

**Studien zum Öffentlichen Recht,
Völker- und Europarecht**

Herausgegeben von Prof. Dr. Eckart Klein

Runhild Solveig Vogel

Die Außen-
fischereibeziehungen
der Europäischen
Gemeinschaft

18

PETER LANG
Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung und Gang der Untersuchung

„Seerecht ist, zumindest aus deutscher Sicht, primär Wirtschaftsrecht.“¹

I. Einleitung

Die Einschätzung, dass vorrangig wirtschaftliche Interessen die Maßnahmen in der Seefischerei steuern, trifft auch auf die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) der Europäischen Gemeinschaft zu. Die GFP ist das weltweit größte und umfassendste System für Fischereimanagement. Sie ist die Grundlage gemeinsamer Erhaltungs-, Bewirtschaftungs- und Strukturmaßnahmen, Marktregulierungen und internationaler Beziehungen.² Allerdings ist sie auch starker Kritik ausgesetzt und wurde als ein Bewirtschaftungssystem bezeichnet, das zum Scheitern verurteilt sei.³ Besonders bemängelt wird die jährliche Festsetzung der Gesamtfangmengen. Letztere werden aus politischen Gründen oftmals zu hoch angesetzt und dienen häufig eher der Aufrechterhaltung der fragilen politischen Harmonie als dem effektiven Schutz der Bestände.⁴ In den letzten 15 Jahren vereinbarten die Fischereiminister durchschnittlich um 30 % höhere Fangmengen als wissenschaftlich empfohlen.⁵

Ziel der folgenden Untersuchung ist es, wirtschaftliche, soziale und ökologische Probleme der kommerziellen Fischerei aufzuzeigen und die Frage zu beantworten, ob die Gemeinschaft eingegangene europarechtliche und internationale Verpflichtungen in diesem Bereich einhält. Grundlage der Bestandserhaltungspolitik ist die Grundverordnung (EG) Nr. 2371/2002.⁶ Sie soll gewährleisten, dass die GFP die Nutzung der Meeresressourcen nur unter nachhaltigen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Bedingungen zulässt. Daneben werden im Rahmen dieser Arbeit Vorschläge unterbreitet, wie die Gemeinschaft ihre Bemühungen intensivieren und verbessern kann.

Die Fischereipolitik liegt in der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft, die ihr besondere Aufmerksamkeit schenkt. Dies zeigt sich daran, dass für *Fischerei und Maritime Angelegenheiten* eine eigene Generaldirektion zuständig und das europäische Fischereirecht von einer Fülle von Rechtsvor-

¹ *Dolzer*, in: Die Plünderung der Meere, S. 269 (270).

² Vgl. *Symes*, in: Alternative Management Systems for Fisheries, S. 3 (3).

³ *Clover*, S. 401; *Wigan*, S. 56.

⁴ *Birnie/Boyle*, S. 662; *Daw/Gray*, Marine Policy 29 (2005), S. 189 (190) m.w.N.; *Fraga Estévez*, in: Alternative Management Systems for Fisheries, S. 21 (23); *Symes*, in: Alternative Management Systems for Fisheries, S. 3 (5); *Wigan*, S. 103; *Wolff*, S. 151.

⁵ *Rodenberg*, S. 114.

⁶ VO (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. 2002, L 358, S. 59.

schriften geprägt ist,⁷ obwohl die Fischerei in Europa eine relativ geringe wirtschaftliche Bedeutung hat. Sie trägt nur mit einem Anteil von unter 1 % zum Bruttosozialprodukt der Mitgliedstaaten bei und ist nur in wenigen Regionen ein bedeutender Wirtschaftsfaktor.⁸ Gleichwohl wird sie in Europa immer auch als Teil der Kultur verstanden.⁹

Die Fischerei ist weltweit – nicht allein in Europa – vor große Herausforderungen gestellt: Seit 1950 schwinden die Bestandsgrößen der wichtigsten kommerziell genutzten Arten. Sie betragen im Jahr 2000 nur noch 10 % der damaligen Größe.¹⁰ 2005 waren nach Angaben der FAO $\frac{3}{4}$ der Bestände weltweit vollständig genutzt, überfischt oder erschöpft; lediglich $\frac{1}{4}$ war mäßig genutzt oder unterbewirtschaftet.¹¹ Während die technischen Fang- und Verarbeitungsmethoden enorm verbessert wurden, konnte der Schutz der Bestände mit dieser Entwicklung nicht Schritt halten. Kanadische Forscher veröffentlichten 2006 eine Studie, nach der die kommerzielle Fischerei bis zum Jahr 2048 kollabiert sein wird, sofern nicht tiefgreifende Veränderungen eintreten.¹²

Ursachen der Überfischung sind u.a. zu hohe Subventionen, steigende Nachfrage nach Fisch, Armut, fehlende alternative Beschäftigungsmöglichkeiten, fehlende wissenschaftliche Erkenntnisse über die Zusammenhänge der marinen Ökosysteme und fehlender politischer Wille zu einer radikalen Änderung.¹³

⁷ Der Fundstellennachweis des Gemeinschaftsrechts für die Fischerei umfasst 60 Seiten, Stand 01.01.2009.

⁸ Vgl. *Salz/Buisman/Smit/de Vos*, S. 7; *Schare*, S. 15.

⁹ Vgl. *Wigan*, S. 11, 19, 101: „There is something about its fishermen that defines a nation.“; *Schare*, S. 15. Als Vertreter einer seit Jahrhunderten im Grundsatz gleich gebliebenen Tätigkeit wird der Fischer im zusammenwachsenden Europa Symbol der nationalen Geschichte und soll den gefühlten Verlust der nationalen Identität wettmachen; in letzter Zeit wandelt sich aber das Bild des Fischers in der Öffentlichkeit hin zu einem Plünderer, der um des eigenen Profits willen die Meere leer fischt, ohne an kommende Generationen zu denken.

¹⁰ *Myers/Worm*, *Nature* 423 (2003), S. 280 (280 ff.).

¹¹ *FAO*, *State of World Fisheries and Aquaculture 2006*, S. 29.

¹² *Stokstad*, *Science* 314 (2006), S. 745 m.w.N.; vgl. auch *Abromeit/Hampel/Trippel*, *GEO* 06/2007, S. 126 (134).

¹³ Vgl. *Clover*, S. 274 f. Nicht zu vernachlässigen sind auch die Mengen, die Fische, Seevögel und marine Säugetiere fressen. Es wird geschätzt, dass die Delphine im Mittelmeer in etwa soviel Fisch fressen, wie die gesamte italienische Flotte im ganzen Jahr fängt, vgl. *Collet*, in: *Alternative Management Systems for Fisheries*, S. 117 (120); *Hugh Allen*, Secretary of Mallaig and North Western Fishermen's Association: „... seals take as much as fishermen, birds take twice as much as fishermen, whales take four times as much and other fish take 200 times as much as fishermen, *Fishing News* 4/10/02, S. 3. Hierbei ist aber zu beachten, dass ein Großteil der Beute aus Arten besteht, die nicht Ziel von Fischereitätigkeiten sind, vgl. *Pauly/Maclean*, S. 58.

Neben dem Rückgang der Bestände hat das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 die Entwicklung das Seefischereirecht stark beeinflusst. Es erlaubt den Küstenstaaten, eine ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) von maximal 200 sm¹⁴ für sich zu beanspruchen, in der sie das alleinige Nutzungsrecht besitzen.¹⁵ Da diese Gebiete besonders ressourcenreich sind, hat die Europäische Gemeinschaft bedeutende Fanggründe insbesondere in den Gewässern Islands, Norwegens und Kanadas verloren.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme sollte die Zielrichtung europäischer und internationaler Fischereipolitik eigentlich klar sein: Regulierung der Fischerei auf ein Maß, das den Beständen erlaubt, sich zu erholen und eine langfristige Nutzung garantiert.¹⁶ Sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer Sicht wäre eine Orientierung im Sinne von Nachhaltigkeit geboten: Es ist kostenintensiver, zerstörte Ökosysteme wieder aufzubauen, als zeitige Beschränkungen zu Lasten der Fischereiindustrie durchzusetzen.¹⁷ Eine grundlegende Änderung der GFP hat aber bislang nicht stattgefunden.¹⁸ Regierungen befürchten Stimmverluste, sie sehen Fischer lieber auf dem Meer als arbeitslos an Land.¹⁹

Die EU deckt nur noch etwa 40 % ihres Fischbedarfs aus den Gewässern der Mitgliedstaaten.²⁰ Der übrige Bedarf muss durch Importe, Fischerei auf Hoher See oder durch den Kauf von Fangrechten in den AWZ von Drittstaaten ausgeglichen werden. Zur Beschäftigungssicherung und zur Vermeidung einer negativen Handelsbilanz versucht die Gemeinschaft, den Fischfang auf die Hohe See und in die Gewässer von Drittländern zu verlagern. Fänge auf Hoher See machen zwar nur ca. 5 % der Anlandungen aus, bestehen aber meist aus wirtschaftlich wertvollen Arten wie Thunfischen oder Haien.²¹ Zunehmend wichtiger wird für die Europäische Gemeinschaft das Ausweichen auf die AWZ von Drittstaaten, in denen Fangrechte erkaufte werden. Die hier geschlossenen

¹⁴ Eine Seemeile entspricht 1,852 Kilometern.

¹⁵ Vgl. zur historischen Entwicklung des Seerechts und der Nutzung der Meere *Newton*, *Texas International Law Journal* 16 (1981), S. 369 (369 ff.).

¹⁶ *Ingerowski/Salomon*, NuR 2006, S. 535 (541); *Moore*, in: *Developments in International Fisheries Law*, S. 85 (97).

¹⁷ *Pauly/Maclean*, S. XXVIII.

¹⁸ Vgl. *Fraga Estévez*, in: *Alternative Management Systems for Fisheries*, S. 21 (22); *Symes*, in: *Alternative Management Systems for Fisheries*, S. 3 (4) wirft der GFP vor, dass sie an Macbeth erinnere: „... full of sound and fury, signifying nothing“. Auch das Prinzip der relativen Stabilität und die damit verbundene Aufteilung der Fangquoten auf die Mitgliedstaaten wurden nicht verändert.

¹⁹ *Wigan*, S. 229.

²⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: *Fischerei und Armutsbekämpfung*, KOM (2000) 724 endg., S. 5; *Brandt*, S. I; *González Laxe*, in: *Alternative Management Systems for Fisheries*, S. 13 (19).

²¹ *Christie*, in: *Developments in International Fisheries Law*, S. 395 (397); *Wigan*, S. 17.

bilateralen Abkommen versprechen, den steigenden Bedarf an Fischprodukten, die Erhaltung von Arbeitsplätzen, die Auslastung der Flotte und den Schutz der Bestände in den eigenen Gewässern zu decken.²²

II. Gang der Untersuchung

Der erste Teil der Untersuchung gibt einen Überblick über die Entwicklung der GFP und stellt die derzeitige Situation der Fangtätigkeiten, der Fischbestände, der Flottenentwicklung, der Beschäftigung und des internationalen Handels dar. Im zweiten Teil der Arbeit werden die grundlegenden Rechtsnormen der GFP aufgezeigt: An die Darstellung der Kompetenzverteilung und des Entscheidungsverfahrens schließt sich eine Übersicht über die grundlegenden Überwachungs-, Struktur-, Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen an. Der dritte Teil beleuchtet das europäische und internationale Rechtsregime, in dem der Begriff der Nachhaltigkeit eine zentrale Rolle spielt. Da dieses neue Leitbild des Umweltvölkerrechts nicht verbindlich definiert ist, wird zunächst geklärt, wie es im Rahmen dieser Untersuchung gebraucht wird. Um internationale Verpflichtungen herauszuarbeiten, werden ausgewählte Abkommen aus dem Bereich des Umweltvölkerrechts untersucht, die sich mit fischereirechtlichen Fragen befassen.²³ Teil 4 wendet den Blick auf die Außenbeziehungen der GFP, insbesondere auf regionale Fischereiorganisationen und die bilateralen Abkommen. Sie spiegeln den Interessenkonflikt des Seefischereirechts wider: Es ist wirtschaftlichen und sozialen Belangen verpflichtet, muss aber der Forderung nach nachhaltiger Fischerei immer größeren Raum einräumen. Der fünfte Teil bewertet, inwieweit die Gemeinschaft ihre Verpflichtungen erfüllt, ob ein ausreichendes Instrumentarium zur Erreichung der Verpflichtungen besteht und welche Gründe etwaige Nichterfüllungen haben können. Abschließend werden Vorschläge unterbreitet, durch welche Änderungen eine Verbesserung der Politik erreicht werden kann.

²² *Schaub*, Europa-Magazin 1999, S. 7 (7).

²³ Zum Begriff des Umweltvölkerrechts vgl. *Bloch*, S. 10 f. m.w.N.; *Vitzthum*, in: *Vitzthum*, 5. Abschn. Rn. 90, 92, die darauf hinweisen, dass bei der Verwendung des Begriffes ein falscher Eindruck entstehen kann, da keine abgeschlossene Rechtsmaterie des Völkerrechts existiere.