

**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](http://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
-----------------------------	----

<b>1. Kapitel – Einführung .....</b>	<b>1</b>
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
<b>2. Kapitel – Kompetenzgrundlagen für das Fischerei- und Meeressumwelt- schutzrecht im Mehrebenensystem .....</b>	<b>23</b>
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) Meeressumweltschutzrechtliche Zuständigkeit der EU .....	42
cc) Nationale meeressumweltschutzrechtliche Kompetenzen .....	43
dd) Zwischenergebnis .....	46
3. Horizontale Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen Fischerei- und meeressumweltschutzrechtlichen 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
<b>III. Integration des Völkervertragsrechts in die europäische und deutsche Rechtsordnung .....</b>	<b>58</b>
1. Geltungsanspruch des Völkerrechts auf Unionsebene .....	58
2. Umsetzungsbedürftigkeit des Völkerrechts in die deutsche Rechtsordnung ..	60
<b>IV. Meeressumweltrechtlicher Einfluss völkerrechtlicher Regelungen auf das Seerechtsübereinkommen .....</b>	<b>62</b>
1. Übereinkommen über gebietsübergreifende Fischbestände .....	63
2. FAO-Verhaltenskodex .....	64
3. Übereinkommen über die biologische Vielfalt .....	65
4. Regionale Meeresschutzzübereinkommen .....	68
5. Zusammenfassung .....	69
<b>V. Zwischenfazit .....</b>	<b>69</b>
 <b>3. Kapitel – Ökologische Grundsätze einer umweltverträglichen Fischerei .....</b>	<b>71</b>
<b>I. Die Ökologisierung des Fischereirechts .....</b>	<b>72</b>
<b>II. Der Vorsorgegrundsatz .....</b>	<b>76</b>
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
<b>III. Der Nachhaltigkeitsgrundsatz .....</b>	<b>86</b>
1. Nachhaltige Fischereibewirtschaftung im Völkerrecht .....	90
2. Nachhaltigkeit in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU .....	94
3. Zusammenfassung .....	96
<b>IV. Der Ökosystemansatz .....</b>	<b>97</b>
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
<b>V. Zwischenfazit .....</b>	<b>106</b>	
<b>4. Kapitel – Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik als Instrumente einer umweltverträglichen Fischerei.....</b>	<b>107</b>	
<b>I. Kompetenzkonflikte bei dem Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen .....</b>	<b>108</b>	
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
<b>II. Der höchstmögliche Dauerertrag als Bewirtschaftungsziel .....</b>	<b>117</b>	
<b>III. Mehrjahrespläne als Bewirtschaftungsgrundlage .....</b>	<b>120</b>	
1.	Inhaltliche Reichweite von Mehrjahresplänen .....	121
2.	Ökologische Vorteile einer mehrjährigen Bestandsbewirtschaftung .....	125
<b>IV. Die Festsetzung von Fangmöglichkeiten .....</b>	<b>128</b>	
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
<b>V. Pflicht zur Anlandung aller Fänge .....</b>	<b>164</b>
<b>VI. Bestandsauffüllungsgebiete .....</b>	<b>166</b>
<b>VII. Zwischenfazit .....</b>	<b>168</b>
<b>5. Kapitel – Weitere Instrumente zugunsten einer umweltverträglichen Fischerei .....</b>	<b>171</b>
<b>I. Maritime Raumordnung zur räumlichen Steuerung fischereirechtlicher Bewirtschaftungsmaßnahmen .....</b>	<b>172</b>
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 Fischereischutzonen als umweltverträgliche Instrumente .....	185
4. Zusammenfassung .....	189
<b>II. Geschützte Meeresgebiete als mittelbare Bestandserhaltungsmaßnahme .....</b>	<b>190</b>
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

---

<b>III. Fischereirelevante Anforderungen der Meeresstrategierahmenrichtlinie zur Erreichung eines guten Umweltzustands .....</b>	213
a) Umweltverträgliche Fischerei als Beitrag zur Erreichung eines guten Umweltzustands .....	214
b) Kritische Betrachtung der Einbeziehung der Fischerei in die Meeresstrategierahmenrichtlinie .....	216
<b>IV. Ökologische Verbraucherinformation als Instrument für eine umweltverträgliche Fischerei .....</b>	217
1. Nutzen und Schwierigkeiten der ökologischen Verbraucherinformation .....	218
2. Etikettierungspflicht von Fischereiprodukten .....	221
3. Zertifizierung von Fischereiprodukten 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
<b>V. Zwischenfazit .....</b>	229
<b>6. Kapitel – Fazit .....</b>	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 Meeressumweltschutzrechts, sondern die beiden Rechtsbereiche stehen nebeneinander .....	232
4. Das Auseinanderfallen der Verantwortlichkeit von Europäischer Union und Mitgliedstaaten blockiert die Erreichung von fischerei- und meeressumweltschutzrechtlichen Zielen .....	233
5. Die Umsetzung der fischereirechtlichen Regelungen ist für das Gelingen einer umweltverträglichen Fischerei erforderlich .....	234
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	237
<b>Materialverzeichnis .....</b>	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 Ostseegebiets

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
OURL	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

