereinbarung abgeschlossen wurde.⁸²⁰

Mittlerweile sind weltweit 237 Fischereien nach dem MSC-Standart zertifiziert. Darunter ist beispielsweise auch die deutsche Seelachsfischerei in der Nordsee.⁸²¹ Diese Fischerei umfasst Fangtätigkeiten von insgesamt 30 Trawlern, wobei lediglich sieben von diesen 60 % bis 90 % der Gesamtfangmenge abfischen. Seit der MSC-Zertifizierung konnte die Beifangquote von Kabeljau durch Änderung der Fanggeräte auf unter 5 % gesenkt werden. Es werden Grundsleppnetze verwendet, die besonders leicht sind, und kürzere Schleppkabel sorgen dafür, dass der Meeresboden seltener berührt wird. Diese Fangmethode schont nicht nur den Meeresboden, sondern verhindert auch den Kabeljaufang, da der Kabeljau bei der Flucht nach unten wegtaucht und unter dem Grundsleppnetz hinwegtauchen kann. Zudem setzt die deutsche Seelachsfischerei das Discard-Verbot der EU vollständig um. Ein weiteres Kriterium, das diese Fischerei erfüllt, ist die Bereitschaft, auf Fangfahrten vermehrt staatliche und wissenschaftliche Beobachter mitzunehmen, um die Fischereiaktivität besser analysieren zu können.⁸²²

820 <https://www.msc.org/zertifizierung/unternehmen>, Aufruf am 28.11.2015.

821 Angaben zur Zertifizierung finden sich online unter <https://www.msc.org/track-a-fishery/fisheries-in-the-program/certified/north-east-atlantic/Germany-North-Sea-saithe-trawl/>, Aufruf am 28.11.2015.

822 MSC, MSC-zertifizierte Fischereien, S. 18.

c) Kritik an der Vergabe des MSC-Siegels

Die Vergabe des MSC-Siegels als Zeichen einer umweltverträglichen Fischerei sieht sich jedoch auch Kritik ausgesetzt. Zum einen seien Private, wie der MSC, nicht durch Vorgaben des Völkerrechts, welches grundsätzlich nur die Vertragsparteien an die fischereirechtlichen Anforderungen bindet, verpflichtet, die darin enthaltenen Standards bei der Bewertung der Fischerei zu berücksichtigen. Zudem sei auch die fehlende staatliche Überwachung hinsichtlich der Anwendung der durch den MSC festgelegten Kriterien und der Auswahl der privaten Zertifizierungsstellen zu bemängeln.⁸²³ Die begutachtenden Zertifizierungsstellen seien Wirtschaftsunternehmen, die von den Fischereien ausgesucht werden können und auch von diesen bezahlt würden. Hierdurch bestehe die Gefahr, dass Entscheidungen bei konfligierende Interessen zugunsten ökonomischer Erwägungen entschieden werden könnten.⁸²⁴ Die Anwendung der vielen für die Zertifizierung maßgeblichen Kriterien führe u.a. dazu, dass auch Fischbestände, die nicht innerhalb sicherer biologischer Grenzen lägen, durch das MSC-Siegel zertifiziert würden, da das Kriterium des Zustands der Fischbestände lediglich zu ca. 8 % bei der Beurteilung der Fischerei berücksichtigt werde.⁸²⁵ Zur Verbesserung des Zertifizierungssystems und damit zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit des MSC-Siegels sei anzuregen, dass dieses den großen industriellen Fischereien nicht verliehen werden sollte, sondern das Augenmerk vielmehr auf kleinen Fischereien liegen sollte.⁸²⁶ Außerdem könnte die Gewichtung der von den Zertifizierungsstellen zu beachtenden Kriterien festgelegt werden, sodass ökologische Anforderungen stärker als organisatorische Vorgaben in die Bewertung einfließen würden, die zu erfüllen sind.

⁸²³ Froese/Proelß, *Marine Policy* 36 (2012), 1284, 1287.

⁸²⁴ Froese/Proelß, *Marine Policy* 36 (2012), 1284, 1288.

⁸²⁵ Froese/Proelß, *Marine Policy* 36 (2012), 1284, 1285; ähnlich Jacquet/Pauly, *Nature* 467 (2010), 28. Die Untersuchungen kritisierend Agnew u.a., *Marine Policy* 38 (2013), 551.

⁸²⁶ Jacquet/Pauly, *Nature* 467 (2010), 28, 29.

d) Zwischenergebnis

Ein Umweltzeichen wie das MSC-Siegel wäre eine Möglichkeit, das Verbraucherverhalten hinsichtlich des Konsums umweltverträglicher Fischereiprodukte zu beeinflussen. Allerdings sind auch solche, in ihrer Aussage vermeintlich zuverlässige Umweltsiegel zumindest kritisch zu hinterfragen, solange es keine (europäisch) einheitlichen gesetzlichen Bewertungsstandards gibt, die die ökologische Verträglichkeit der Fischerei in den Mittelpunkt stellen.

4. Zusammenfassung

Während die gesetzlichen Etikettierungspflichten eine verlässliche Erkenntnisquelle für den informierten Verbraucher sind, kann die Zertifizierung von Fischereiprodukten durch ein privates Umweltzeichen wie das MSC-Siegel den Verbraucher in die Irre führen. Da durch die Umweltstandards des MSC auch die positive Bewertung von Fischereien erfolgen kann, die erst durch Erfüllung von Auflagen zu einer umweltverträglichen Fischerei werden, ist die Information, die das MSC-Siegel suggeriert, nicht eindeutig. Um den wahren Aussagegehalt des Umweltzeichens zu ermitteln, müssten die öffentlich zugänglich Hintergrundinformationen, die die Zertifizierung begünstigen, kritisch aufgearbeitet werden. Wünschenswert wäre es, wenn die EU gesetzliche Vorgaben mit Mindeststandards für die Vergabe privater Umweltzeichen schaffen würde, deren Einhaltung stichprobenartig durch staatliche Stellen kontrolliert werden könnten. Damit würde zumindest sichergestellt, dass europäische Fischereiprodukte, die mit einem Umweltsiegel versehen sind, nach einem einheitlichen, mit den Bestands- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der EU konformen Standard bewertet werden. Allerdings müssten gesetzliche Mindestanforderungen einen gewissen umweltschützenden Anspruch haben, damit die angestrebte Wirkung des Umweltsiegels, die ökologische Beeinflussung der Fischereien durch Setzung von Marktanreizen, eintritt.

Letztendlich können die Etikettierungspflicht und die Zertifizierung der Fischereien durch das Schaffen von Marktransparenz mittelbar dazu führen, die Fischerei durch ökonomischen Druck, den Verbraucher durch ihr Kaufverhalten zugunsten umweltverträglicher Produkte erzeugen können, ökologisch nachhaltiger werden zu lassen.

Doch nicht nur die Konsumenten werden auf die Umweltverträglichkeit der Fischereiprodukte aufmerksam gemacht. Auch die Fischereiunternehmen werden hinsichtlich der Umweltfolgen ihrer Fischerei sensibilisiert. Sowohl Verbraucher als auch Fischer können durch das Bewusstsein von Umweltproblemen ihre jeweilige Verantwortung für die Umwelt besser wahrnehmen. Es ist aber zu betonen, dass Etikettierung und Zertifizierung eine umweltverträgliche Fischerei lediglich fördern können. Die Grundlagen aber werden durch die europäische Bestands- und Bewirtschaftungspolitik im Rahmen der GFP gelegt.

V. Zwischenfazit

Die untersuchten Instrumente, die zu einer umweltverträglicheren Fischerei beitragen könnten, sind in ihrer Wirkweise hinsichtlich der Fischerei begrenzt. Alle Rechtsbereiche beziehen sich jeweils wieder auf die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die EU die ausschließlichen Regelungskompetenz in Bezug auf fischereirelevante Maßnahmen für sich beansprucht, nicht verwunderlich. Die Mitgliedstaaten sind nur in einem sehr begrenzten Umfang befähigt, eigenständige Maßnahmen zu erlassen, selbst wenn diese primär eine meeresumweltschützende Ausrichtung haben. Diese Praxis widerspricht vor allem dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung aus Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV, da der EU nach Art. 4 Abs. 2 lit. d) und lit. e) AEUV lediglich eine geteilte Zuständigkeit im Bereich der Fischerei (mit Ausnahme der Erhaltung der biologischen Meeresschätze) und der (Meeres-)Umweltpolitik zusteht.

Das Fischereimanagement bleibt durch die Verweisungen der anderen Rechtsbereiche ein eigenständiges Politikfeld, in dem sich die EU die Entscheidungshoheit vorbehält. Fischerei- und Meeresumweltschutzrecht existieren nebeneinander, ohne dass durch die marinumweltrechtlichen Regelungen der Fischerei direkt Vorgaben gemacht werden können. Nachvollziehbar ist dies vor dem Hintergrund, einen umfassenden und integrierten Meeresumweltschutz für die EU-Meere zu erreichen, nicht. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass die Fischerei noch immer ein wichtiger Wirtschaftszweig in vielen Mitgliedstaaten ist und die Befürchtung besteht, dass die Fischereiaktivitäten auf

Grund meeressumweltschutzrechtlicher Erwägungen erheblich zurückgedrängt werden. Wie die Europäische Union mit den fischereilichen Bedenken der Mitgliedstaaten in zu schützenden Meeresgebieten oder hinsichtlich der Erreichung eines guten Umweltzustands umgehen wird und diesbezüglich gegebenenfalls in Anwendung der reformierten Fischereigrundverordnung Maßnahmen zum Schutz der Meeresökosysteme trifft, bleibt abzuwarten. Allerdings müssen auch die Mitgliedstaaten ihre Verantwortung hinsichtlich des Meeressumweltschutzes wahrnehmen, indem sie fischereiwirtschaftlich bedingte Probleme für das Meeresökosystem der Europäischen Kommission melden. Nur so besteht überhaupt die Möglichkeit, dass negative Auswirkungen der Fischereitätigkeiten vermindert werden.

Durch die seit der Novellierung der Fischereigrundverordnung im Jahr 2013 verstärkte ökologische Ausrichtung der Fischerei und der in Art. 2 Abs. 5 lit. j) FGV enthaltenen Zielvorgabe, Kohärenz mit umweltrechtlichen Vorschriften herzustellen, könnte sich bei konsequenter Umsetzung des Fischereirechts das Problem der fehlenden Integration und der stattdessen bestehenden Ko-Existenz von Fischerei- und Umweltschutzrecht als weniger gravierend herausstellen, da der Ausgestaltung der fischereirechtlichen Instrumente die notwendige ökologische Ausrichtung bereits immanent ist. Es kommt letztendlich erneut auf die Abwägung der wirtschaftlichen und umweltschützenden Belange an, und welchen Interessen bei der Festlegung von Fischereimaßnahmen der Vorrang eingeräumt wird.

6. Kapitel – Fazit

1. Das Seerechtsübereinkommen ist interpretationsoffen in Bezug auf die umweltschützende Dimension der fischereirechtlichen Vorschriften

Die fischereirechtlichen Regelungen des Seerechtsübereinkommens sichern den Küstenstaaten zunächst einmal nur gewisse Rechte zur Nutzung der Fischbestände. Grundsätzlich sind diese Nutzungsrechte ökonomisch geprägt, was durch Art. 62 SRÜ deutlich wird. Hiernach soll der Küstenstaat die optimale Nutzung der lebenden Ressourcen in der AWZ fördern. Hierzu legt er zunächst seine Fangkapazitäten fest. Verbleibt danach ein Überschuss im Hinblick auf die zulässige Fangmenge, so hat der Küstenstaat anderen Staaten Zugang zum Überschuss zu gewähren. Auch die Vorschrift zur Erhaltung der Fischbestände dient nach Art. 61 Abs. 3 SRÜ letztendlich dazu, den wirtschaftlichen Bedürfnissen der vom Fischfang lebenden Küstengemeinden gerecht zu werden. Allerdings ist das Seerechtsübereinkommen ein Rahmenabkommen, dass darauf angelegt ist, weiterentwickelt und konkretisiert zu werden. Diese Funktion haben verschiedene völkerrechtliche Abkommen – darunter das Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände, die Biodiversitätskonvention, die regionalen Meeresübereinkommen für Nord- und Ostsee und, als soft law, der FAO-Verhaltenskodex – übernommen. Die hierin enthaltenen Vorschriften können die durch das Seerechtsübereinkommen als Verfassung der Meere festgelegten Rechte zwar nicht einschränken oder erweitern. Sie können aber insbesondere die im Seerechtsübereinkommen nur ange deuteten ökologischen Grundsätze weiter ausformen. Da sowohl die Europäische Union als auch Deutschland Vertragsparteien der aufgeführten Abkommen sind, müssen bei Ausgestaltung des Fischereirechts der Vorsorgegrundsatz, der Nachhaltigkeitsgrundsatz und der Ökosystemansatz beachtet und in die Regelungen integriert werden.

2. Das Fischereirecht hat sich im Laufe der letzten Jahrzehnte vom Wirtschaftsrecht in einen Teilbereich des Umweltrechts entwickelt

Die Fischereipolitik ist bereits seit Gründung der Europäischen Union Bestandteil des Unionsrechts. Allerdings war diese über Jahrzehnte hinweg geprägt von den ökonomischen Interessen einiger Mitgliedstaaten, in denen die Fischerei ein wesentlicher Wirtschaftszweig war und immer noch ist. Die wirtschaftliche Ausprägung des europäischen Fischereirechts zeigt sich u.a. daran, dass die zulässige Gesamtfangmenge von Fischereiressourcen stets über den naturwissenschaftlichen Empfehlungen lag. Die Ausrichtung der Fischereipolitik an den ökologischen Grundsätzen wurde erst mit der Fischereigrundverordnung 2002 vollzogen und durch die Novellierung im Jahr 2013 weiter forcierter. So ist die Bewirtschaftung der Fischbestände an der Erzielung des höchstmöglichen Dauerertrags auszurichten. Des Weiteren soll dazu übergegangen werden, die Fischbestände umfassend im Rahmen von Mehrjahresplänen zu bewirtschaften. Insgesamt wird die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischereiressourcen durch die europäische Fischereipolitik nicht mehr isoliert, sondern vielmehr im Zusammenhang mit den ökologischen Auswirkungen, die Fischereiaktivitäten verursachen, betrachtet. Diese ökystemorientierte Ausrichtung findet sich an vielen Stellen der Fischereigrundverordnung wieder und ist zugleich der größte Beleg dafür, dass das Fischereirecht ein Teil des Umweltrechts geworden ist. Zwar werden immer noch die ökonomisch wertvollen Ressourcen auf die Mitgliedstaaten verteilt, allerdings soll dies nur noch in den Grenzen der Belastbarkeit der Meeresökosysteme geschehen.

3. Das Fischereirecht ist noch immer kein integrierter Teil des Meeressumweltschutzrechts, sondern die beiden Rechtsbereiche stehen nebeneinander

Trotz der Tatsache, dass das Fischereirecht mithin eine zunehmende Ökologisierung erfahren hat und im weiteren Sinne als Umweltrecht zu verstehen ist, sind fischereirechtliche Maßnahmen allein im Rahmen der GFP festzusetzen. Auch Maßnahmen, die sich lediglich mittelbar auf die Fischereitätigkeiten auswirken, sind nach Fischereirecht zu bestimmen. Meeressumweltschutzrechtliche Gesetze verweisen le-

diglich zu deren Zielverwirklichung auf das Fischereirecht. Dies ist die Konsequenz aus der von der Europäischen Union praktizierten horizontalen und vertikalen Kompetenzabgrenzung zwischen Fischereirecht und Meeresumweltschutzrecht. Die fehlende Integration des Fischereirechts in das Meeresumweltschutzrecht hat zur Folge, dass beispielsweise die für die Erreichung eines guten Umweltzustands nach der Meeresstrategierahmenrichtlinie oder zur Erreichung der Erhaltungsziele in marinen Natura 2000-Gebieten notwendigen Maßnahmen nicht innerhalb der Meeresumweltpolitik festgelegt werden können. Zwar muss die umweltschutzrechtliche Planung in diesen Bereichen fischereiliche Auswirkungen auf das Meeresökosystem berücksichtigen, die Reduzierung dieser ökologischen Belastungen kann aber sodann lediglich auf Grund des Fischereirechts erfolgen. Somit stehen die Regelungsbereiche lediglich nebeneinander. Das Fischereirecht hätte aber auch in das Meeresumweltschutzrecht integriert werden können, wenn im Rahmen des Erlasses der meeresumweltschutzrechtlichen Regelungen Kompetenzen in Bezug auf fischereiliche Maßnahmen an die Mitgliedstaaten zurückübertragen worden wären. So wäre eine umweltverträgliche Fischerei nicht nur auf der Grundlage der GFP, sondern eine weitergehende Ökologisierung durch das Meeresumweltschutzrecht möglich gewesen.

4. Das Auseinanderfallen der Verantwortlichkeit von Europäischer Union und Mitgliedstaaten blockiert die Erreichung von fischerei- und meeresumweltschutzrechtlichen Zielen

Während für die Umsetzung und Ausgestaltung des Fischereirechts ausschließlich die EU zuständig ist, müssen die Mitgliedstaaten hingegen die Verantwortung für die meeresumweltschutzrechtlichen Zielvorgaben übernehmen. Um diese Ziele erreichen zu können, müssen jedoch gegebenenfalls fischereirelevante Maßnahmen von der Europäischen Union erlassen werden. Problematisch ist mithin, dass es mit Ausnahme in der Meeresstrategierahmenrichtlinie keine positiv normierten Verfahrensregelungen diesbezüglich gibt. Damit die Ziele, die das Fischereirecht auf der einen und das Meeresumweltschutzrecht auf der anderen Seite verfolgen, dennoch verwirklicht werden können, müssen die Europäische Union und die Mitgliedstaaten unter dem Ge-

bot der loyalen Zusammenarbeit gemeinsam notwendige Maßnahmen abstimmen. Aber nicht nur die EU ist gehalten, die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen oder andere effektive Maßnahmen hinsichtlich der Verringerung der ökologischen fischereilichen Auswirkungen nach sachgerechter Abwägung zu erlassen. Auch die Mitgliedstaaten stehen in der Pflicht, ihrer meeressumweltschutzrechtlichen Verantwortung in Bezug auf die Fischerei dadurch gerecht zu werden, dass sie derartige Maßnahmen vorschlagen. Sie dürfen sich nicht allein darauf berufen, dass sie diese Maßnahmen nicht selbst erlassen dürfen. Vielmehr sollten die Mitgliedstaaten, die die Erhaltungs- und Umweltziele in Meeresschutzgebieten und die für die jeweilig angrenzenden Meeressregionen insgesamt festlegen, am umfassendsten über die fischereibedingten Umweltauswirkungen informiert sein, sodass diese auch die geeigneten Maßnahmen vorschlagen können. Die Gefahr besteht aber, dass durch die Aufteilung der Verantwortung eine weitergehende umweltverträgliche Fischerei verhindert wird.

5. Die Umsetzung der fischereirechtlichen Regelungen ist für das Gelingen einer umweltverträglichen Fischerei erforderlich

Wie in jedem Rechtsbereich ist die Wirkungskraft der gesetzlichen Regelungen von deren Umsetzung und Anwendung abhängig. Allerdings hat sich gerade im Fischereirecht gezeigt, dass Zielvorgaben auf dem Papier geduldig sind. Spätestens mit der Fischereigrundverordnung aus dem Jahr 2002 wurde das Ziel ausgegeben, die Fischerei durch Anwendung der ökologischen Grundsätze umweltverträglicher zu gestalten. Allerdings ist auch unter der Fischereigrundverordnung 2002 der Fischbestand in den europäischen Gewässern erheblich zurückgegangen. Entgegen der Zielsetzung wurden weiterhin die zulässigen Fangmengen teilweise weit über den wissenschaftlichen Empfehlungen festgesetzt, um dem politischen Widerstand einiger Mitgliedstaaten zu entgehen. Im Prozess der Novellierung der Fischereigrundverordnung musste sodann erneut festgestellt werden, dass die Fischereipolitik im Hinblick auf die Zielverwirklichung gescheitert ist, obwohl der gesetzgeberische Rahmen ausreichend Spielraum zur Etablierung einer umweltverträglichen Fischerei geboten hätte. Inwieweit die reformierte Fischereigrundverordnung mit ihrer meeressumweltschützenden Ausge-

staltung tatsächlich zur Entwicklung einer umweltverträglichen Fischerei beitragen kann, wird erst im Laufe der nächsten Jahre ab schätzbar sein. Nach zwei Jahren kann aber bereits festgestellt werden, dass die ins Zentrum der Bewirtschaftungsmaßnahmen gestellten Mehrjahrespläne bislang nicht erlassen wurden. Und auch die zulässigen Fangmengen wurden weiterhin oberhalb der wissenschaftlichen Empfehlungen festgelegt.

Literaturverzeichnis

- Anton*, Donald K.: Law for the Sea's Biological Diversity, Colum. J. Transnat'l. L. 36 (199), 341-370
- Appel*, Ivo: Europas Sorge um die Vorsorge – Zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, NVwZ 2001, 395-398
- Arnauld*, Andreas von: Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg u.a. 2014
- Arndt*, Birger: Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, Tübingen 2009
- Ballschmidt-Boog*, Annette: Rechtliche Vorgaben und Defizite beim Schutz der Küstenökosysteme der Ostsee. Unter besonderer Berücksichtigung des Naturschutzrechts, Baden-Baden 2000
- Beaucamp*, Guy: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. Untersuchungen zu völkerrechtlichen, europarechtlichen, verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Relevanz eines neuen politischen Leitbilds, Tübingen 2002
- Berg*, Wilfried: Nachhaltigkeit im Umweltrecht, in: Kahl, Wolfgang (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 425-442
- Beyerlin*, Ulrich: The concept of sustainable development, in: Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Enforcing environmental standards. Economic mechanisms as viable means?, Berlin 1996, S. 95-121
- Bieber*, Roland/*Epiney*, Astrid/*Haag*, Marcel: Die Europäische Union, 11. Aufl., Baden-Baden 2015
- Birnie*, Particia W.: Are twentieth century marine conservation conventions adaptable to twenty-first century goals and principles?, IJMCL 12 (1997), 307-340
- Bogdandy*, Armin von/*Bast*, Jürgen (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht: theoretische und dogmatische Grundzüge, 2. Aufl., Berlin/Heidelberg 2009
- Booß*, Dierk: Probleme der gemeinschaftlichen Fischereipolitik, in: Krämer, Hans R. (Hrsg.), Die wirtschaftliche Nutzung der Nordsee und die Europäische Gemeinschaft, Baden-Baden 1979, S. 35-52
- Bosecke*, Thomas: Schutz der marinen Biodiversität im Licht von Defiziten des Fischereimanagements und Fehlinterpretation der EG-Kompetenz, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 30. Wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2006, Berlin 2007, S. 147-175
- Boyle*, Alan: Further Development of the Law of the Sea Convention: Mechanisms for Change, ICLQ 54 (2005), 563-584

- Breier, Siegfried: Die Außenkompetenz der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, in: Müller-Graff, Peter-Christian/Pache, Eckhard/Scheuing, Dieter H. (Hrsg.), *Die Europäische Gemeinschaft in der internationalen Umweltpolitik*, Baden-Baden 2006, S. 99-116
- Bückmann, Walter/Rogall, Holger: Nachhaltigkeit – rechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte, UPR 2001, 121-130
- Burbach, Rolf/List, Alexa: Auswirkungen des Vertrages über eine Verfassung für Europa auf die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik, AuR 2006, 1-4
- Buttlar, Christian von: Das Initiativrecht der Europäischen Kommission, Berlin 2003
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.): EUV/AEUV: das Verfassungsrecht der Europäischen Union, Kommentar, 4. Aufl., München 2011
- Calliess, Christian: Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung: Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffs durch Recht, in: Ruffert, Matthias (Hrsg.), *Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts, Festschrift für Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag*, Berlin 2012, S. 515-530
- Calliess, Christian: Die Umweltkompetenzen der EG nach dem Vertrag von Nizza – Zum Handlungsrahmen der europäischen Umweltgesetzgebung, ZUR 2003, 129-136
- Castringius, Katharina: Meeresschutzgebiete – Die völkerrechtliche Zulässigkeit mariner Natura 2000-Gebiete, Baden-Baden 2006
- Christie, Donna R.: The Conservation and Management of Stocks located solely within the Exclusive Economic Zone, in: Hey, Ellen (Hrsg.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague 1999, S. 395-419
- Churchill, Robin/Owen, Daniel: The EC Common Fisheries Policy, Oxford u.a. 2010
- Cron, Thomas O.: Das Umweltregime der Nordsee – völker- und europarechtliche Aspekte, Baden-Baden 1995
- Czybulka, Detlef: Das Rechtsregime der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) im Spannungsfeld von Nutzungs- und Schutzinteressen, NuR 2001, 367-374
- Czybulka, Detlef: Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel, NuR 2008, 304-311
- Czybulka, Detlef: Die Fischereikompetenzen der EG und ihr Verhältnis zum marinen Arten- und Gebietsschutz durch die Mitgliedstaaten, in: ders. (Hrsg.), *Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht. Siebter Warnemünder Naturschutzrechtstag*, Baden-Baden 2007, 107-152
- Czybulka, Detlef: Forschungsbedarf im marinen Fischereirecht, in: Bauer, Hartmut (Hrsg.), *Wirtschaft im offenen Verfassungsstaat, Festschrift für Reiner Schmidt zum 70. Geburtstag*, München 2006, S. 803-832
- Czybulka, Detlef: Geltung der FFH-Richtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 2001, 19-27

- Czybulka*, Detlef: Meeresschutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), ZUR 2003, 329-337
- Czybulka*, Detlef: Naturschutz im Küstenmeer und in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 1999, 562-570
- Czybulka*, Detlef: Schutzgebietssystematik und marine Schutzgebiete, in: ders. (Hrsg.), Wege zu einem wirksamen Naturschutz. Das neue BNatSchG – Analyse und Kritik. Fünfter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 2004, S. 162-184
- Czybulka*, Detlef/*Bosecke*, Thomas: Diskordanzen der Kompetenzen im Gemeinschaftsrecht am Beispiel des Spannungsfeldes von Europäischem Habitatschutzrecht und Gemeinsamer Fischereipolitik (GFP), in: *Czybulka*, Detlef (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im europäischen Naturschutzrecht. Siebter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 2007, 107-152
- Czybulka*, Detlef/*Kersandt*, Peter: Rechtliche Rahmenbedingungen, in: *Lozán*, José L./*Rachor*, Eike/*Reise*, Karsten/*Sündermann*, Jürgen/*Westernhagen*, Hein von (Hrsg.), Warnsignale aus Nordsee und Wattenmeer. Eine aktuelle Umweltbilanz, Hamburg 2003
- Dauses*, Manfred A.: Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaften an multilateralen Völkerrechtsübereinkommen, EuR 1979, 138-170
- Dauses*, Manfred A.: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München, Loseblatts. (Stand April 2015)
- de Fontaubert*, Charlotte/*Downes*, David R./*Agardy*, Tundi S.: Biodiversity in the Seas: Implementing the Convention on Biological Diversity in Marine and Coastal Habitats, Geo. Int'l. Envtl. L. Rev. 10 (1998), 753-854
- Di Fabio*, Udo: Voraussetzungen und Grenzen des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips, in: *Kley*, Max Dietrich/*Sünner*, Eckart/*Willemse*, Arnold (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Ritter zum 70. Geburtstag. Steuerrecht, Steuer- und Rechtspolitik, Wirtschaftsrecht und Unternehmensverfassung, Umweltrecht, Köln 1997, S. 807-838
- Edeson*, William: Towards Long-term Sustainable Use: Some Recent Developments in the Legal Regime of Fisheries, in: *Boyle*, Alan/*Freestone*, David (Hrsg.), International Law and Sustainable Development, Oxford u.a. 1999, S. 165-203
- Ehlers*, Peter: Der Schutz der Ostsee – ein Beitrag zur regionalen Zusammenarbeit, NuR 2001, 661-666
- Ehlers*, Peter: Grundgesetz und Meer, NordÖR 2003, 385-391
- Ehlers*, Peter: Meeresumweltschutz – eine eigenständige Staatsaufgabe?, NuR 1983, 129-138
- Ehlers*, Peter: Nutzungsregime in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), NordÖR 2004, 51-58
- Epiney*, Astrid: Die Bindung der Europäischen Union an das allgemeine Völkerrecht, EuR Bei 2012, 25-48

- Epiney, Astrid:* Zur Stellung des Völkerrechts in der EU. Zugleich Besprechung von EuGH, EuZW 1998, 572 – Hermès und EuGH, EuZW 1998, 694 – Racke, EuZW 1999, 5-11
- Epiney, Astrid/Furrer, Andreas:* Umweltschutz nach Maastricht: ein Europa der drei Geschwindigkeiten?, EuR 1992, 369-408
- Epiney, Astrid/Gross, Dominique:* Zu den verfahrensrechtlichen Implikationen der Kompetenzverteilung der EG und den Mitgliedstaaten im Bereich der Außenbeziehungen, NuR 2005, 353-361
- Epiney, Astrid/Gross, Dominique:* Zur Abgrenzung der Außenkompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Umweltbereich, JbUTR 2004, 27-73
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin:* Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998
- Erben, Cosima:* Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, Berlin 2005
- Erbguth, Wilfried:* Konsequenzen der neueren Rechtsentwicklung im Zeichen nachhaltiger Raumentwicklung, DVBl 1999, 1082-1091
- Erbguth, Wilfried:* Maritime Raumordnung – Entwicklung der internationalen, supranationalen und nationalen Rechtsgrundlagen, DÖV 2011, 373-382
- Erbguth, Wilfried:* Nationales Infrastrukturrecht zur See, DVBl. 2009, 265-274
- Erbguth, Wilfried/Müller, Chris:* Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, DVBl. 2003, 625-631
- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine:* Umweltrecht, 5. Aufl., Baden-Baden 2014
- Feldhaus, Gerhard:* Der Vorsorgegrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, DVBl. 1980, 133-139
- Fischer-Hüftle, Peter:* Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, NuR 2007, 78-85
- Forkel, Julia:* Maritime Raumordnung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ). Zulässigkeit nach Maßgabe des Grundgesetzes und des Völkerrechts, Frankfurt a.M. 2012
- Freestone, David:* International Fisheries Law Since Rio: The Continued Rise of the Precautionary Principle, in: Boyle, Alan/ders. (Hrsg.), International Law and Sustainable Development, Oxford u.a. 1999, S. 135-164
- Freestone, David:* The Conservation of Marine Ecosystem under International Law, in: Bowman, Michael/Redgewell, Catherine (Hrsg.), International Law and the Conservation of Biological Diversity, London u.a. 1996, S. 91-107
- Freestone, David:* The Precautionary Principle, in: Churchill, Robin/ders. (Hrsg.), International Law and Global Climate Change, London 1991, S. 21-39
- Freestone, David/Makuch, Zen:* The New International Environmental Law of Fisheries: The 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement, YIEL 7 (1996), 3-51
- Frenz, Walter:* Außenkompetenzen der Europäischen Gemeinschaften und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich: Reichweite und Wahrnehmung, Berlin 2001

- Frenz, Walter: Umwelt- und Tierschutzklausel im AEUV, NuR 2011, 103-107
- Friedland, Julia: Der Schutz der biologischen Vielfalt der Tiefseehydrothermalquellen, Baden-Baden 2007
- Friedland, Julia/Prall, Ursula: Schutz der Biodiversität: Erhaltung und nachhaltige Nutzung in der Konvention über die biologische Vielfalt, ZUR 2004, 193-202
- Fritz, Simone: Integrierter Umweltschutz im Völkerrecht, Berlin 2009
- Froese, Rainer/Proelß, Alexander: Evaluation and legal assessment of certified seafood, Marine Policy 36 (2012), 1284-1289
- Gärditz, Ferdinand: Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Kahl, Wolfgang (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 137-179
- Gassner, Erich: Zur Maßstabsqualität des Art. 20 a GG, NVwZ 2014, 1140-1142
- Geiger, Rudolf: Grundgesetz und Völkerrecht mit Europarecht. Die Bezüge des Staatsrechts zum Völkerrecht und Europarecht, 6. Aufl., München 2013
- Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus: EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl., München 2010
- Gellermann, Martin: Geschützte Meeresflächen in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), JbUTR 2005, 139-183
- Gellermann, Martin: Herzmuschelfischerei im Lichte Art. 6 FFH-RL. Anmerkungen zum Urteil des EuGH vom 7.9.2004, NuR 2004, 788, NuR 2004, 769-773
- Gellermann, Martin/Stoll, Peter-Tobias/Czybulka, Detlef: Handbuch des Meeresnaturschut兹rechts in der Nord- und Ostsee. Nationales Recht unter Einbezug internationaler und europäische Vorgaben, Berlin/Heidelberg 2012
- Giesberts, Ludger (Hrsg.): Umweltrecht, Beck'scher Online-Kommentar (Stand Okt. 2015)
- Goñi, R.: Ecosystem effects of marine fisheries: an overview, Ocean & Coastal Management 40 (1998), 37-64
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union, Bd. I-III, München, Loseblatts. (Stand Aug. 2015)
- Graf Fitzthum, Wolfgang (Hrsg.): Handbuch des Seerechts, München 2006
- Graf Fitzthum, Wolfgang: Die Europäische Gemeinschaft und das Internationale Seerecht, AÖR 111 (1986), 33-62
- Graf Fitzthum, Wolfgang: Europäisches Seerecht, in: Brenner, Michael/Huber, Peter M./Möstl, Markus (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2004, S. 1189-1218
- Granvik, Lena: Incomplete mixed environmental agreements of the Community in the field of international environmental conventions, in: Koskenniemi, Martti (Hrsg.), International Law Aspects of the European Union, The Hague u.a. 1998, S. 255-272

- Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 6. Aufl., Baden-Baden 2003*
- Guckelberger, Annette: Die EG-Verordnung zur Umsetzung der Aarhus-Konvention auf der Gemeinschaftsebene, NuR 2008, 78-87*
- Gündling, Lothar: Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone. Entstehung eines neuen Regimes des Meeresvölkerrechts, Berlin u.a. 1983*
- Hahn, Henry: Die völkerrechtliche Regulierung der für die Meeressäuger belastender Meeresnutzungen am aktuellen Beispiel des Unterwasserlärms, EurUP 2012, 119-128, 179-186*
- Hansmann, Klaus/Sellner, Dieter (Hrsg.): Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., Berlin 2012*
- Heins, Bernd: Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft, Berlin 1997*
- Hellmann, Vanessa: Der Vertrag von Lissabon. Vom Verfassungsvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge, Berlin u.a. 2009*
- Hentrich, Steffen/Salomon, Markus: Flexible management of fishing rights and a sustainable fisheries industry in Europe, Marine Policy 30 (2006), 712-720*
- Herata, Heike: Die Stoffeinträge in Nord- und Ostsee, in: Koch, Hans-Joachim/Lagoni, Rainer (Hrsg.), Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee. Zum Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Umweltrecht, Baden-Baden 1996, S. 47-78*
- Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 17. Aufl., München 2015*
- Herrmann, Christoph: Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU „mit Verordnungscharakter“ nach dem Vertrag von Lissabon, NVwZ 2011, 1352-1357*
- Hofmann, Rainer: Zur Rechtsprechung des EuGH in Fischereifragen, ZaöRV 41 (1981), 808-824*
- Holden, Mike: The Common Fisheries Policy. Origins, Evaluation and Future, Oxford u.a. 1996*
- Horne, Ralph E.: Limits to labels: The Role of eco-labels in the assessment of product sustainability and routes to sustainable consumption, Int. J. Consum. Stud. 33 (2009), 175-182*
- Ingerowski, Jan Boris: Basic Principles of European Sea Fisheries Law and Policy, in: Ehlers, Peter/Lagoni, Rainer, Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea, Münster u.a. 2008, S. 175-197*
- Ipsen, Hans Peter: Die Europäische Gemeinschaft und das Meer, in: Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Die Plünderung der Meere: ein gemeinsames Erbe wird zerstückelt, Frankfurt a.M. 1981, S. 300-323*
- Ipsen, Hans Peter: EWG über See. Zur seerechtlichen Orientierung des Gemeinschaftsrechts, in: Ipsen, Hans Peter/Necker, Karl-Hartmann, Recht über See, Festschrift für Rolf Stödter zum 70. Geburtstag am 22. April 1979, Hamburg u.a. 1979, S. 167-208*

- Ipsen, Knut (Hrsg.): Völkerrecht. Ein Studienbuch, 6. Aufl, München 2014*
- Jacquet, Jennifer/Pauly, Daniel: Seafood stewardship in crisis, Nature 2010, 28-29*
- Janiszewski, Jörg: Das Umweltzeichen. Rechtliche Analyse und Neuorientierung, Berlin 1992*
- Janssen, Gerold: Deutsche Raumordnungsplanung in der AWZ – Wegweiser oder Fluchtweg? Eine Analyse aus Sicht des Meeresschutzes, in: Bosecke, Thomas/Kersandt, Peter/Täufer, Katrin (Hrsg.), Meeresschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts, Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka, Berlin/Heidelberg 2012, S. 145-167*
- Janssen, Gerold: Die rechtlichen Möglichkeiten der Einrichtung von Meeresschutzgebieten in der Ostsee. Unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und schwedischen Naturschutzrechts, Baden-Baden 2002*
- Janzen, Cornelius: Die EU als Vertragspartei bilateraler Fischereiabkommen, in: Ehlers, Peter/Lagoni, Rainer (Hrsg.), Maritime Policy of the European Union and Law of the Sea, Münster u.a. 2008, S. 223-246*
- Jarass, Hans Dieter: Naturschutz in der ausschließlichen Wirtschaftszone. Völkerrechtliche, EG-rechtliche und verfassungsrechtliche Probleme der Ausweisung von Meeresschutzgebieten, Baden-Baden 2002*
- Jarass, Hans Dieter/Pieroth, Bodo: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., München 2014*
- Joyner, Christopher C.: Biodiversity in the Marine Environment: Resource Implications for the Law of the Sea, Vanderbilt Journal of Transnational Law 28 (1995), 635-687*
- Kadelbach, Stefan: Zwingendes Völkerrecht, Frankfurt a.M. 2012*
- Kahl, Wolfgang: Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: ders. (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 1-35*
- Kahl, Wolfgang: Umwelteinheit und Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsidee des „bestmöglichen Umweltschutzes“ im EWG-Vertrag, Heidelberg 1993*
- Kahle, Christian: Nationale (Umwelt-) Gesetzgebung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone am Beispiel der Offshore-Windparks, ZUR 2004, 80-87*
- Keller, Maxi: Das Planungs- und Zulassungsregime für Offshore-Windenergieanlagen in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), Baden-Baden 2006*
- Kersandt, Peter: Rechtliche Rahmenbedingungen der Aquakultur im Meeres- und Küstenbereich von Nord- und Ostsee, in: Bosecke, Thomas/Kersandt, Peter/Täufer, Katrin (Hrsg.), Meeresschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts. Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka, Berlin/Heidelberg 2012, S. 181-206*
- Ketteler, Gerd: Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht, NuR 2002, 513-522*

- Kirk, Elizabeth A.: Maritime Zones and the Ecosystem Approach: A Missmatch?, RECIEL 8 (1999), 67-72
- Klippel, Diethelm/Otto, Martin: Nachhaltigkeit und Begriffsgeschichte, in: Kahl, Wolfgang (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 39-59
- Kloepfer, Michael: Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, ZG 2006, 250-271
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004
- Kloepfer, Michael: Umweltschutzrecht, 2. Aufl., München 2011
- Knopp, Lothar/Piroch, Ingmar: Umweltschutz und Wirtschaftskrise, ZUR 2009, 409-413
- Köck, Wolfgang: Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht, Die Verwaltung 2007, 419-439
- Kotulla, Michael: Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, 489-495
- Krämer, Ludwig: Meeresumweltschutz im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: Koch, Hans-Joachim/Lagoni, Rainer (Hrsg.), Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee. Zum Zusammenspiel von Völkerrecht und nationalem Umweltrecht, Baden-Baden 1996, S. 129-179
- Krämer, Ludwig: Zur Rechtsprechung des Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften zum Umweltrecht 1992 bis 1994, EuGRZ 1995, 45-53
- Kraus, Gerd/Döring, Ralf: Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, 3-9
- Krause, Jochen/Wollny-Goerke, Katrin/Boller, Frank/Hauswirth, Mirko/Heinicke, Kathrin/Herrmann, Christof/Körber, Peter/Narberhaus, Ingo/Richter-Kemmermann, Anne: Die deutschen Meeresnaturschutzgebiete in Nord- und Ostsee, Natur und Landschaft 86 (2011), 397-409
- Kumin, Andreas/Bittner, Philip: Die „gemischten“ Abkommen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, EUR-Bei 2012, 75-90
- Lagoni, Rainer: Die Errichtung von Schutzgebieten in der ausschließlichen Wirtschaftszone, in: Ehlers, Peter/Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen im Seerecht II. Dokumentation der Rostocker Gespräche zum Seerecht 2000-2002, S. 29-41
- Lagoni, Rainer: Die Errichtung von Schutzgebieten in der ausschließlichen Wirtschaftszone aus völkerrechtlicher Sicht, NuR 2002, 121-133
- Lagoni, Rainer: Völkerrechtliche Vorgaben zur Anwendung des Umweltschadensgesetzes in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel, Baden-Baden 2007
- Landmann, Robert von/Rohmer, Gustav (Begr.): Umweltrecht: Kommentar, Bd. I, München, Loseblatts. (Stand Mai 2015)

- Lenz, Carl Otto/Borchardt, Klaus-Dieter (Hrsg.): EU-Verträge: Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, 6. Aufl., Köln 2013*
- Lequesne, Christian: The politics of fisheries in the European Union, Paris 2004*
- Long, Amanda: The Marine Stewardship Council Initiative: the Development of a Market Incentive Approach to Achieving Sustainable Fisheries, in: Symes, David (Hrsg.), Alternative management systems for fisheries, Oxford u.a. 1999*
- Lübbe-Wolff, Gertrude: Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481-493*
- Lübbe-Wolff, Gertrude: IVU-Richtlinie und Europäisches Vorsorgeprinzip, NVwZ 1998, 777-785*
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Stark, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II, 6. Aufl., München 2010*
- Manzini, Pietro: The priority of pre-existing treaties of EC member states within the framework of international law, EJIL 2001, 781-792*
- Markowski, Marion: The International Law of EEZ Fisheries. Principles and Implementation, Groningen 2010*
- Markus, Till: Die Regulierung anthropogener Lärmeinträge in die Meeressumwelt, NuR 2010, 236-244*
- Markus, Till: European Fisheries Law. From Promotion to Management, Groningen 2009*
- Markus, Till: Individual- und Verbandsklagebefugnisse gegen Rechtsakte der Gemeinsamen Europäischen Fischereipolitik, zugleich eine Anmerkung zu Beschluss T-91/07 vom 2.6.2008 des Gerichts erster Instanz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft (EuG), ZUR 2009, 194-200*
- Markus, Till: Making Environmental Principles Work under the Common Fisheries Policy, EELR 2010, S. 132-144*
- Markus, Till: Seefischereigesetz, Baden-Baden 2012*
- Markus, Till: The Evolving Conservation Standards of EU Marine Environmental Law and their Effects on the Common Fisheries Policy, in: Godt, Christine (Hrsg.), Cross Border Research and Transnational Teaching under Lisbon, Oisterwijk 2013, S. 171-186*
- Markus, Till/Salomon, Markus: Unter Zugzwang: Meeressumweltrechtliche Anforderungen an die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP), ZUR 2013, 19-28*
- Markus, Till/Schlacke, Sabine: Die Meeressstrategie-Rahmenrichtlinie der europäischen Gemeinschaft, ZUR 2009, 464-472*
- Matz, Nele/Wolfrum, Rüdiger: Conflicts in International Environmental Law, Berlin u.a. 2013*
- Maurahn, Thilo: Die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile, in: Lange, Klaus, Nachhaltigkeit im Recht, Baden-Baden 2003*

- Maurmann*, Dorothee: Rechtsgrundsätze im Völkerrecht am Beispiel des Vorsorgeprinzips, Baden-Baden 2008
- McIntyre*, Owen/*Mosedale*, Thomas: The Precautionary Principle as a norm of Customary International Law, JEL 9 (1997), 221-241
- Mechel*, Friederike/*Reese*, Moritz: Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick, NuR 2003, 321-329
- Menzel*, Jörg/*Pierlings*, Tobias/*Hoffmann*, Jeannine (Hrsg.): Völkerrechtsprechung, Tübingen 2005
- Meßerschmidt*, Klaus: Europäisches Umweltrecht. Ein Studienbuch, München 2011
- Meyerholt*, Ulrich: Schutz mariner Ökosysteme im internationalen Kontext, in: Bick, Christina/Brandt, Guntram/Eiselt, Andreas (Hrsg.), Integration im Prozess der Internationalisierung, Oldenburg 2012, 115-126
- Monien*, Johanna: Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts? Das Nachhaltigkeits-, Vorsorge- und Verursacherprinzip im Mehrebenensystem, Baden-Baden 2014
- Moore*, Gerald: The Code of Conduct for Responsible Fisheries, in: Hey, Ellen (Hrsg.), Developments in International Fisheries Law, The Hague 1999, S. 85-105
- Moser*, Martin K.: EU-Recht und völkerrechtliche Verträge in der Judikatur des EuGH, in: Schroeder, Werner (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem. Beiträge zum 7. Österreichischen Europarechtstag 2007, S. 89-108
- Murswiek*, Dietrich: „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, 641-648
- Nettesheim*, Martin: Horizontale Kompetenzkonflikte in der EG, EuR 1993, 243-260
- Nicolai*, Helmuth von: Rechtliche Aspekte einer Raumordnung auf dem Meer, IzR 2004, 491-498
- Nollkaemper*, André: The European Community and International Environmental Cooperation. Legal Aspects of External Community Powers, Legal Issues of European Integration 1987, 55-91
- Nolte*, Jeanette: Die völkerrechtliche Vertragspraxis der EG und die Haftung der Mitgliedstaaten am Beispiel der Fischereipolitik, Frankfurt a.M. u.a. 2004
- Nonnenmacher*, Carol: Das EG-Fischereiregime als supranationale Ressourcenordnung, EuR 1989, 30-53
- Nonnenmacher*, Carol: Die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Tübingen 1990
- Nordberg*, Lauri: Die Anwendbarkeit der Flor-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft auf die marine Umwelt, in: Czybulka, Detlef (Hrsg.), Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich. Vierter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 2003, S. 111-119

- Nordheim, Henning von/Boedeker, Dieter/Packeiser, Tim/Ranft, Susanne:* Netzwerke von Meeresschutzgebieten im Nordostatlantik und in der Ostsee – Ziele für 2010 erreicht?, *Natur und Landschaft* 86 (2011), 388-396
- Nußbaum, Ulrich:* Im Netz der Grundrechte: Die Verteilung deutscher Fangquoten nach Gemeinschafts- und nationalem Recht, in: Bröhmer, Jürgen (Hrsg.), *Der Grundrechtsschutz in Europa. Wissenschaftliches Kolloquium aus Anlass des 65. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress, Baden-Baden 2012*, S. 121-138
- Pache, Eckhard/Bielitz, Joachim:* Das Verhältnis der EG zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten, *EuR* 2006, 316-339
- Petersmann, Ernst U.:* Auswärtige Gewalt, Völkerrechtspraxis und Völkerrechtsbindungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *ZaöRV* 35 (1975), 213-281
- Proelß, Alexander:* Meeresschutz im Völker- und Europarecht – Das Beispiel des Nordostatlantiks, Berlin 2004
- Proelß, Alexander:* Rechtliche Möglichkeit der Einführung eines Handels mit Fischfangquoten in Deutschland, in: Bosecke, Thomas/Kersandt, Peter/Täufer, Katrin (Hrsg.), *Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts. Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka*, Berlin/Heidelberg 2012, S. 169-180
- Proelß, Alexander:* Völkerrechtliche Grenzen eines maritimen Infrastrukturrechts, *EurUP* 2009, 2-10
- Proelß, Alexander/Krivickaite, Monika/Gilles, Anita/Herr, Helena/Siebert, Ursula:* Protection of Cetaceans in European Waters – A Case Study on Bottom-Set Gillnet Fisheries within Marine Protected Areas, *IJMCL* 26 (2011), 5-45
- Quaas, Martin F/Schmidt, Jörn Oliver/Voss, Rudi:* Fischereimanagement mittels exklusiver Fanggebiete – ökonomische Sicht, in: Lukowicz, Mathias von/Hilge, Volker (Hrsg.), *Marine Raumordnung – Interessenkonflikt mit der Fischerei oder Werkzeug für das Management*, Hamburg 2009, S. 143-152
- Rehbinder, Eckard:* Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, *NVwZ* 2002, 657-666
- Rehbinder, Eckard:* Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Dolde, Klaus-Peter (Hrsg. i.A. des Vorstandes der GfU), *Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU)*, Berlin 2001, S. 721-743
- Rengeling, Hans-Werner:* Bedeutung und Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im europäischen Umweltrecht, *DVBl.* 2000, 1473-1483
- Rengeling, Hans-Werner (Hrsg.):* *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven*, Köln u.a. 2003
- Repasi, René:* Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, *EuR* 2013, 45-74

- Rieser, Alison: International Fisheries Law, Overfishing and Marine Biodiversity, *Geo. Int'l. Envtl. L. Rev.* 9 (1997), 251-279
- Rodenhoff, Vera: Die EG und ihre Mitgliedstaaten als völkerrechtliche Einheit bei umweltvölkerrechtlichen Übereinkommen, Baden-Baden 2008
- Ronnellenfitsch, Michael: Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips, NVwZ 2006, 385-389
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz: Kommentar, 7. Auf., München 2014
- Salomon, Markus/Markus, Till/Dross, Miriam: Die Gemeinsame Fischereipolitik im Reformprozess: Innovations- und Konfliktlösungspotentiale, NuR 2013, 89-98
- Sanden, Joachim: Das Vorsorgeprinzip im europäischen und deutschen Umweltrecht – Weiterentwicklung und Impulse für das internationale Recht, OULR 53 (2006), 243-270
- Sanden, Joachim: Die Prinzipien des Umweltgesetzbuchs – eine kritische Betrachtung aus rechtstheoretischer Sicht, ZUR 2009, 3-9
- Sands, Philippe/Peel, Jacqueline: Principles of International Environmental Law, 3. Aufl., Cambridge u.a. 2012
- Schink, Alexander: Die Entwicklung des Umweltrechts im Jahre 1998 – Erster Teil, ZAU 1999, 183-208
- Schlacke, Sabine: Überindividueller Rechtsschutz, Tübingen 2008
- Schmalenbach, Kirsten: Die Europäische Union und das universelle Völkerrecht, in: Schroeder, Werner (Hrsg.), Europarecht als Mehrebenensystem. Beiträge zum 7. Österreichischen Europarechtstag 2007, S. 67-88
- Schmehl, Arndt/Wack, Sarah Maria: Umweltfragen des Wachstums der Fischproduktion: Das Recht der Aquakultur in Küsten- und Meeressgewässern, ZUR 2009, 473-479
- Schneider, Hartmut: Die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, RIW 1989, 873-879
- Schneider, Hartmut: Die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaften. Rechtsgrundlagen durch Verfassungswandel, Bestandserhaltung und Rechtsprechung, Köln u.a. 1988
- Schoch, Friedrich (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin u.a. 2013
- Schrader, Christian: Europäischer Umweltschutz nach den Änderungen im Amsterdamer Vertrag, UPR 1999, 201-205
- Schröder, Meinhard: „Nachhaltigkeit“ als Ziel und Maßstab des deutschen Umweltrechts, WiVerw 1995, 65-79
- Schröder, Meinhard: Sustainable Development - Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten, AVR 34 (1996), 251-275
- Schröer, Thomas: Die Kompetenzverteilung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes, Berlin 1992

- Schubert*, Mathias: Rechtliche Aspekte der maritimen Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der Fischerei, in: Lukowicz, Mathias von/Hilge, Volker (Hrsg.), *Marine Raumordnung – Interessenkonflikt mit der Fischerei oder Werkzeug für das Management*, Hamburg 2009, S. 51-81
- Schubert*, Mathias: Rechtsfragen der maritimen Raumplanung – unter besonderer Berücksichtigung der Fischerei, NuR 2009, 834-841
- Schütte*, Peter: Der Schutz des Wattenmeeres: Völkerrecht, Europarecht, nationales Umweltrecht, Baden-Baden 2001
- Schwarz*, Kyrill: Das maßgebliche Rechtsregime für Nutzungsbeschränkungen der Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), EurUP 2007, 154-161
- Sieben*, Peter: Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, 1173-1176
- Spannowsky*, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad: Raumordnungsgesetz (ROG), Kommentar, München 2010
- Steiling*, Roland: Das Seefischereirecht der Europäischen Gemeinschaften. Eine Darstellung der Entwicklung des gemeinschaftlichen Fischereiregimes vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, Köln u.a. 1989
- Stoll*, Peter-Tobias: Meeresschutz im Küsten- und Offshore-Bereich im Hinblick auf nicht-stoffliche Einflüsse, in: Czybulka, Detlef (Hrsg.), Naturschutz und Rechtsregime im Küsten- und Offshore-Bereich. Vierter Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 2003, S. 25-48
- Streinz*, Rudolf: Auswirkungen des Rechts auf „Sustainable Development“ – Stütze oder Hemmschuh?, Die Verwaltung 31 (1998), 449-480
- Streinz*, Rudolf: Europarecht, 9. Aufl., Heidelberg u.a. 2012
- Täufer*, Katrin: Aktuelle Entwicklungen in der Meeresumweltpolitik der Europäischen Union, in: Bosecke, Thomas/Kersandt, Peter/dies. (Hrsg.), Meeresnaturschutz, Erhaltung der Biodiversität und andere Herausforderungen im „Kaskadensystem“ des Rechts, Festgabe zur Emeritierung von Detlef Czybulka, Berlin u.a. 2012, S. 109-144
- Täufer*, Katrin: Der Ökosystemansatz in der Meeresumweltpolitik der Europäischen Union, EurUP 2009, 225-236
- Teisl*, Mario F./*Rubin*, Jonathan/*Noblet*, Caroline L.: Non-dirty dancing? Interactions between eco-labels and consumers, J. Econ. Pschol. 29 (2008), 140-159
- Vedder*, Christoph/*Heintschel von Heinegg*, Wolff (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht: EUV, AEUV, Grundrechte-Charta. Handkommentar, Baden-Baden u.a. 2012
- Vogel*, Runhild Solveig: Die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft. Schutz und Bewirtschaftung kommerziell genutzter Fischbestände in der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M. 2009

- Volle, Angelika/Wallace, William:* Wie gemeinschaftlich ist die Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft?, EA 1977, 73-84
- Weis, Jürgen/Busse, Christian:* Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand, ZUR 2013, 10-19
- Weiß, Andrea:* Möglichkeiten der Regelung der Fischerei des Bergbaus und der Schifffahrt in „Baltic Sea Protected Areas“ (BSPAs) in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Bundesrepublik Deutschland vorgelagerten Ostsee. Gutachterliche, rechtliche Stellungnahme, BfN-Skripten 5, Bonn-Bad Godesberg 1999
- Werner, Sascha:* Das Vorsorgeprinzip – Grundlagen, Maßstäbe und Begrenzungen, UPR 2001, 335-340
- Wille, David:* Raumplanung in der Küsten- und Meeresregion. Das Konzept des Integrierten Küstenzonenmanagements (IKZM) als Herausforderung für das deutsche Raumordnungs-, Zulassungs- und Umweltplanungsrecht, Baden-Baden 2009
- Wolf, Rainer:* Eingriffsregelung in der AWZ, ZUR 2010, 365-371
- Wolf, Rainer:* Grundfragen der Entwicklung einer Raumordnung für die Ausschließliche Wirtschaftszone, ZUR 2005, 176-184
- Wolf, Rainer:* Planung und Gebietsschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 2005, 375-386
- Wolf, Rainer:* Ressourcennutzung und Ressourcenschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), JbUTR 2008, 93-146
- Wolff, Nina:* Erhaltung lebender Meeresressourcen im Lichte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes: Völker- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen, ZUR 2003, 356-362
- Wolff, Nina:* Fisheries and Environment. Public International and European Community Law Aspects, Baden-Baden 2002
- Wolff, Nina:* Meeres- und Küstenbiodiversität, in: dies./Köck, Wolfgang (Hrsg.), 10 Jahre Übereinkommen über die biologische Vielfalt: eine Zwischenbilanz, Baden-Baden 2004, S. 174-189
- Wolfrum, Rüdiger/Matz, Nele:* Conflicts in International Environmental Law, Heidelberg 2003
- Wolfrum, Rüdiger/Matz, Nele:* The Interplay of the United Nations Convention on the Law of the Sea and the Convention on Biological Diversity, Max Planck UNYB 4 (2000), 445-480
- Wolfrum, Rüdiger:* Die Europäische Gemeinschaft als Partei seerechtlicher Verträge, AVR 32 (1994), 317-335
- Wolfrum, Rüdiger:* The Protection of the Marine Environment after the Rio Conference: Progress or Stalemate?, in: Beyerlin, Ulrich/Bothe, Michael/Hofmann, Rainer/Petersmann, Ernst-Ulrich (Hrsg.), Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für Rudolf Bernhardt, S. 1003-1017

Wustlich, Guido: Ökonomisierung im Umweltrecht, ZUR 2009, 515-522

Zander, Joakim: The Application of the Precautionary Principle in Practice, Cambridge u.a. 2010

Materialverzeichnis

Agnew, D.J./White, C./Savage S., A Vision for European Fisheries. 2012 Reform of the EU Common Fisheries Policy. A Report for WWF by MRAG Ltd., Brussels 2012, online unter: http://assets.wwf.org.uk/downloads/mrag_wwf_cfp_reform_final_report_september_2009.pdf, Aufruf am 28.11.2015

BMU, Festlegung von Umweltzielen für die deutsche Nordsee/die deutsche Ostsee, Bonn 2012, online unter: <http://www.meeresschutz.info/berichte.html>, Aufruf am 28.11.2015

BMU, Nationale Strategie für die nachhaltige Nutzung und den Schutz der Meere, Niestetal 2008, online unter: <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/LI-MON-082964ge.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

BMU, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, online unter: http://www.biologischevielfalt.de/fileadmin/NBS/documents/broschuere_biolog_vielfalt_strategie_bf.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Döring, Ralf/Bender, Svane/Brosda, Kai/Kraus, Gerd/Kube, Jan/Laforet, Iris/Meyer, Thomas/Schaber, Matthias/Schulz, Norbert/Sordyl, Holmer: Wege zu einer natur- und ökosystemverträglichen Fischerei am Beispiel ausgewählter Gebiete der Ostsee, BfN-Skripten 170, Bonn-Bad Godesberg 2006, online unter: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/documents/Forschungsberichte/Oekosystemvertragliche_Fischerei_Ostsee_2005.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, An analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practice in the EU, Studie der Europäischen Kommission 2009

Europäische Kommission, Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM (2000), 1 endg.

Europäische Kommission, Die Europäische Union erklärt: Fischerei und maritime Angelegenheiten. Die Zukunft unserer Meere sichern, Luxemburg 2013, online unter: https://www.nuernberg.de/imperia/md/europa/dokumente/infoservice/2014/explained_fischerei.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, Europäischer Verhaltenskodex für eine nachhaltige und verantwortungsvolle Fischerei, Luxemburg 2004, online unter: http://bookshop.europa.eu/de/europaeischer-verhaltenskodex-fuer-nachhaltige-und-verantwortungsvolle-fischerei-pbKL5703443/downloads/KL-57-03-443-DE-C/KL5703443DEC_002.pdf;pgid=y8dIS7GUWMdSRoEAlMEUUsWbooooM926HaoUs;sid=4wd_eV8cxl1_fQ-ETcHh3jo55NR5qljP5dQ=?fileName=KL5703443DEC_002.pdf&SKU=KL5703443DEC_PDF&CatalogueNumber=KL-57-03-443-DE-C., Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, Facts and figures on the Common Fisheries Policy, Belgien 2014, online unter: http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/publications/pcp_en.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, Fisheries Measures for Marine Natura 2000 Sites, online unter: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, Grünbuch – Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM (2009) 163 endg.

Europäische Kommission, Grünbuch über die Zukunft der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM (2001) 135 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2015 im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM (2014) 388 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Biologische Vielfalt – Naturkapital und Lebensversicherung: EU-Strategie zum Schutz der Biodiversität bis 2020, KOM (2011) 244 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Aktionsplan zur Erhaltung der biologischen Vielfalt im Rahmen der Wirtschafts- und Entwicklungszusammenarbeit, KOM (2001) 162 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Eine Politik zur Einschränkung von unerwünschten Beifangen und zur Abschaffung von Rückwürfen in der europäischen Fischerei, KOM (2007) 136 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bestandsbewirtschaftung und Schutz der Meeressumwelt, KOM (1999) 363 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Elemente einer Strategie zur Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes in die Gemeinsame Fischereipolitik, KOM (2001) 143 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Rolle der GFP bei der Umsetzung eines ökosystembasierten Ansatzes zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete, KOM (2008) 187 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Anwendung des Vorsorgeprinzips und der mehrjährigen Mechanismen zur Festsetzung der TAC, KOM (2000) 803

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Verbesserung der Indikatoren für Fangkapazität und Fischereiaufwand im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM (2007) 39 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Verwirklichung der Nachhaltigkeit im Fischereisektor der EU mithilfe des Konzepts des höchstmöglichen Dauerertrags, KOM (2006) 360 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Zukunft des Markts für Fischereierzeugnisse in der Europäischen Union: Verantwortung, Partnerschaft, Wettbewerbsfähigkeit, KOM (1997) 719 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat. Fangmöglichkeiten 2009: Absichtserklärung der Europäischen Kommission, KOM (2008) 331 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftungsinstrumente in der Fischerei, KOM (2007) 73 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Eindämmung des Verlusts der biologischen Vielfalt bis zum Jahr 2010 – und darüber hinaus – Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen, KOM (2006) 216 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2011, KOM (2010) 241 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2014, KOM (2013) 319 endg.

Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Leitlinien für den Abzug von Quoten gem. Art. 105 Absätze 1, 2 und 5 der Verordnung (EG) 1224/2009, ABl. C 72 v. 10.03.2012, S. 27

Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, Draft, September 2015, online unter: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ecolabel/doc/summary_en.pdf, Aufruf am 28.11.2015.

Europäische Kommission, Summary of the public consultation on an EU ecolabel for fishery and aquaculture products, online unter: http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/ecolabel/doc/summary_en.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Europäische Kommission, Vorschlag einer Verordnung zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates, KOM (2014) 614 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag einer Verordnung zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den EU-Gewässern sowie für EU-Schiffe in bestimmten Nicht-EU-Gewässern, KOM (2013) 753 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die marine Raumordnung und das integrierte Küstenzonenmanagement, KOM (2013) 133 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik, KOM (2011) 425 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1342/2008 des Rates vom 18. Dezember 2008 zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände und die Fischereien, die diese Bestände befischen, KOM (2012) 498 endg.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 423/2004 hinsichtlich der Wiederauffüllung der Kabeljaubestände und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93, KOM (2008) 162 endg.

Europäisches Parlament (Generaldirektion Interne Politikbereiche), Einrichtung von Bestandsauffullungsgebieten, Themenpapier, Sept. 2012, online unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/495827/IPOL-PE_CH_NT_\(2012\)_495827_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2012/495827/IPOL-PE_CH_NT_(2012)_495827_DE.pdf), Aufruf am 28.11.2015

EWG, Die Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft, Europäische Dokumentation Zeitschrift 1/1985, S. 1-79

FAO, Guidelines for the Ecolabelling of Fish and Fishery Products from marine capture Fisheries, Revision 1, Rom 2009, <http://www.fao.org/docrep/012/i1119t/i1119t.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

FAO, The Ecosystem Approach to Fisheries, FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries 4 Suppl. 2, Rome 2003, online unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y4470e/y4470e00.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

FAO, The Precautionary Approach to Capture Fisheries and Species Introduction, Rome 1996 online unter: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/003/W3592e/W3592e00.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture, Rome 2012, online unter: <http://www.fao.org/docrep/016/i2727e/i2727e.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

- FAO, The State of World Fisheries and Aquaculture. Opportunities and Challenges, Rome 2014, online unter: <http://www.fao.org/3/a-i3720e.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- FIZ, Fisch-Wirtschaft, Daten und Fakten, Hamburg 2013, online unter: http://www.fischinfo.de/images/broschueren/pdf/Daten_und_Fakten_2013.pdf, Aufruf am 28.11.2015
- HELCOM, Overview of the status of the network of Baltic Sea marine protected areas, Helsinki 2013, online unter: <http://helcom.fi/Lists/Publications/Overview%20of%20the%20status%20of%20the%20network%20of%20Baltic%20Sea%20marine%20protected%20areas.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- HELCOM, Red List 2013 of Baltic Sea species in danger of becoming extinct, BSEP No. 140, online unter: <http://helcom.fi/Lists/Publications/BSEP140.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- HELCOM, Red List 2013 of Baltic Sea underwater biotopes, habitats and biotope complexes, BSEP No. 138, online unter: http://www.helcom.fi/Documents/Ministerial2013/Associated%20documents/Supporting/Red%20List_Baltic%20Sea%20underwater%20biotopes%20habitats%20and%20biotope%20complexes_BSEP138.pdf, Aufruf am 28.11.2015
- HELCOM, Towards an ecologically coherent network of well-managed Marine Protected Areas, BSEP No. 124B, online unter: <http://www.helcom.fi/Lists/Publications/BSEP124B.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES WGECO, Report of the Working Group on the Ecosystem Effects of Fishing Activities (WGECO), Copenhagen 2004, online unter <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Expert%20Group%20Report/ACE/2004/WGECO04.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 5, Celtic Sea and West of Scotland, Cod in Subarea VIa, 5.4.3, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/cod-scow.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 5, Celtic Sea and West of Scotland, Cod in Subarea VIIa, 5.4.5, unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/cod-iris.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 6, North Sea, Cod in Subarea IV and Divisions VIIId and IIIa West, 6.4.3, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/cod-347.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 6, North Sea, Plaice in Subarea IV, 6.4.18, online unter: <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/2013/ple-nsea.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2008, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, online unter <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/ICES%20Advice/2008/ICES%20ADVICE%202008%20Book%201.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

- ICES, Advice 2009, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/ICES%20Advice/2009/ICES%20ADVICE%202009%20Book%201.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2010, Book 1, Introduction, Overviews and Special Requests, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/ICES%20Advice/2010/ICES%20ADVICE%202010%20BOOK%201.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2012, Book 6, North Sea, Mixed-fisheries advice, 6.4.25, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2012/2012/mix-nsea.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 6, Multispecies consideration for the North Sea stocks, online unter: <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/2013/mult-NS.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Advice 2013, Book 9, Widely distributed and migratory stocks, Hake in Division IIIa, Subareas IV, VI and VII, and Divisions VIIIa, b, d (Northern Stock), 9.4.10, online unter: <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2013/2013/hke-nrth.pdf>, Aufruf am 28.11.2015
- ICES, Guidance on the Application of the Ecosystem Approach to Management of the Human Activities in the European Marine Environment, ICES Cooperative Research Report No. 273, online unter: [http://www.ices.dk/sites/pub/Publications/Cooperative%20Research%20Report%20\(CRR\)/crr273/crr273.pdf](http://www.ices.dk/sites/pub/Publications/Cooperative%20Research%20Report%20(CRR)/crr273/crr273.pdf), Aufruf am 28.11.2015
- maribus (Hrsg.): World Ocean Review 1 (2010), Mit den Meeren leben. Ein Beitrag über den Zustand der Weltmeere, Hamburg 2010, online unter: <http://worldoceantech.com/>, Aufruf am 28.11.2015
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung M-V, Fortschreibung des Landesraumentwicklungsprogramms, Entwurf zur zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens, online unter: <http://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/Fortschreibung>, Aufruf am 28.11.2015
- MSC, MSC Certification Requirements, Version 1.3, 14. Januar 2013, online unter: <https://www.msc.org/documents/scheme-documents/msc-scheme-requirements/msc-certification-requirements>, Aufruf am 28.11.2015
- MSC, MSC-zertifizierte Fischereien. Frische Fakten und Fanggeräte, online unter: <https://www.msc.org/publikationen/fischereien/fischereien-im-programm/fischereikatalog-1>, Aufruf am 28.11.2015
- NABU/Greenpeace/Deutsche Umwelthilfe/DNR/BUND/WWF/WDC, Hintergrund zur Verbändeklage – Schutz den Meeresschutzgebieten in Nord- und Ostsee!, online unter https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/meereschutz/150127-nabu-hintergrund-zur_verbaendeklage-meeresschutzgebiete.pdf, Aufruf am 28.11.2015
- OSPAR-Kommission, 2012 Status Report on the OSPAR Network of Marine Protected Areas, online unter: http://www.ospar.org/ospar-data/p00618_2012_mp_a_status%20report.pdf, Aufruf am 28.11.2015

Sell, Anne/Pusch, Christian/von Dorrien, Christian/Krause, Jochen/Schulze, Tors ten/Carstensen, Daniel: Maßnahmenvorschläge für das Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ in Nord- und Ostsee, online unter: https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkueste/nschutz/downloads/Berichte-und-Positionspapiere/Bericht_AG-Nord-und-Ostsee-2011.pdf, Aufruf am 28.11.2015

SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften. Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, Stellungnahme, Berlin 2011, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015.

SRU, Für einen wirksamen Meeresnaturschutz. Fischereimanagement in Natura 2000-Gebieten in der deutschen AWZ, Stellungnahme, Berlin 2012, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2012_11_AS_17_Fischereimanagement.pdf?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

SRU, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee, Sondergutachten, Berlin 2004, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2004 SG_Meeresumweltschutz_fuer_Nord_und_Ostsee.pdf;jsessionid=B6780428CC81EA8268A1B4F6E282685C.1_cid335?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

SRU, Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Berlin 2002, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2002_Umweltgutachten_Bundestagsdrucksache.pdf;jsessionid=2E7ABB75099085E14FCB09DE81415E9C.1_cid335?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

SRU, Umweltgutachten 2008. Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin 2008, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2008_Umweltgutachten_BTD.pdf?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

SRU, Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin 2012, online unter: http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

Statistisches Bundesamt, Bruttoninlandsprodukt 2013 für Deutschland, Wiesbaden 2014, online unter: https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Presskonferenzen/2014/BIP2013/Pressebroschuere_BIP2013.pdf?__blob=publicationFile, Aufruf am 28.11.2015

STECF, Report of the SGMOS-08-01 Working Group on the reduction of discarding practice, online unter: https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/44880/08-06 SG-MOS+08-01+-+Reduction+of+discarding+practices_JRC49008.pdf, Aufruf am 28.11.2015

UBA, Klimawandel und marine Ökosysteme. Meeresschutz ist Klimaschutz, Dessau-Roßlau 2009, online unter: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3805.pdf>, Aufruf am 28.11.2015

WBGU, Die Zukunft der Meere – zu warm, zu hoch, zu sauer, Sondergutachten, Berlin 2006, online unter: http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/sondergutachten/sn2006/wbgu_sn2006.pdf, Aufruf am 28.11.2015

WCED, Our Common Future, Oxford u.a. 1987