

Diskussionsbeitrag

Fischereipolitik versus Tier- und Artenschutz: kein Schutz für europäische Meerestiere?

Am 13. Juni 2018 hat der EuGH in der Rs C-683/16, *Deutscher Naturschutzring gegen Bundesrepublik Deutschland*, entschieden, dass **Mitgliedstaaten nicht befugt sind, in Natura 2000-Gebieten¹ die Fischerei mittels grundberührender Fanggeräte und Stellnetze zu untersagen**. Die betreffenden Gebiete befinden sich alle in Gewässern, die zur deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone gehören. Die Seefischerei wird dort mit grundberührenden Fanggeräten und Stellnetzen ausgeübt, was Riffe und Sandbänke beeinträchtigt und zum Beifang von Schweinswalen und Seevögeln führt. Der Deutsche Naturschutzring beantragte die Untersagung dieser Form der Fischerei, weil diese grundberührenden Schleppnetze bzw stationären Kiemen- und Verwickelnetze gegen Art 6 Abs 2 FFH-RL² verstoßen würden. Außerdem sei dies eine notwendige Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahme iSd UmwelthaftungsRL³. Das Bundesamt für Naturschutz lehnte den Antrag aus Kompetenzgründen ab: Die geforderten Maßnahmen würden nach Art 3 Abs 1 lit d AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen; Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze, die Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben, dürften nach Art 11 VO (EU) 1380/2013⁴ nur von der Kommission erlassen werden.

-
- 1 Im Jahr 2005 wurde unter Hinweis auf Art 3 Abs 2 lit a Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG (kodifizierte Neufassung: RL 2009/147/EG, ABl L 2010/20, 7; VS-RL) die »Pommersche Bucht« zum Naturschutzgebiet erklärt. 2007 entschied die Kommission, dass das »Sylter Außenriff« sowie die »Pommersche Bucht mit Oderbank« ein »Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung« gemäß Art 4 Abs 2 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (ABl L 2006/363, 368; FFH-RL) seien. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Gebiete danach aber weder als »besonderes Schutzgebiete« iSd Art 4 Abs 4 FFH-RL ausgewiesen, noch Bestandserhaltungsmaßnahmen durchgeführt.
 - 2 »Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.«
 - 3 Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl L 2004/143, 56.
 - 4 VO (EU) 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, ABl L 2013/354, 22.

Im Vorabentscheidungsverfahren hatte der EuGH das **Verhältnis von Art 11 VO (EU) 1380/2013 (Fischereipolitik) und Art 6 FFH-RL (Artenschutz)** zu klären – oder allgemeiner formuliert: »Fällt eine Maßnahme wie ein generelles Verbot bestimmter Fangmethoden und -geräte in Naturschutzgebieten zum Schutz des Meeresökosystems als Ganzes in den Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der **Gemeinsamen Fischereipolitik** oder in den Bereich der **Umweltpolitik**?«⁵.

Zunächst hatte der EuGH zu entscheiden, ob es einem Mitgliedstaat tatsächlich untersagt ist, in – seiner Hoheit und Gerichtsbarkeit unterliegenden – Gewässern Maßnahmen zu erlassen, die nach Art 6 FFH-RL erforderlich sind, Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und mit denen in Natura 2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührender Fanggeräte sowie Stellnetze umfassend untersagt wird. Der EuGH ließ keinen Zweifel daran, dass das Verbot der Fischerei mit grundberührenden Fanggeräten sowie Stellnetzen eine »**Bestandserhaltungsmaßnahme**« ist. Zwar ergibt sich aus der VO unmittelbar, dass ein Mitgliedstaat – hauptsächlich unter der Bedingung, dass nicht die Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten betroffen werden – Maßnahmen erlassen darf, die erforderlich sind, um seine Verpflichtungen aus Art 6 FFH-RL einzuhalten, zu denen insb das Verbot bestimmter Fang- und Tötungsmethoden ua von Meerestieren zum Schutz bestimmter Arten zählt. Jedoch reicht nach übereinstimmender Auffassung von EuGH und GA *Wahl* die Tatsache, dass Maßnahmen, mit denen die Verwendung bestimmter Fanggeräte und -methoden untersagt wird, sich auch auf andere Tierarten als die zu fischenden auswirken würde, nicht aus, um diese Maßnahmen aus dem Geltungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik fallen zu lassen.⁶ Im Gegenteil: Maßnahmen, mit denen die berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührender Fanggeräte sowie Stellnetze umfassend untersagt wird, können Anreize für den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung

5 So GA *Wahl* in Rz 1 in seinem Schlussantrag vom 25. 1. 2018.

6 Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass Art 7 VO (EU) 1380/2013 ausdrücklich den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen vorsehe, die Anreize für Fischfang mit geringen Folgen für das Meeresökosystem schaffen sollen, und allgemeiner den Erlass von spezifischen Maßnahmen zur Minimierung der negativen Auswirkungen der Fischereitätigkeit auf die Biodiversität der Meere und der Meeresökosysteme. »Bestandserhaltung« umfasst daher nicht nur Maßnahmen der Fischereipolitik i.e.S. (insb Festlegung von Fangquoten für bestimmte, wirtschaftlich interessante Arten), sondern auch Umweltschutzziele dienende Maßnahmen.

eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Habitate der (fischereilich genutzten) Arten in den betreffenden Gebieten schaffen und daher unter Art 11 Abs 1 VO (EU) 1380/2013⁷ fallen.

Hinsichtlich des Begriffs »Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten« griff der EuGH auf das UN-Seerechtsübereinkommen von Montego Bay zurück. Demzufolge haben Schiffe die Staatszugehörigkeit des Staates, dessen Flagge zu führen sie berechtigt sind; jeder Staat übt seine Hoheitsgewalt und Kontrolle über die seine Flagge führenden Schiffe aus. »Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten« sind demnach im vorliegenden Sachverhalt nichtdeutsche »Unionsschiffe«. Weil die in Aussicht genommene Beschränkung auch für nichtdeutsche Schiffe Auswirkungen haben kann, kann sie gemäß Art 11 Abs 1 VO (EU) 1380/2013 nicht von einem Mitgliedstaat angeordnet werden.

Es ist daher festzuhalten: **Art 11 Abs 1 VO (EU) 1380/2013 verwehrt es einem Mitgliedstaat, für Gewässer unter seiner Hoheit oder Gerichtsbarkeit Maßnahmen zu erlassen, die zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach Art 6 FFH-RL erforderlich sind und mit denen in Natura 2000-Gebieten berufsmäßige Seefischerei mittels grundberührender Fanggeräte sowie Stellnetze umfassend untersagt wird, wenn diese Maßnahmen Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge haben, die die Flagge anderer Mitgliedstaaten führen.**

Der EuGH hatte sich natürlich auch mit dem Vorbringen zur Erforderlichkeit des Geforderten als Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahme iSd UmwelthaftungsRL zu befassen. Dazu hielt er fest: Art 11 Abs 1 VO (EU) 1380/2013 nimmt ausdrücklich Bezug auf die Verpflichtungen

7 »(1) Die Mitgliedstaaten haben das Recht, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen, die keine Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten haben und für die Gewässer unter ihrer Hoheit oder Gerichtsbarkeit gelten und zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach Artikel 13 Absatz 4 der Richtlinie 2008/56/EG, Artikel 4 der Richtlinie 2009/147/EG oder Artikel 6 der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich sind, vorausgesetzt, diese Maßnahmen sind mit den Zielen des Artikels 2 dieser Richtlinie vereinbar, erreichen die Ziele der entsprechenden Unionsvorschriften, die sie umsetzen sollen, und sind wenigstens ebenso streng wie Maßnahmen nach Unionsrecht.

(2) Ist ein Mitgliedstaat (im Folgenden »veranlassender Mitgliedstaat«) der Auffassung, dass Maßnahmen erlassen werden müssen, um die Verpflichtungen nach Absatz 1 einzuhalten und haben andere Mitgliedstaaten ein direktes Bewirtschaftungsinteresse an der Fischerei, die von solchen Maßnahmen betroffen ist, so wird der Kommission die Befugnis übertragen, auf Antrag solche Maßnahmen im Wege delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 46 zu erlassen. Für diesen Zweck ist Artikel 18 Absätze 1 bis 4 und Absatz 6 sinngemäß anzuwenden.«

aus der RL 2008/56/EG⁸, der VS-RL und der FFH-RL. Die Umweltaf-
 fahrungsRL 2004/35/EG ist nicht explizit genannt. Nach Ansicht des EuGH
 ist die Aufzählung der Unionsrechtsvorschriften taxativ, weshalb Art 11
 VO (EU) 1380/2013 **dem Erlass von Maßnahmen entgegensteht, die der
 Umweltschadensvorbeugung oder -beseitigung dienen.**

Naturschützer/innen bedauerten diese Entscheidung des EuGH
 und es ist in der Tat ein wenig widersprüchlich, wenn ein Mitglied-
 staat zu Schutzmaßnahmen in einem Natura 2000-Gebiet verpflich-
 tet ist, diese aber dann nicht realisieren darf, wenn es sich um mari-
 time Arten oder Habitate handelt und mittelbar die Fischerei betroffen
 sein könnte. Wirklich überraschend kam das Urteil aber nicht.⁹ Der
 EuGH hatte bereits 1993 in der Rs C-405/92, *Mondiet*, und 2002 in der
 Rs C-336/00, *Huber*, entschieden, dass ein Verbot bestimmter Fangme-
 thoden und -geräte als den Erfordernissen des Umweltschutzes Rech-
 nung tragende Fischereimaßnahme nicht deshalb automatisch eine
 Handlung im Bereich des Umweltschutzes sei. Dient eine Maßnahme
 insb der »Erhaltung der biologischen Meeresschätze«¹⁰, also den für
 wirtschaftliche Zwecke zu entnehmenden Fischarten, so ist sie Teil der
 Gemeinsamen Fischereipolitik.

Die EU hat gemäß Art 3 Abs 1 lit d AEUV die **ausschließliche Zustän-
 digkeit** im Bereich der »Erhaltung der biologischen Meeresschätze«¹¹ im
 Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik; hingegen fallen alle ande-
 ren Aspekte der Gemeinsamen Fischereipolitik und der Umweltpolitik
 gemäß Art 4 Abs 2 lit d und e AEUV in die Bereiche der **geteilten Zustän-
 digkeit** der Union.

Nun ist der EU-Fischereipolitik durchaus zu attestieren, dass sie mit
 der VO (EU) 1380/2013 eine Reaktion auf die früher praktizierte Über-

8 RL 2008/56/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemein-
 schaft im Bereich der Meeresumwelt (ABL L 2008/164, 19; Meeresstrategie-RahmenRL).

9 Vgl zu den arten- und habitatschutzrechtlichen Anforderungen an Fischereiaktivitä-
 ten etwa bereits *Proelß/Kirschey*, Kleinwalschutz in Deutschland und Europa, NuR
 2012, 378 ff.

10 Vgl die Definition in Art 4 Abs 2 VO (EU) 1380/2013: »biologische Meeresschätze«
 sind die verfügbaren und zugänglich im Meer lebenden Arten, einschließlich ana-
 dromer und katadromer Arten, während ihres Lebens im Meer«. Vgl ferner *Vollmer*,
 Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und
 Ostsee (2017) 36 mwN: »Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze ist als Be-
 standserhaltung zugunsten der von der Fischerei wirtschaftlich genutzten Arten zu
 verstehen, nicht aber etwa als Artenschutz.«

11 In der englischen Fassung: »conservation of marine biological resources«, in der
 französischen Fassung: »la conservation des ressources biologique de la mer«.

fischung gesetzt hat. Nach Ansicht von GA *Wahl* beruht die VO (EU) 1380/2013 »auf einem **ökosystembasierten Ansatz der Fischereiwirtschaft**, um auf diese Weise die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß zu reduzieren und so weit wie möglich eine Verschlechterung der Meeresumwelt zu vermeiden«. ¹² Nichts desto trotz ist festzuhalten, dass die Gemeinsame Fischereipolitik ein **Teil der EU-Binnenmarktpolitik** ist (vgl Art 38 AEUV), die primär von ökonomischen Interessen getrieben wird ¹³ und ökologische Erfordernisse »nur« einbeziehen muss (vgl Art 11 AEUV).

Dass sich Fischfangmethoden auch auf andere Tierarten (zB Seevögel, Schildkröten, Robben) als die zu fischenden auswirken und (damit) auch ganz allgemein für **das gesamte Ökosystem des betreffenden Gebietes Folgen** haben können, liegt auf der Hand. Aus europarechtlicher Sicht führt dieser »Nebeneffekt« aber nicht dazu, dass solche Maßnahmen nicht dem **Regelungsregime der Gemeinsamen Fischereipolitik** unterliegen: Maßnahmen können durchaus dazu bestimmt sein, das Meeresökosystem als Ganzes (und nicht nur oder hauptsächlich wirtschaftlich nutzbare Meeresressourcen) zu schützen, aber das bedeutet nicht, dass Art 11 VO (EU) 1380/2013 nicht auf sie anwendbar ist.

Wenn nun Art 11 VO (EU) 1380/2013 darauf abstellt, dass sich Bestandserhaltungsmaßnahmen auch auf Schiffe aus anderen Mitgliedstaaten auswirken können, dann eröffnet er damit einen nahezu unbeschränkten Anwendungsbereich. ¹⁴ Sobald Fischereiiinteressen ¹⁵ anderer

12 Rz 23 des Schlussantrags. Ähnlich Erwägungsgrund 23 der VO (EU) 1380/2013.

13 Vgl auch Art 1 Abs 1 lit a VO (EU) 1380/2013, demzufolge sich die Gemeinsame Fischereipolitik auf die Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, die die verfügbaren und zugänglichen im Meer lebenden Arten nutzen, erstreckt. Ähnlich Erwägungsgrund 2 der VO (EU) 1380/2013: »Fischereimanagement für biologische Meeresschätze« (= die Bestände der verfügbaren und zugänglich im Meer lebenden Arten).

14 GA *Wahl* rechtfertigt dies damit, dass »Art 3 Abs 1 lit d AEUV der Gedanke zugrunde [liege], dass die Abwägung zwischen dem rein wirtschaftlichen Ziel der optimalen Nutzung der Meeresressourcen und dem mehr umweltorientierten Ziel der Erhaltung und nachhaltigen Bewirtschaftung dieser Ressourcen, und damit des Meeresökosystems als Ganzes, auf Unionsebene vorgenommen werden soll. Könnten die Mitgliedstaaten einseitig Maßnahmen erlassen, die sich auf das »Wo, Wie und Wieviel« der zulässigen Fischereitätigkeiten sofort und unmittelbar auswirken könnten, wäre die Effektivität und Kohärenz der GFP beeinträchtigt und käme es zu einer Fragmentierung und Verzerrung des EU-weiten Markts« (Rz 26 seines Schlussantrags).

15 Das »direkte Bewirtschaftungsinteresse an der Fischerei« wird in Art 4 Abs 1 Z 22 VO (EU) 1380/2013 definiert: »Mitgliedstaat, der ein direktes Bewirtschaftungsinter-

Mitgliedstaaten berührt sind (weil deren Fangflotten in fremden Gewässern aktiv werden könnten), endet die Zuständigkeit des die Hoheitsgewalt und Gerichtsbarkeit über das Gewässer ausübenden Mitgliedstaats und geht die Fischfang- und Meeresschätzeerhaltungsregelungskompetenz auf die Kommission¹⁶ über.¹⁷ Den Mitgliedstaaten ist es somit aus der Hand genommen, in »ihren« maritimen Natura 2000-Gebieten für entsprechenden Schutz zu sorgen, weil/wenn davon die Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten berührt sind. Welche maritimen Fischbestandserhaltungsmaßnahmen sich allein auf nationale Schiffe auswirken – und daher vom jeweiligen Mitgliedstaat selbst erlassen werden können – ist nicht wirklich ersichtlich. Denkbar wären etwa Vorschriften, die den nationalen Schiffen größere Netzmaschen vorschreiben, was aber zum einen eine Inländerdiskriminierung wäre und zum anderen einen Wettbewerbsnachteil und wirtschaftliche Einbußen mit sich bringen würde. Kein Hochseefischereistaat wird so etwas seinem Wirtschaftssektor zumuten.

Spielen Tier- und Artenschutzüberlegungen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik überhaupt eine Rolle? Art 39 Abs 1 AEUV (iVm Art 38 Abs 1 Satz 4 AEUV) bestimmt fünf Ziele der Gemeinsamen Fischereipolitik (Produktivitätssteigerung, angemessene Lebenshaltung, Marktstabilisierung, Versorgungssicherheit, angemessene Verbraucherpreise), **Maßnahmen** zur Verwirklichung dieser Ziele sehen die Art 40–44 AEUV vor. In diesen primärrechtlichen Bestimmungen ist der »**Bestandsschutz**« **nicht explizit genannt**. Umweltschutzaspekte

teresse hat, ist ein Mitgliedstaat, der ein Interesse hat, das entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone des betreffenden Mitgliedstaats ... besteht«.

- 16 Nach *Vollmer*, Instrumente 36 f mwN, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten keinerlei Regelungen erlassen dürfen, die sich – und sei es auch nur mittelbar – auf die Seefischerei auswirken; damit verstoße sie jedoch gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art 5 Abs 1 und 2 EUV) und entziehe den Mitgliedstaaten Kompetenzen im umweltschutzrechtlichen Bereich, zumal sich eine umfassende fischerei-naturschutzrechtliche Handlungsermächtigung auch nicht aus Art 3 Abs 1 lit d AEUV ergebe und diese Bestimmung gerade nicht die naturschützenden Maßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Union verlagere.
- 17 Vgl nochmals Art 11 Abs 2 VO (EU) 1380/2013: Ist ein Mitgliedstaat der Auffassung, Maßnahmen zur Erfüllung von Verpflichtungen aus den angeführten Richtlinien treffen zu müssen und sind dadurch Fischereiinteressen anderer Mitgliedstaaten betroffen, so kann die Kommission auf Antrag solche Maßnahmen erlassen. Zu den Befugnissen des Rates und des Europäischen Parlaments im Zuge dieser »delegierten Rechtsetzung« vgl Art 46 VO (EU) 1380/2013.

sind daher über Art 11 AEUV zu berücksichtigen, Tierschutzaspekte über Art 13 AEUV. Nach Art 13 AEUV haben die Union und die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Fischereionionspolitik »den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung« zu tragen.¹⁸ Nach *Budischowsky* zielt diese Bestimmung auf den Schutz des einzelnen Tieres (»**Individualtierschutz**«) ab.¹⁹ In der Fischereipolitik muss insofern der unionsrechtlich geforderte Tierschutz in erster Linie im Zusammenhang mit Regelungen über tierschutzgerechte Fang- und Schlachtmethoden seinen Niederschlag finden. Eine **Abgrenzung zum Artenschutz**²⁰ wird dort schwierig, wo nicht der Fischereiwirtschaft unterliegende Tierarten, wie etwa Schildkröten, betroffen sind, zumal der Tierschutz nicht Teil der Umweltpolitik ist.²¹ Maßnahmen, die eine Schildkröte als Individuum vor einem qualvollen Erstickungstod bewahren sollen, wären in diesem Sinne dem Tierschutz zuzuordnen, während Maßnahmen, die eine Gefährdung des Erhaltungszustandes einer bestimmten Schildkrötenart infolge massenhaften Sterbens in Schleppnetzen verhindern sollen, dem Artenschutz zuzurechnen sind.

Bestandssicherung zum Wohl der Arten als auch die Beifangproblematik sind bei der Festsetzung von Fangmethoden zu berücksichtigende Aspekte.²² Gerade hier ergibt sich aber die Crux aus dem EuGH-Urteil: Dienen Maßnahmen ihrer Natur nach (auch) der Erhaltung der von der Fischerei wirtschaftlich genutzten Arten, so sind sie Teil der Gemeinsamen Fischereipolitik und fallen gemäß Art 3 Abs 1 lit d AEUV in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Nun könnte ein Mitgliedstaat versucht sein, Schutzmaßnahmen für nicht von der Gemeinsamen Fischereipolitik erfasste Tierarten wie Robben oder eben Schildkröten zu erlassen – etwa in Form von Fischereibeschränkungen (zB Verbot von Schleppnetzen, um das unbeabsichtigte Töten dieser

18 Nur in den in Art 13 AEUV genannten Politikbereichen hat die Union die Kompetenz zur Regelung des Tierschutzes. Vgl bereits *Randl*, Der Schutz von Tieren beim Transport (2003) 41 (»Annexmaterie«); ihr folgend *Budischowsky*, Art 13 AEUV, in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), Kommentar zu EUV und AEUV, 190. Lfg (2017) Rz 18.

19 *Budischowsky*, Art 13 AEUV, Rz 6.

20 Artenschutz (als Teil der Umweltpolitik gemäß Art 191 ff AEUV) wäre ebenfalls eine geteilte Zuständigkeit (Art 4 Abs 2 lit e AEUV), wird sich hinsichtlich der Meereslebewesen aber wiederum nach Art 3 Abs 1 lit d AEUV als »Erhaltung der biologischen Meeresschätze« in der ausschließlichen Unionszuständigkeit befinden.

21 Vgl bereits *Randl*, Schutz von Tieren 52; ihr folgend *Budischowsky*, Art 13 AEUV, Rz 8.

22 *Vollmer*, Instrumente, 35 f mwN.

Tiere zu verhindern). Allerdings stünde diese tier- und/oder artenschutzrechtliche Regelung wieder vor dem Problem, dass sie eine Maßnahme iSd Gemeinsamen Fischereipolitik wäre, weil sie Schiffen anderer Mitgliedstaaten verbieten würde, die gesuchten Fische (und den unerwünschten Beifang) auf ihre Weise zu entnehmen. Bleibt daher eigentlich nur die Variante, dass die EU im Rahmen ihrer Fischereibestimmungen selbst dafür Vorkehrungen trifft, dass nicht zu viele falsche Fische und andere Meerestiere ins Netz gehen oder dass bestimmte Gebiete gar nicht befischt werden.

Es wäre im Rahmen der **Gemeinsamen Fischereipolitik** durchaus zulässig, nicht nur (**fischerei**)wirtschaftliche Bedürfnisse zu erfüllen, sondern auch **Individualtierschutzaspekte**²³ sowie **Tierpopulationen schützende Aspekte** zu berücksichtigen.²⁴ Im Gegenteil, eine solche Berücksichtigung muss, wie oben angesprochen, als Erfordernis angesehen werden, um die Vorgaben von Art 13 AEUV in Bezug auf den Tierschutz einzuhalten und die Ziele der FFH- und der VS-RL in Bezug auf den Artenschutz nicht zu gefährden. Die jüngsten Aktivitäten²⁵ zur

23 Soweit ersichtlich fehlen derzeit Regelungen über das der Tötung vorausgehende Betäuben im Rahmen des Massenfangs. In der Praxis sterben die Fische an der Druckverminderung außerhalb des Wassers oder sie ersticken an der Luft.

24 Für *Frenz*, Umwelt- und Tierschutzklauseln im AEUV, NuR 2011, 103 (107) folgt aus Art 11 und 13 AEUV: »Bei der Fischerei ist darauf zu achten, dass grundsätzlich nur Fische erfasst werden, die später verzehrt werden, nicht aber noch zusätzliche Lebewesen. Zudem ist auf eine Erhaltung der Fische in einer Population Bedacht zu nehmen, die weiterhin das Fortleben der Tiere unter Wohlühlbedingungen ermöglicht.«

25 Vgl etwa VO (EU) 2018/973 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für Grundfischbestände in der Nordsee, ABL L 2018/179, 1: Für eine Bestandsbewirtschaftung nach dem Vorsorgegrundsatz und eine langfristige Umweltverträglichkeit von Fischfang werden hinsichtlich Kabeljau, Schellfisch, Scholle, Seelachs, Seezunge, Wittling, Seeteufel, Tiefseegarnele und Kaisergranat Vorgaben gemacht. Dabei geht es primär um die Populationen der befischten Arten (vgl Art 3 Abs 1 leg cit), allerdings »trägt der Mehrjahresplan auch zur Einstellung von Rückwürfen bei, indem unerwünschte Beifänge so weit wie möglich vermieden und minimiert werden« (Art 3 Abs 2 leg cit). Auch muss der Mehrjahresplan »im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union im Umweltbereich stehen« (Art 3 Abs 3 leg cit). Die Kommission wird ermächtigt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um »die Selektivität sicherzustellen oder zu verbessern, unerwünschte Fänge zu verringern oder die negativen Auswirkungen auf das Ökosystem zu minimieren« (Art 8 und 9 leg cit). Gleichzeitig wird aber für den Fang von Kabeljau im östlichen Ärmelkanal die Verwendung von Grundschleppnetzen, Baumkurren, Kiemen- und Spiegelnetzen sowie Langleinen erlaubt (Art 12 Abs 2 leg cit). Es liegt also an der Kommission, durch Spezifikationen zu Merkmalen von Fanggeräten oder das Verbot von Fanggeräten und/oder Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten, nicht nur die Laichfi-

Reduzierung des Beifangs zeigen dies in Ansätzen ebenso wie die Festlegung von Schongebieten, Schonzeiten und Befischungsintensitäten. Zur Sicherung einer »nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischbestände« regelt die Gemeinsame Fischereipolitik, wieviel (Höchstmenge und Quoten), in welcher Intensität (Begrenzung der Seetage der Schiffe), wo und wie gefischt werden darf. Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Sachverhalt ist darauf hinzuweisen, dass die Gemeinsame Fischereipolitik auch Regelungen zur Beschränkung von Beifängen und zur Vermeidung von Schäden an der Meeresumwelt (zB Riffen) enthält.²⁶ Wie so oft zeigt sich aber, dass aus Tier- und Artenschutzsicht Notwendiges zwar vielleicht berücksichtigt wird, aber idR nicht in dem Ausmaß, dass es zum Wohle der Tier- und Pflanzenarten und Habitate wirtschaftliche Aktivitäten zu verhindern im Stande ist. Das erinnert

sche oder die die Referenzgröße noch nicht erreicht habenden Individuen sowie die »Nichtzielarten« zu schützen, sondern auch negative Auswirkungen auf das Ökosystem zu minimieren. Es wird interessant zu beobachten, wie die Kommission die Fischereinteressen, den Tierschutz sowie das Unionsumweltrecht (und damit auch das Natura 2000-Regime) in der Nordsee so weit unter einen Hut bringen kann, dass – neben den Zielfischarten und den Nichtzielfischarten – etwa auch Schildkröten, Schweinswale, Robben und Riffe davon profitieren.

- 26 Nach *Schwartz*, Art 38 AEUV, in *Jaeger/Stöger* (Hrsg), Kommentar zu EUV und AEUV, 182. Lfg (2015) Rz 38 ff, lassen sich »in der Fülle unionsrechtlicher Regelungen ... bei einer Gesamtbetrachtung zwei Prinzipien erkennen, denen alle diese Regelungen folgen: Die Gemeinsame Fischereipolitik beruht demnach auf den Prinzipien der verantwortlichen und nachhaltigen Fischerei und des Schutzes der Meeresumwelt. Der Umsetzung des **Prinzips der verantwortlichen und nachhaltigen Fischerei** dienen mehrjährige Pläne. Diese Pläne sollen die Erholung der Fischbestände sicherstellen. Die Gemeinsame Fischereipolitik verfolgt weiters das **Prinzip des Schutzes der Meeresumwelt**, insb des Schutzes des ökologischen Gleichgewichts, des Schutzes bedrohter Arten (wie Rochen und Wale) sowie des Schutzes wesentlicher Elemente der Meeresökologie. Ein wesentliches Element zur Sicherstellung einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Fischereiresourcen ist das Management der Flottenkapazität.« Sowohl die Nachweise als auch die Begründung für diese Ausführungen unterlässt *Schwartz*. Zu den angesprochenen Mehrjahresplänen sei etwa ergänzt, dass es dabei darum geht, »Fischbestände in einem Umfang wieder her[zu]stellen und [zu] erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht« (Art 9 Abs 1 VO (EU) 1380/2013). Auch will die Gemeinsame Fischereipolitik sicherstellen, dass Fischereitätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit dem Ziel der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und eines Beitrags zum Nahrungsmittelangebot vereinbar ist« (Art 2 Abs 1 VO (EU) 1380/2013) – aber zum einen beziehen sich die Aktivitäten eben nicht auf die »Meeresumwelt«, sondern auf die fangbaren Tiere (»biologische Meeresschätze«) und zum anderen ist dies hier wohl ein Paradebeispiel für den anthropozentischen Ansatz »schützen, um zu nutzen«.

frappant an die »3. Piste«-Diskussion in Österreich und die Frage nach dem Vorrang der Wirtschaftsbedürfnisse gegenüber dem Tier- oder Umweltschutz. Wenn die Gemeinsame Fischereipolitik tatsächlich sicherstellen soll, dass Fischereitätigkeiten langfristig zu ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit beitragen (so Erwägungsgrund 4 der VO (EU) 1380/2013), bedarf es neben der Produktivität des Fischereisektors und des angemessenen Lebensstandards für die vom Fischfang Abhängigen auch vermehrt einer **umweltverträglichen Fischerei**. Möglicherweise ist daher das »bemüht sich, dafür zu sorgen, dass eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Fischereitätigkeiten vermieden werden« (so Art 2 Abs 3 VO (EU) 1380/2013) nicht genug. Dieses »Bemühen« ist ja ohnedies nur das Mindestmaß dessen, was Art 11 AEUV verlangt, weil es dort um eine »Einbeziehung« in die Politikgestaltung geht, aber keinerlei ausschlaggebende, verdrängende, »Veto-artige« Kraft damit verbunden ist. Tierschutz²⁷, Artenschutz²⁸ und Naturschutz²⁹ scheinen derzeit gegenüber der Nutzung der »biologischen Meeresschätze in Form von fischereilich interessanten Arten« den Kürzeren zu ziehen.

Rudolf Feik

27 Etwa das Verhindern des qualvollen Verendens als Beifang.

28 Etwa das Nichtstören oder -töten bedrohter Tierarten in ihren Habitaten.

29 Etwa der Schutz von Riffen.