

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht
Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 02/21
01.10.2021
Jakob Eh

Zugang zu den Gewässern nach der
Gemeinsamen Fischereipolitik

Zitiervorschlag: Eh, Zugang zu den Gewässern nach der Gemeinsamen Fischereipolitik,
in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/21, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



A.	BEDEUTUNG DER FISCHEREI FÜR DIE EU	2
B.	VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGEN	4
I.	ZUGANG ZU GEWÄSSERN VOR DER GFP.....	4
II.	DAS SEERECHTSÜBEREINKOMMEN VON 1982.....	5
1.	<i>Die inneren Gewässer</i>	<i>5</i>
2.	<i>Das Küstenmeer.....</i>	<i>5</i>
3.	<i>Die ausschließliche Wirtschaftszone.....</i>	<i>6</i>
4.	<i>Der Festlandsockel.....</i>	<i>7</i>
5.	<i>Die Hohe See.....</i>	<i>7</i>
C.	DIE GEMEINSAME FISCHEREIPOLITIK.....	8
I.	HINTERGRUND DER GFP – DIE TRAGIK DER ALLEMENDE.....	8
II.	ENTWICKLUNG DER GFP	8
1.	<i>Die Verordnungen (EWG) Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70</i>	<i>9</i>
2.	<i>Die Beitrittsakte vom 22. Januar 1972</i>	<i>9</i>
3.	<i>Die Haager Übereinkunft von 1976</i>	<i>10</i>
4.	<i>Die Verordnung (EWG) Nr. 170/83</i>	<i>10</i>
5.	<i>Die weitere Entwicklung</i>	<i>11</i>
III.	ANWENDUNGSBEREICH	12
1.	<i>Sachlicher Anwendungsbereich.....</i>	<i>12</i>
2.	<i>Räumlicher Anwendungsbereich</i>	<i>12</i>
3.	<i>Persönlicher Anwendungsbereich</i>	<i>15</i>
D.	ZUGANG ZU GEWÄSSERN NACH DER GFP	15
I.	ZUGANG ZU UNIONSGEWÄSSERN	15
1.	<i>Grundsatz: Gleichberechtigter Zugang</i>	<i>15</i>
2.	<i>12-Seemeilen-Zone.....</i>	<i>16</i>
3.	<i>Gebiete in der äußersten Randlage der Union.....</i>	<i>26</i>
4.	<i>Mittelbare Zugangsbeschränkungen</i>	<i>26</i>
II.	AUSWÄRTIGE FISCHEREIBEZIEHUNGEN	28
1.	<i>Kompetenz der EU.....</i>	<i>29</i>
2.	<i>Anforderungen der GFP-VO an die Abkommen</i>	<i>30</i>
3.	<i>Bilaterale Fischereiabkommen</i>	<i>31</i>
E.	ERGEBNIS.....	34

A. Bedeutung der Fischerei für die EU

Die Fischerei war seit Erlass der ersten Verordnung über die gemeinsame Fischereipolitik¹ häufig Gegenstand konfliktträchtiger Verhandlungen der EU. Im Mittelpunkt steht oftmals der Zugang zu den Gewässern und deren Ressourcen von in die EU ein- oder austretenden Staaten. So stellte die Fischereipolitik die Verhandlungen über den Beitritt von Großbritannien, Irland und Dänemark², den „Austritt“ Grönlands³ und nicht zuletzt das Handels- und Kooperationsabkommen mit dem VK⁴ vor große Schwierigkeiten. Dies mag auf den ersten Blick verwundern. Zwar steht die EU weltweit in Bezug auf die Anzahl der Anlandungen auf dem vierten Platz.⁵ Dennoch hat die Fischereiproduktion nur einen Anteil von 0,1% am gesamten BSP der EU.⁶ Das große politische Konfliktpotential dieses Sektors, ergibt sich aus der teilweise enormen regionalen Bedeutung der Fischerei. Während sieben Mitgliedsstaaten keine Meeresgrenzen besitzen, entfallen in Spanien 25% der Beschäftigung auf den Fischereisektor. In einzelnen Küstenregionen stellt die Fischerei sogar bis zu 50% der Arbeitsplätze. Auch das VK gehörte vor dem Austritt zu den vier größten Fischereinationen der EU.⁷ Somit schwankt die wirtschaftliche und soziale Bedeutung der Fischerei in der EU sehr stark.⁸

1 Verordnung (EWG) Nr. 2141/70 des Rates v. 20.10.1970, ABl. 1970 L 236, S.1.

2 Dazu: C. II. 2.; s. auch: *Steiling*, Das Seefischereirecht der Europäischen Gemeinschaften – eine Darstellung der Entwicklung des gemeinschaftlichen Fischereiregimes vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Dritten Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, Köln 1989, S.83ff.

3 Dazu: *Steiling*, (Fn.2) S. 210ff.; zum ungenauen Begriff „Austritt“ s. D. II. 3. c.

4 Dazu: D. II. 3. b.; s. auch: *Priebe*, Brexit – „The Deal is done“ – „Die Uhr tickt nicht mehr...“, EuZW 2021, 89 (90); *ders.*, Brexit – Verhandlungen über künftige Beziehungen haben begonnen, EuZW 2020, 211 (211).

5 Europäische Kommission, Die Gemeinsame Fischereipolitik in Zahlen, Statistische Grunddaten, Ausgabe 2020, S. 17, im Internet abrufbar unter: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cda10e39-ba77-11ea-811c-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-214017757> (zuletzt abgerufen am: 13.06.2021).

6 *Penas Lado*, The Common Fisheries Policy – The Quest for Sustainability, Chichester 2016, S. 1.

7 Dazu: Europäische Kommission (Fn.5), S. 14f.

8 So auch *Köster*, Integration und Kohärenz im Meeresumweltschutz- und Fischereirecht der EU, Berlin 2018, S. 135.

Um die Relevanz der Fischerei hinreichend zu erfassen, sind auch ihre ökologischen Folgen zu betrachten. Die Fischerei hat, neben anderen Ursachen, wie Schad- und Nährstoffeinträge durch Industrie und Landwirtschaft, Schifffahrt⁹ sowie modernen Nutzungsarten wie Aquakultur und Offshore-Windanlagen¹⁰, einen Anteil am schlechten Zustand der EU-Meere.¹¹ Ein Kernproblem ist dabei die Überfischung. Auch wenn die Fischereifreiheit lange als absolute Freiheit verstanden wurde, die die „Freiheit zur Überfischung“¹² einschloss¹³, wurden früh die Bedrohung der Bestände durch Überfischung und die negativen ökonomischen Folgen überfischter Bestände erkannt. Schon die GFP-VO 1983¹⁴ enthielt Bestandserhaltungsmaßnahmen.¹⁵ Dennoch galten 2011 im Nordostatlantik 63% der Bestände als überfischt und 20% befanden sich außerhalb sicherer biologischer Grenzen (ein Bestandszusammenbruch drohte), im Mittelmeer und Schwarzem Meer galten gar 82% der Bestände als überfischt.¹⁶ In der Reform der GFP von 2013¹⁷ wurde somit eine nachhaltige Bewirtschaftung aller Bestände bis spätestens Ende 2020 zum Ziel gesetzt, Art. 2 Abs. 2 GFP-VO. 2017 war dieses Ziel für 47 von 118 Beständen in Nordostatlantik, Mittelmeer und Schwarzem Meer erreicht.¹⁸ Im Bereich der Überfischung sind somit positive Tendenzen erkennbar.¹⁹

Die Bedeutung der Fischerei gerade für die EU ergibt sich daraus, dass es sich bei der GFP gem. Art. 38 Abs. 1 AEUV um einen eigenständigen Politikbereich der Union handelt, deren Ziele sie in einer VO niederlegt (Art. 43 Abs. 2 AEUV), und ihr gem. Art. 3

-
- 9 Dazu: SRU, Umweltgutachten 2012 – Verantwortung in einer begrenzten Welt, Juni 2012, S. 273, im Internet abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_2016/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile&v=9 (zuletzt abgerufen am: 24.05.2021); *Markus/Salomon*, Unter Zugzwang – Meeresumweltrechtliche Anforderungen an die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP), ZUR 2013, 19 (19); *Köster* (Fn.8), 133; *Täufer*, Der Ökosystemansatz in der Meeresumweltpolitik der Europäischen Union (EU), EurUP 2009, 225 (225).
- 10 *Täufer* (Fn.9), 225 (225); *Hahn*, Die völkerrechtliche Regulierung der für Meeressäuger belastenden Meeresnutzungen am aktuellen Beispiel des Unterwasserlärms (Teil 1), EurUP 2012, 119 (120ff.).
- 11 *Köster* (Fn.8), S.133.
- 12 *Rojahn*, 200 sm-Wirtschaftszone, Meeresfreiheit und Hochseefischerei – Völkerrechtliche Entwicklungslinien, German Yearbook of International Law – Jahrbuch für Internationales Recht Vol. 19 (1976), Berlin 1977, 73 (74).
- 13 *Steiling* (Fn.2), S.7.
- 14 Verordnung (EWG) Nr.179/83 des Rates v. 25.01.1983, ABl. L 24, S.1.
- 15 *Churchill/Owen*, The EC Common Fisheries Policy, Oxford 2010, S.10.
- 16 SRU, Fischbestände nachhaltig bewirtschaften – Zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, Stellungnahme, November 2011, S. 3, im Internet abrufbar unter: https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2011_11_Stellung_16_Fischbestaende.pdf?__blob=publicationFile&v=7 (zuletzt abgerufen am: 24.05.2021) mit Verweis auf Konsultation zu den Fangmöglichkeiten, KOM(2011) 298 endg.
- 17 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des EP u. Rates v. 11.12.2013, ABl. 2013 L 354, S.22.
- 18 Europäische Kommission (Fn.5), S. 3.
- 19 Überblick zu den sonstigen Folgen der Fischerei für marine Ökosysteme: SRU (Fn.16), S.6f.; *Köster* (Fn.8), S.136; spezifisch zu Lärmimmissionen: *Hahn* (Fn.10), 119 (119ff.).

Abs. 1 lit. d AEUV die ausschließliche Kompetenz bezüglich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP zukommt. Ansonsten besteht bzgl. der Fischerei gem. Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV geteilte Zuständigkeit.

Notwendige Voraussetzung für jegliche Fischereitätigkeit ist dabei der Zugang zu Gewässern und deren Ressourcen. Ziel der vorliegenden Arbeit ist daher eine Untersuchung der GFP im Hinblick auf den Zugang zu Gewässern. Neben dem allgemeinen Zugangsregime innerhalb der Unionsgewässer sollen hierbei auch die Zugangsbeschränkungen durch Bestandserhaltungsmaßnahmen zur Bewältigung der Überfischungsproblematik und die politisch bisweilen brisanten auswärtigen Fischereibeziehungen beleuchtet werden. Dem vorangestellt werden Kapitel zu den völkerrechtlichen Grundlagen und zu Hintergrund, Entwicklung und Anwendungsbereich der GFP.

B. Völkerrechtliche Grundlagen

Eine Darstellung der GFP kann nicht losgelöst vom Seevölkerrecht erfolgen. Bereits für die Begriffsbestimmung der Meereszonen ist eine Auseinandersetzung mit dem SRÜ unerlässlich. Für den Zugang zu Gewässern ist zudem auch heute noch das Londoner Fischereiabkommen²⁰ von Interesse.

I. Zugang zu Gewässern vor der GFP

Im Londoner Fischereiabkommen von 1964 haben 13 europäische Staaten²¹ bereits vor Erlass der ersten GFP-VO 1970 den gegenseitigen Zugang zum Küstenmeer zwischen 6 und 12sm ab der Basislinie geregelt. Dieses wurde durch die völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung²² der 200-sm-Fischereizone und Kodifizierung dieser als ausschließliche Wirtschaftszone im SRÜ (Art. 55, 57 SRÜ) zwar überlagert,²³ für die GFP ist das Abkommen dennoch von großer Relevanz. Auf diesem beruhen noch heute die in Anhang I der GFP-VO festgeschriebenen historischen Fangrechte in großen Teilen.²⁴ Diese stellen eine wichtige Ausnahme von der Möglichkeit der Mitgliedsstaaten dar, den Zugang zum

20 BGBl. 1969 II, 1897; zu den Begriffen Basislinie und Küstenmeer s. B. II. 1., 2.

21 Die EWG-Mitglieder, VK, Dänemark, Irland, Spanien, Portugal, Schweden, Österreich.

22 Zu den Voraussetzungen v. Völkergewohnheitsrecht: *Herdegen*, Völkerrecht, 19. Aufl., München 2020, §16 Rn. 1ff.

23 So EuGH C-812/79, Slg 1980, 2787 (Burgoa); dazu B., II., 3.

24 *Churchill/Owen* (Fn.15), S. 199; *Penas Lado* (Fn.6), S.29.

Küstenmeer ausschließlich der traditionellen Küstenfischerei vorzubehalten, Art. 5 Abs. 2 GFP-VO.²⁵

II. Das Seerechtsübereinkommen von 1982

Die EU und die Mitgliedsstaaten sind als Vertragsparteien²⁶ an das SRÜ von 1982, in Kraft seit dem 16.11.1994²⁷, gebunden, sodass die GFP sich an diesem orientieren muss.²⁸ Von elementarer Bedeutung sind hierbei die im SRÜ bestimmten Meereszonen und die Anforderungen an Abkommen über den Zugang zu Fischereiressourcen von Drittstaaten (Art. 62 SRÜ). Die Darstellung beschränkt sich an dieser Stelle auf die Einteilung der Meereszonen.

1. Die inneren Gewässer

Die inneren Gewässer sind gem. Art. 8 Abs. 1 SRÜ die landwärts der Basislinie gelegenen Gewässer. Gem. Art. 2 Abs. 1 SRÜ unterliegen sie der territorialen Souveränität des Küstenstaats. Binnen- und Eigengewässer zählen mangels Meereszugang nicht zu den inneren Gewässern.²⁹ Als innere Gewässer werden somit nur die Gewässer zwischen dem Ende des trockenen Landes und der Basislinie eingeordnet, bei Letzterer handelt es sich gem. Art. 5 SRÜ um die Niedrigwasserlinie, also die des durchschnittlichen Ebbestands. In bestimmten Fällen, in denen eine normal gezogene zu unübersichtlich wäre, kann eine gerade Basislinie gezogen werden, Art. 7 Abs. 1 SRÜ.³⁰

2. Das Küstenmeer

Die territoriale Souveränität des Küstenstaats erstreckt sich gem. Art. 2 Abs. 1 SRÜ auch auf das Küstenmeer. Dieses hat gem. Art. 3 SRÜ eine Breite von maximal 12sm ab der Basislinie, wobei die Beanspruchung eines schmaleren Küstenmeers möglich ist.³¹ Be-

25 S. D. I. 2. b. dd.

26 Übersicht zu den Vertragsparteien: https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm; für EU: Beschl. des Rates v. 23.03.1998, ABl. 1998 L 179/1; für Deutschland: BGBl. (1994) II, S.1798.

27 Ein Jahr nach 60. Ratifikation, Art. 308 SRÜ, *Mielke*, Sicherheit der Schifffahrt und Meeresumweltschutz in Nord- und Ostsee – Völkerrechtliche Entwicklungen und die Rolle der EU, Baden-Baden 2016, S.110.

28 *Herdegen* (Fn.22), §15 Rn.16.

29 *Vitzthum*, in: ders. (Hrsg.), Handbuch des Seerechts, München 2006, S.70f.

30 *Mielke* (Fn.27), S.113; zur Veränderung der Basislinie iRd GFP-VO s. D. I. 2. b. aa.

31 Griechenland beansprucht 6 sm, *Mielke* (Fn.27), S. 121; *Solf*, Europäisches Meeresumweltrecht im internati-

grenzt wird die Hoheitsgewalt durch das SRÜ selbst und sonstige völkerrechtliche Bestimmungen, Art. 2 Abs. 3 SRÜ. Zu nennen ist hierbei insbesondere das Recht auf friedliche Durchfahrt, Art. 17 SRÜ. Im Rahmen der GFP erlangt das Küstenmeer Bedeutung bei der Begrenzung des gleichberechtigten Zugangs innerhalb der 12sm-Zone. Wenn vom Küstenstaat proklamiert, kann sich an dieses eine bis zu 24sm breite Anschlusszone anschließen, geregelt in Art. 33 Abs. 1 SRÜ.³²

3. Die ausschließliche Wirtschaftszone

An das Küstenmeer schließt sich die AWZ mit einer Breite von maximal 200sm ab der Basislinie an, Art. 55, 57 SRÜ, welche durch einseitige Proklamation des Küstenstaats errichtet wird.³³ Gem. Art. 55 SRÜ unterliegt sie einer besonderen Rechtsordnung. Die Hoheitsrechte des Küstenstaats sind in Art. 56 SRÜ, die Rechte von Drittstaaten in Art. 58 SRÜ geregelt. So hat der Küstenstaat souveräne Rechte zum Zwecke der Erforschung, Ausbeutung, Erhaltung und Bewirtschaftung der lebenden und nicht lebenden Ressourcen, mithin das ausschließliche Fischereirecht³⁴, Art. 56 Abs. 1 lit. a SRÜ. Die AWZ gehört weder zum Gebiet des Küstenstaats noch zur Hohen See.³⁵ Sie kann als „küstenstaatlicher Funktionshoheitsraum“ eingeordnet werden, der gebietsrechtlich zur Hohen See gehört, nutzungsrechtlich jedoch eine Stellung zwischen Hoheitsgebiet des Küstenstaates und Hoher See einnimmt.³⁶ Aufgrund der Veränderungen der Staatenpraxis im Laufe der 3. Seerechtskonferenz (von 1973-1982), waren Hoheitsrechte zur Erhaltung

onalen Mehrebenensystem – Grenzen und Möglichkeiten eines europäischen Meeresumweltrechts am Beispiel europäischer und internationaler Vorgaben zur Eindämmung von Schiffsemmissionen, Baden-Baden 2017, S.61.

32 Zu dieser: *Vitzthum*, in: ders. (Hrsg.) (Fn.29), S.150ff.

33 *Solf* (Fn.31), S.62.

34 „Küstenstaatliche Fischereimonopolzone“, *Vitzthum/Proeßl*, *Völkerrecht*, 8. Aufl., Berlin, Boston 2019, S.507.

35 *Proeßl*, in: *Vitzthum* (Hrsg.) (Fn.29), S.228; *Vitzthum/Proeßl* (Fn.34), S.505.

36 *Proeßl*, *Völkerrechtlicher Rahmenbedingungen der Anwendung naturschutzrechtlicher Instrumente in der AWZ*, ZUR 2010, 359 (359), die AWZ sei eine Meereszone „sui generis“.

und Nutzung lebender Ressourcen innerhalb von 200sm ab der Basislinie völkergewohnheitsrechtlich bereits vor in Kraft treten des SRÜ anerkannt.³⁷ Dies hatte wesentliche Auswirkungen auf die Entwicklung der GFP.³⁸ In der GFP-VO ist die AWZ relevant für die Bestimmung der „Unionsgewässer“.³⁹

4. Der Festlandsockel

Der Festlandsockel umfasst gem. Art. 76 Abs. 1 SRÜ den Meeresboden und Meeresuntergrund jenseits des Küstenmeers, welcher die natürliche Verlängerung des Landgebiets bis zur äußersten Kante des Festlandrands darstellt, mindestens jedoch bis 200sm ab der Basislinie, wenn der Festlandrand in kürzerer Entfernung verläuft. Der Festlandsockel erstreckt sich also, sofern keine Begrenzung gem. Art. 76 Abs. 4, 6 SRÜ vorliegt, bis zu dem Punkt, an dem der Kontinentalsockel auf den Tiefseeboden trifft.⁴⁰ Die Rechte des Küstenstaats am Festlandsockel sind in den Art. 77ff. SRÜ geregelt.

5. Die Hohe See

Seewärts von AWZ und Festlandsockel befindet sich die Hohe See, Art. 86 SRÜ. Hierbei handelt es sich, ebenso wie bei der Antarktis und dem Weltraum, um ein Nichtstaatsgebiet, welches der Staatengemeinschaft insgesamt zugeordnet wird.⁴¹ Kein Staat darf den Anspruch erheben, die Hohe See seiner Souveränität zu unterstellen, Art. 89 SRÜ. Es gilt die Freiheit der Hohen See, die u.a. die Freiheit der Schifffahrt, des Überflugs, der Fischerei und der wissenschaftlichen Forschung umfasst, Art. 87 Abs. 2 lit. a, b, e, f SRÜ. Sie ist unter Berücksichtigung der Interessen anderer Staaten auszuüben, Art. 87 Abs. 2 SRÜ, und die lebenden Ressourcen sind zu erhalten, Art. 197 SRÜ.

37 So: *Steiling* (Fn.2), S.59; *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, S.712; *Montag*, Der Widerstand Großbritanniens gegen die Schaffung einer Europäischen Fischereiordnung, EuR 1982, 63 (68); eher skeptisch: *Gündling*, Die 200 Seemeilen-Wirtschaftszone – Entstehung eines neuen Regimes des Meeresvölkerrechts, Berlin 1983, S.325f.; zur veränderten Staatenpraxis: *Rothwell/Stephens*, The International Law of the Sea, 2. Aufl., Oxford, Portland (Oregon) 2016, S.12f.; *Steiling* (Fn.2), S.33ff.; *Gündling* (Fn.37), S.321ff.

38 Dazu C., II., 3.

39 Art. 4 Abs. 1 Nr. 1, Art. 5 Abs. 1 GFP-VO, dazu: C. III. 2. c.

40 *Jaenicke*, Die Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen – Die neue Seerechtskonvention, NJW 1983, 1936 (1940).

41 *Vitzthum/Proeßl* (Fn.34), S.514; *Mielke* (Fn.27), S.141.

C. Die gemeinsame Fischereipolitik

Nach Darstellung der völkerrechtlichen Grundlagen soll nun eine gezielte Auseinandersetzung mit der GFP erfolgen. Eingangs erfolgt ein Überblick über Hintergrund, Entwicklung und Anwendungsbereich.

I. Hintergrund der GFP – Die Tragik der Allmende

Die GFP verfolgt das Ziel, dass Fischerei und Aquakultur langfristig zu ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit beitragen (EwG (4) GFP-VO) und die Fischbestände auf einem Niveau gehalten werden, welches über dem des höchstmöglichen Dauerertrags liegt (EwG (6) GFP-VO). Die Notwendigkeit der Regulierung der Fischerei begründet sich in der Tragik der Allmende: Eine Ressource, die von vielen geteilt wird, bietet keine Anreize, die Nutzung einzuschränken.⁴² Schon bevor *Hardin* die Bezeichnung prägte, stellte *Gordon* in Bezug auf die Fischerei fest, dass ein Wettbewerb zwischen den Fischern entsteht aufgrund der Tatsache, dass die natürlichen Ressourcen des Meeres nicht im Privateigentum von einem bestimmten Fischer stehen, sondern jeder dort fischen kann, wo es ihm beliebt.⁴³ Bis heute wird die Überfischung als klassisches Beispiel für die Tragik der Allmende angesehen.⁴⁴ Die GFP steuert den Zugang zu den Ressourcen der Gewässer und verhindert so die unbegrenzte Fischerei, damit die Fischerei in der EU nicht (mehr) als Beispiel für die Tragik der Allmende angesehen werden kann.⁴⁵

II. Entwicklung der GFP

Die Entwicklung des Zugangs zu Gewässern nach der GFP lässt sich an vier Eckpunkten in ihrer Historie nachzeichnen.

42 *Hardin*, The Tragedy of the Commons, Science 1968, 1243 (1244f.).

43 *Gordon*, The Economic Theory of a Common-Property Resource – The Fishery, Journal of Political Economy 1954, Vol. 62, 124 (130f.).

44 U.a. *Markus*, Wege zu einer nachhaltigen EU-Fischereiaußenhandelspolitik, EuR 2013, S.697 (698); *ders.*, SeeFischG, 2. Online Aufl., Einl. Rn.3; *Köster* (Fn.8), S.139f.; *Penas Lado* (Fn.6), S.8; *Rothwell/Stephens* (Fn.37), S.315; aktuelles Beispiel zur Tragik der Allmende im südchinesischen Meer: *Hongzhou Zhang*, Understanding the tragedy of the commons in the South China Sea fisheries – The prisoner’s dilemma model revisited, Marine Policy Vol. 125, 2021, S.1ff.

45 *Wakefield*, Viewpoint – Entrenching Environmental Obligation in Marine Regulation, Marine Pollution Bulletin 2015, S.7 (11); *Köster* (Fn.8), S.140.

1. Die Verordnungen (EWG) Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70⁴⁶

Ausgangspunkt waren die Verordnungen (EWG) Nr. 2141/70 und Nr. 2142/70 zur Strukturpolitik und Marktordnung. Eine explizite Zuweisung der GFP zur Union, wie es sie mittlerweile im Art. 38 Abs. 1 AEUV gibt, existierte zu diesem Zeitpunkt nicht. Art. 38 Abs. 1 EWGV war auf Landwirtschaft und landwirtschaftliche Produkte bezogen. Die Definition der landwirtschaftlichen Produkte erfasste jedoch Fischereierzeugnisse, woraus die Kompetenz hergeleitet wurde.⁴⁷ Aufgrund der geringen wirtschaftlichen Bedeutung der Fischerei in den sechs Gründerstaaten gab es zunächst keine Bemühungen, eine GFP festzulegen. Dies änderte sich erst, als sich der Beitritt der großen Fischereinationen Großbritannien, Irland, Dänemark und Norwegen anbahnte.⁴⁸ Vor diesem Hintergrund ordnete die Strukturverordnung den gleichberechtigten Zugang der Schiffe aller Mitgliedsstaaten zu den Gemeinschaftsgewässern an, welcher bis heute ein zentraler Grundsatz der GFP ist.⁴⁹

2. Die Beitrittsakte vom 22. Januar 1972⁵⁰

In der Folge entwickelte sich die GFP zunächst antizyklisch.⁵¹ Die Beitrittsstaaten standen dem gleichberechtigten Zugang zu den Gewässern kritisch gegenüber, sodass dieser durch die BA 1972 erheblich eingeschränkt wurde.⁵² Nach Art. 100, 101 BA 1972 konnte der Küstenstaat diesen innerhalb von 6sm für eine Übergangszeit (bis zum 31.12.1982) ausschließen und dies für bestimmte Gebiete auf 12sm ausweiten, womit zu diesem Zeitpunkt, vor Proklamation der 200sm Fischereizonen, nahezu kein gleichberechtigter Zugang zu Gewässern der Mitgliedsstaaten mehr möglich war.⁵³

46 Verordnung (EWG) Nr.2142/70 des Rates v. 20.10.1970, ABl. 1970 L 236/5.

47 Köster (Fn.8), S. 141; Churchill/Owen (Fn.15), S.4; ausführlich: Steiling (Fn.2), S.69ff.

48 Churchill/Owen (Fn.15), S.4f.; Steiling (Fn.2), S.61ff.; Wakefield, Reforming the Common Fisheries Policy, Cheltenham, UK, Northampton, USA 2016, S.53; das VK und Norwegen hätten 75% der Fischereiresourcen der neuen Gemeinschaft gestellt, Farnell/Elles, In Search of a Common Fisheries Policy, Aldershot 1984, S.10.

49 van Rijn, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2015, Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.4; Martínez, § 17 – Die Gemeinsame Agrar- und Fischereipolitik der Union, in: Niedobitek (Hrsg.), Europarecht – Grundlagen und Politiken der Union, Berlin, Boston 2020, S.1440; Churchill/Owen (Fn.15), S.5; Steiling (Fn.2), S.65; Wakefield (Fn.48), S.54; ausgenommen waren 3sm ab der Basislinie, Art. 4 Abs. 1 GFP-VO 1970.

50 Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassung der Verträge, ABl. Nr. L 73, S.14.

51 Martínez, in: Niedobitek (Hrsg.) (Fn.49), S.1440; Martínez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Aufl., München 2016, Art.40 AEUV, Rn.129.

52 Leigh, European Integration and the Common Fisheries Policy, London 1983, S.39ff.; Steiling (Fn.2), S.87f.; zur Kritik s. D. I. 1.

53 So erfasste Art. 101 BA 1972 die Gewässer, aus denen 95% der Anlandungen der Küstenfischerei des VK

3. Die Haager Übereinkunft von 1976⁵⁴

Auf die Bedeutung der völkergewohnheitsrechtlichen Anerkennung der 200sm-Zone für die GFP vor in Kraft treten des SRÜ wurde bereits hingewiesen.⁵⁵ Diese liegt darin, dass die Mitgliedsstaaten sich, nachdem dieser Schritt bereits von zahlreichen anderen Staaten vollzogen wurde, in § 2 der sog. Haager Übereinkunft einigten, ihre eigenen Fischereizonen von 12sm auf 200sm auszuweiten. Grund hierfür war die Bedrohung der eigenen Fischereiereisen durch die zahlreichen Proklamationen von 200sm-Zonen durch Drittstaaten.⁵⁶ So verlor die EG Fangmöglichkeiten vor Island, Norwegen, Kanada und den USA.⁵⁷ Die vereinbarte Ausweitung wurde von sämtlichen Mitgliedsstaaten vollzogen.⁵⁸ Die neu proklamierten Fischereizonen unterlagen wiederum dem System des gleichberechtigten Zugangs, was die Entstehung eines wesentlich größeren „EG-Meeres“ bedeutete und gleichzeitig einen jahrelangen Konflikt der Mitgliedsstaaten über die gemeinschaftliche Nutzung der neu gewonnenen Ressourcen herbeiführte (s. C. II. 4.).⁵⁹

4. Die Verordnung (EWG) Nr. 170/83

In Art. 102 BA 1972 war vorgesehen, dass bis Ende 1978 eine Einigung über ein gemeinschaftliches Fischereiregime erzielt wird. Der EWG gelang es jedoch erst am 25.01.1983 nach mehr als sechs Jahre andauernden Verhandlungen, sich über ein neues Fischereiregime zu einigen.⁶⁰ Die entscheidenden Faktoren, die schlussendlich die Einigung herbeiführten, waren der Ablauf des Übergangszeitraums zur Beschränkung des gleichberechtigten Zugangs zu den Gewässern innerhalb von 6 respektive 12sm ab der Basislinie (Art. 100, 101 BA 1972) und der bevorstehende Beitritt der großen Fischereinationen Spanien und Portugal.⁶¹ Die GFP-VO 1983 sah zwar grundsätzlich den gleichberechtigten Zugang aller Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft zu den Gemeinschaftsgewässern vor, behielt

stammen, *Freestone/Fleisch*, The Common Fisheries Policy, in: Lodge (Hrsg.), Institutions and Policies of the European Community, London 1983, 77 (80).

54 Entschließung des Rates v. 03.11.1976, ABl. 1981 C 105, S.1.

55 Nach *Penas Lado* (Fn.6) einer von zwei Ausgangspunkten der heutigen GFP, S.22.

56 *Steiling* (Fn.2), S.101.

57 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.3; *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.) (Fn.49), S.1440.

58 Dazu *Steiling* (Fn.2), S.104f.

59 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.8; *Steiling* (Fn.2), S.109; *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.) (Fn.49), S.1440.

60 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.8; zum Verhandlungsgang s. *Steiling* (Fn.2), S.143, 149.

61 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.8; *Markus*, A New Basic Regulation for the EU Common Fisheries Policy – A Post-Reform Inventory, in: Koch/König/Sanden/Verheyen (Hrsg.), Legal Regimes for Environmental Protection – Governance for Climate Change and Ocean Resources, Boston 2015, S. 184.

in Art. 6 Abs. 1 für einen Zeitraum von weiteren zehn Jahren jedoch nicht nur die Regelung aus Art. 100 BA 1972 bei, sondern erweiterte die Möglichkeit der Zugangsbeschränkung von 6sm generell auf 12sm.⁶² Trotz schon damaliger Diskussion über die Vereinbarkeit mit dem Diskriminierungsverbot⁶³ und der Pflicht zur Schaffung einer interessengerechten Nachfolgeregelung aus Art. 103 BA 1972 besteht die Möglichkeit, die Fischerei im Küstenmeer der traditionellen Küstentischerei vorzubehalten, in Art. 5 Abs. 2 GFP-VO bis heute fort.⁶⁴ Die GFP-VO 1983 führte zudem die jährlich vom Rat festzulegenden Gesamtfangmengen zur Regulierung des Fischfangs in den Gemeinschaftsgewässern ein (sog. TACs), welche dann über Quoten auf die einzelnen Mitgliedsstaaten verteilt werden. Weiterhin enthielt sie erstmals technische Bestandserhaltungsmaßnahmen.⁶⁵

5. Die weitere Entwicklung

Mit der GFP-VO 1983 war die Entwicklung der GFP hinsichtlich des unmittelbaren Zugangs zu Gewässern abgeschlossen. Das Zugangsregime wurde lediglich durch Übergangsregelungen im Zuge des Beitritts von Spanien und Portugal sowie Schweden und Finnland verändert.⁶⁶ Die weiteren GFP-Reformen von 1992⁶⁷, 2002⁶⁸ und 2013 waren vor allem auf die Nachhaltigkeit der Fischerei ausgerichtet. Die Zugangsregelungen blieben dabei nahezu unverändert. Gründe für die Reform 1992 waren die konstant über den wissenschaftlichen Empfehlungen angesetzten TACs, was bis 1991 zu einer Überfischung vieler Bestände geführt hat, und die Flottenüberkapazität.⁶⁹ Die Reformen 2002 und 2013 wurden jeweils durch ein Grünbuch der Kommission angestoßen, in welchen die bisherige GFP als gescheitert im Hinblick auf die nachhaltige Bewirtschaftung der Bestände angesehen wurde.⁷⁰⁷¹

62 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.10; *Steiling* (Fn.2), S.151.

63 Dazu *Steiling* (Fn.2), S.157; *Montag* (Fn.37), 63 (74); *Nonnenmacher*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Tübingen 1990, S.220ff.; *Vignes*, The Problem of Access to the European Economic Community's Fishing Zone as the Cornerstone for the Adoption of a Common Fisheries Policy, in: Rozakis/Stephanou (Hrsg.), The New Law of the Sea, Amsterdam, New York, Oxford 1983, 83 (88).

64 S. dazu D., I., 2.

65 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.9f.; *Martínez*, in: Niedobitek (Hrsg.) (Fn.49), S.1441; zu diesen D. I. 4.

66 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art.38-44 AEUV, Rn.21.

67 Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates v. 20.12.1992, ABl, 1992 L 389, S.1.

68 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates v. 20.12.2002, ABl. 2002 L 358, S. 59.

69 *Churchill/Owen* (Fn.15), S. 12f., festgestellt von der Kommission an den Rat und das Parlament über die Gemeinsame Fischereipolitik (1991) SEK/91/2288 v. 18.12.1991.

70 Grünbuch über die Zukunft der GFP, KOM (2001) 135 endg. v. 20.03.2001; Grünbuch Reform der GFP, KOM (2009) 163 endg. v. 22.04.2009.

71 Umfassend zur Entwicklung: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.4ff.; *Köster* (Fn.8), S. 141ff.

III. Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich bemisst sich nach sachlichen, räumlichen und persönlichen Kriterien.

1. Sachlicher Anwendungsbereich

Die zentrale Regelung zum Anwendungsbereich findet sich in Art. 1 GFP-VO. Sachlich erstreckt sich die GFP auf die Erhaltung biologischer Meeresschätze und die Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, die diese Meeresschätze nutzen und bzgl. marktbezogenen und finanziellen Maßnahmen auf die lebenden Süßwasserressourcen und Aquakultur sowie die Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen aus Aquakultur und Fischerei, Art. 1 Abs. 1 lit. a, b GFP-VO. Der Anwendungsbereich der GFP-VO erfasst dabei nur die Meeresschätze, auf die sich der primärrechtliche Anwendungsbereich der GFP erstreckt.⁷² Nach Art. 38 Abs. 1 AEUV umfasst die GFP die Erzeugnisse der Fischerei inklusive der mit diesen in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe. Die Erzeugnisse der Fischerei sind im Anhang I zur AEUV festgelegt, Art. 38 Abs. 3 AEUV. Erfasst sind insbesondere Fische, Krebse und Weichtiere.⁷³

2. Räumlicher Anwendungsbereich

Für den Zugang zu Gewässern interessanter ist der räumliche Anwendungsbereich der GFP. Diesen regelt Art. 1 Abs. 2 GFP-VO. Die GFP-VO gilt danach im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten im Geltungsbereich der Verträge (EUV/AEUV), lit. a, und in Unionsgewässern, lit. b.

a) Geltungsbereich der Verträge

Zunächst ist der Geltungsbereich der Verträge zu ermitteln. Dieser ist geregelt in Art. 52 EUV, 355 AEUV. Erfasst sind danach die Hoheitsgebiete der Mitgliedsstaaten, Art. 52 Abs. 1 EUV und die Gebiete in äußerster Randlage, z.B. Französisch-Guayana oder die

72 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.14.

73 In Ausnahmefällen kommt eine Annexkompetenz für nicht in Anhang I aufgeführte Erzeugnisse in Betracht; so EuGH C-11/88; Slg. 1989, 3799 (Kom/Rat); EuGH C-180/96, Slg. 1998, I 2265, Rn. 134, 135 (Großbritannien/Kom); einen praktischen Anwendungsfall dieser Entscheidungen gab es bisher nicht, s. zur Annexkompetenz auch: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.32f.; *Köster* (Fn.8), S.203 (Anwendbarkeit auf „andere Wirbellose“); *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.14 (Anwendbarkeit auf Walzähne, Korallen und Schwämme).

Kanarischen Inseln, Art. 52 Abs. 2 EUV, 355 Abs. 1, 349 AEUV. Zudem finden die Verträge Anwendung auf die Åland-Inseln, Art. 355 Abs. 4 AEUV, nicht jedoch auf Färöern, Art. 355 Abs. 5 lit. a AEUV. Weitere Sonderregeln bestehen für europäische Hoheitsgebiete, deren auswärtige Beziehung ein Mitgliedsstaat wahrnimmt, nur relevant geworden für Gibraltar⁷⁴, für die Hoheitszonen des VK auf Zypern, Akrotiri und Dhekelia sowie die Kanalinseln und die Insel Man, bei welchen es sich um halbautonome Schutzgebiete handelt, die weder zum VK noch zur Union gehören, gem. Art. 355 Abs. 3, 5 lit. b, c.⁷⁵ Durch den Austritt des VK aus der EU am 01.01.2020 ist eine Anpassung des Art. 355 AEUV nötig geworden.⁷⁶ Auf den Anwendungsbereich der GFP in den Sondergebieten hat dies jedoch keine Auswirkungen, denn die GFP wurde zumindest in der Praxis in keinem dieser Gebiete angewendet.⁷⁷

b) Hoheitsgebiet

Die GFP-VO findet nur im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten Anwendung. Erfasst sind zumindest die inneren Gewässer und das Küstenmeer, Art. 2 Abs. 1 SRÜ, sowie die Binnen- und Eigengewässer. Fraglich ist, ob AWZ und Festlandsockel aufgrund der beschränkten Hoheitsrechte (Art. 56 Abs. 1, 77 Abs. 1 SRÜ) auch als Hoheitsgebiet iSd Art. 1 Abs. 2 lit. a GFP-VO angesehen werden. Nach Art. 2 Abs. 1 SRÜ unterfallen sie nicht dem Hoheitsgebiet des Staates. Für die AWZ ist dies grundsätzlich unerheblich, sie kann zumindest unter Art. 1 Abs. 2 lit. b GFP-VO, Unionsgewässer, subsumiert werden.⁷⁸ Durch die Beschränkung des Festlandsockels auf den Meeresboden und -untergrund (Art. 76 Abs. 1 SRÜ) besteht die Option bei diesem eigentlich nicht.⁷⁹ Auf dem Festlandsockel und in der AWZ findet Sekundärrecht allerdings Anwendung, soweit souveräne Hoheitsrechte bestehen, was bzgl. der Ressourcennutzung der Fall ist, Art. 56 Abs. 1 lit. a, 77 Abs. 1 SRÜ.⁸⁰ Aus der Begrenzung der Hoheitsgewalt am Festlandsockel auf Meeresbo-

74 Erklärung Nr. 55 zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2010, C 83, S.356; *Jaeckel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union – Band I EUV/AEUV, München Stand: 72. EL 2021, Art. 355 AEUV, Rn. 14;

75 *Jaeckel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art. 355 AEUV, Rn. 23.

76 *Jaeckel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art. 355 AEUV, Rn. 25.

77 *Köster* (Fn.8), S.239ff.; mit dem Austritt des VK erübrigt sich jedoch eine Auseinandersetzung mit der zuvor durchaus problematischen theoretischen Möglichkeit der Anwendung der GFP auf diese Gebiete, dazu: *Köster* (Fn.8), S.239ff.; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.54ff.

78 *Köster* (Fn.8), S.237; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.63.

79 *Köster* (Fn.8), S.237; nach *Churchill/Owen* (Fn.15) wohl möglich, S.64 (s. C., III., 2., c.).

80 *Kokott*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl., München 2018, Art. 52 EUV, Rn.4; *Schmalenbach*, in:

den und -untergrund folgt jedoch, dass die Fischerei in den Gewässern über dem Festlandsockel (soweit dieser über die AWZ hinausgeht) nicht in die Hoheitsgewalt des Küstenstaats fällt und die GFP-VO insoweit keine Anwendung findet. In den Binnengewässern ist eine Anwendung der Regelungen der Marktordnung unbestritten.⁸¹ Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen werden dagegen nur auf die Meeresressourcen und damit nicht in Binnengewässern angewendet, s. Art. 1 Abs. 1 lit. a, Art. 4 Nr. 2 GFP-VO.⁸²

c) Unionsgewässer

Zudem gibt es in Art. 1 Abs. 2 lit. b GFP-VO die Variante der Unionsgewässer. Diese sind definiert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 GFP-VO als Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit eines Mitgliedsstaats. Nimmt man die Anwendbarkeit der GFP-VO auf die AWZ und den Festlandsockel über Art. 1 Abs. 2 lit. a GFP-VO an, ist diese Variante im Anwendungsbereich zwar überflüssig. Nach Art. 5 Abs. 1 GFP-VO gilt der gleichberechtigte Zugang aber nur für Unionsgewässer, sodass eine Begriffsbestimmung hierfür nötig ist. Das Küstenmeer und die inneren Gewässer unterliegen der Hoheitsgewalt des Küstenstaates, Art. 2 Abs. 1 SRÜ und sind damit Unionsgewässer. Die AWZ ist kein Hoheitsgebiet des Küstenstaates, aber sie unterliegt dessen Gerichtsbarkeit, sodass sie als Unionsgewässer einzuordnen ist.⁸³ *Churchills* Überlegung, auch den Festlandsockel als Gewässer einzuordnen⁸⁴, widerspricht jedoch der Definition des Festlandsockels durch das SRÜ in Art. 76 Abs. 1, wonach ausschließlich der Meeresboden und -untergrund umfasst sind und vermag nicht zu überzeugen.⁸⁵ Zumal die praktische Relevanz der Fischerei auf dem Festlandsockel zumindest zweifelhaft ist.⁸⁶ Die Unionsgewässer umfassen somit die AWZ, nicht aber den über die AWZ hinausgehenden Festlandsockel.

Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art. 52 EUV, Rn.5; *Jaeckel*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art. 355 AEUV, Rn. 7; für GFP: *Köster* (Fn.8), S.236f.

81 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.17; *Köster* (Fn.8), S.233.

82 So auch *Köster* (Fn.8), S.234; *Markus*, SeeFischG, 2. Online Aufl., Einl. Rn.8, nach welchem aufgrund der ausschließlichen Kompetenz aber eine Anwendbarkeit grds. möglich wäre; aA wohl *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44, Rn.17, nach dem die Basislinie nicht die Grenze der Regelungsbedürftigkeit der Meeresressourcen bildet.

83 *Köster* (Fn.8), S.243; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.63.

84 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.64, s. Fn.79.

85 So definiert auch das TCA zwischen dem VK und der EU (ABl. 2021, L 149, S.10) Gewässer als Küstenmeer und AWZ, Art. FISH.3 Abs. 1 lit.g.

86 *Churchill/Owen* (Fn.15) verweist hierbei auf dauerhaft im Meeresboden lebende Krusten- und Weichtiere, S.64.

3. Persönlicher Anwendungsbereich

Der persönliche Anwendungsbereich der GFP-VO beschränkt sich nicht nur auf Fischereifahrzeuge der Mitgliedsstaaten in Unionsgewässern. Nach Art. 1 Abs. 2 lit. b-d GFP-VO ist diese anwendbar auf sämtliche Fischereifahrzeuge, auch von Drittstaaten, in den Unionsgewässern (lit. b) sowie auf Fischereifahrzeuge unter der Flagge eines Mitgliedsstaats (Art. 94 SRÜ) und die auf diesen befindlichen Angehörigen des Mitgliedsstaats auch auf Hoher See oder in Gewässern von Drittstaaten (lit. c, d). Angehörige erfasst dabei natürliche und diesen nach Art. 54 AEUV gleichgestellte juristische Personen. In Gewässern von Drittstaaten ist die Kompetenz der EU allerdings insoweit begrenzt, wie die Drittstaaten eigene Kompetenzen ausüben.⁸⁷

D. Zugang zu Gewässern nach der GFP

Zu unterscheiden ist zwischen dem Zugang zu den Unionsgewässern und dem zu Gewässern von Drittstaaten im Rahmen bilateraler Abkommen.

I. Zugang zu Unionsgewässern

Der Zugang zu Unionsgewässern bestimmt sich nach Art. 5 GFP-VO und dem nachfolgenden Teil III der GFP-VO.

1. Grundsatz: Gleichberechtigter Zugang

Den Grundsatz bildet seit der ersten GFP-VO von 1970 das System des gleichberechtigten Zugangs aus Art. 5 Abs. 1 GFP-VO. Vorbehaltlich der Regelungen aus Teil III der GFP-VO und der Beschränkungen aus Art. 5 Abs. 2 und 3 GFP-VO hat jeder Mitgliedsstaat gleichberechtigten Zugang zu allen Unionsgewässern und deren Ressourcen. Die Regelung des gleichberechtigten Zugangs beruht auf dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz des Art. 18 AEUV.⁸⁸ Der gleichberechtigte Zugang wurde in der Frühphase der GFP, wie bei der Entwicklung bereits angeklungen, nicht unkritisch gesehen. Gerade die Beitrittsstaa-

87 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.19.

88 EuGH C 61/77, Slg. 1978, 417, Rn. 451, 517(Kom/Irland); *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.20; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.197; *Churchill*, The EEC Fisheries Policy, Dodrecht 1987, S.129; *Montag* (Fn.37), 63 (72); *Markus*, European Fisheries Law – From Promotion to Management, Groningen 2009, S.48.

ten der frühen 1970er Jahre, VK, Irland, Dänemark, kritisierten das System des gleichberechtigten Zugangs als ein System des freien Zugangs.⁸⁹ Diese waren am Schutz ihrer, im Vergleich zu den Gründungsmitgliedern, größeren Fischereiressourcen interessiert. So wollte das VK vor der Reform 1983 die jetzige 12sm-Zone aus Art. 5 Abs. 2 GFP-VO auf 50sm ausweiten.⁹⁰ In den ersten Jahren des großen 200sm „EG-Meeres“, vor Einführung der TACs und technischen Maßnahmen zum Zwecke der Bestandserhaltung (GFP-VO 1983), also zwischen 1977 und 1983, mag die Kritik gerade aufgrund der unterschiedlichen Ergiebigkeit der Fischereiressourcen tragfähig gewesen sein.⁹¹ Mittlerweile ist die Fischerei in den Unionsgewässern insbesondere über die jährlich vom Rat festgelegten TACs und Fangquoten, welche auf Basis des Art. 43 Abs. 3 AEUV ergehen, jedoch stark reguliert, sodass die Gefahr des „Leerfischens“ der eigenen Bestände durch einen anderen Mitgliedsstaat nicht mehr besteht. Die Kritik am System des gleichberechtigten Zugangs ist damit nach der heutigen GFP-VO nicht mehr haltbar.⁹² In der Praxis ist es mittlerweile auch uneingeschränkt anerkannt.⁹³

2. 12-Seemeilen-Zone

Eine Einschränkung erfährt der Grundsatz in Art. 5 Abs. 2 GFP-VO. Danach haben Küstenstaaten das Recht, den Fischfang bis zum 31.12.2022 im Bereich bis 12sm ab der Basislinie Fischereifahrzeugen vorzubehalten, die von Häfen der angrenzenden Küste aus traditionell in diesen Gewässern fischen. Dies gilt unbeschadet der Regelungen bestehender Nachbarschaftsbeziehungen und der Fischereirechte aus Anhang I der GFP-VO. Bevor eine nähere Auseinandersetzung mit dem Regelungsgehalt erfolgt, ist deren historischer Ausgangspunkt von Interesse.

a) Ausgangspunkt Art. 100 – 103 BA 1972

Die aktuelle Regelung in Art. 5 Abs. 2 GFP-VO hatte Vorgänger in den GFP-VO 2002 (Art. 17 Abs. 2), 1992 (Art. 6) und 1983 (Art. 6). Die Möglichkeit, das Küstenmeer der traditionellen Küstenfischerei vorzubehalten, geht aber bis zurück auf die BA 1972. In

89 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.202; *Holden*, *The Common Fisheries Policy – Origin, Evaluation and Future*, Oxford 1993, S.41 bezeichnet es als „fishing up to the beaches“.

90 *Leigh* (Fn.52), S.81ff.; *Vignes*, in: Rozakis/Stephanou (Hrsg.) (Fn.63), 83 (88); *Montag* (Fn.37), 63 (71).

91 Hierzu: *Churchill* (Fn.88), S.123.

92 So auch: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.207.

93 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.20.

Art. 103 BA 1972 wurde festgehalten, dass die Gemeinschaft sich auf eine „angemessene“ Nachfolgeregelung für die Art. 100, 101 BA 1972 einigen soll. In den EwG zur GFP-VO 1983 hat der Rat festgestellt, dass Art. 6, welcher die bis heute geltende generelle 12sm-Vorbehaltszone einführt, die Nachfolgeregelung von Art. 100, 101 BA 1972 darstellt. Somit beruhen dieser und seine Nachfolger offiziell auf dem Art. 103 BA 1972. Vor dem Hintergrund des „acquis communautaire“⁹⁴ musste das Ziel des Art. 103 BA 1972 jedoch eine langfristige Annäherung an den vorher geltenden vollständig gleichberechtigten Zugang gewesen sein, weshalb die Vereinbarkeit der Nachfolgeregelungen mit Art. 103 BA 1972 kritisch gesehen wird.⁹⁵

b) Regelungsgehalt

Das Kernproblem des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO liegt aber nicht in seinem Ausgangspunkt, sondern in seinem Regelungsgehalt. Bereits früh hat sich in den Mitgliedsstaaten die Praxis durchgesetzt, auf Basis von Art. 5 Abs. 2 GFP-VO die Fischerei in der 12sm-Zone sämtlichen ihre Flagge führenden Fischereifahrzeugen vorzubehalten, ohne dabei eine Begrenzung auf die traditionelle Küstenfischerei in Gewässern der angrenzenden Küste vorzunehmen.⁹⁶ Wohl auch deshalb finden sich in der Literatur nur selten Ausführungen zum tatsächlichen Gehalt der einzelnen Tatbestandsmerkmale. Dabei ergeben sich aus dem Wortlaut des Abs. 2 fünf Punkte, die eine genauere Betrachtung verdienen: (1) von welcher Basislinie werden die 12sm berechnet, (2) wie ist „angrenzende Küste“ zu definieren, (3) welche Anforderungen sind an „traditionell fischen“ zu stellen, (4) was fällt unter „Nachbarschaftsbeziehungen“ sowie (5) die Ausnahmen aus Anhang I. Zudem erscheint zumindest fraglich, ob der Art. 5 Abs. 2 GFP-VO, so wie er von den Mitgliedsstaaten ausgelegt wird, zur in EwG (19) GFP-VO angestrebten Erhaltung der Bestände in den empfindlichsten Gewässern der EU sowie der traditionellen Fangtätigkeiten für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Küstenbevölkerung beitragen kann. All dies

94 Beitrittsstaaten übernehmen sämtliche Rechte und Pflichten aus dem EU-Recht, *Leigh* (Fn.52), S.37ff.; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.5; *Steiling* (Fn.2), S.93; *Wainright*, Common Fisheries Policy – the Development of a Common Régime for fishing, Yearbook of European Law 1981, 69 (85); die Art. 100, 101 stellten die einzige Ausnahme vom „acquis communautaire“ in der BA 1972 dar.

95 So *Montag* (Fn.37), 63 (74) der eine zeitliche befristete Verlängerung der Art. 100, 101 über Art. 103 BA 1972 aber für möglich hielt; *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn. 22.

96 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.22; *Markus* (Fn.88), S.48; *Churchill* (Fn.88), S.135; *Nonnenmacher* (Fn.63), S.220; *dies.*, EuR 1989, 30 (44); Deutschland hat mit § 4 S. 1 Nr. 2 SeeFischG eine Vorbehaltszone geschaffen.

bietet ausreichend Anlass zu einer detaillierten Auslegung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO im Einklang mit dem EWG (19).

aa) Basislinie

Zunächst ist zu klären, ob die Basislinie iSd Art. 5 Abs. 2 GFP-VO mit der aktuellen der Mitgliedsstaaten übereinstimmt, somit veränderlich ist, oder ob es sich um eine feste Basislinie handelt. Zu entscheiden hatte dies der EuGH, nachdem das VK 1987 im Zuge der Ausdehnung des Küstenmeers auf 12sm neue, weiter von den Küsten entfernte, Basislinien gezogen hat.⁹⁷ Nach dem EuGH können die Küstenstaaten durch einseitige Änderung der Basislinie die 12sm Zone aus Art. 5 Abs. 2 GFP-VO (Art. 6 GFP-VO 1983) und die in Anhang I gewährten Fangrechte zwischen 3 und 12sm ab der Basislinie nicht verändern, selbst wenn die Basislinien in Übereinstimmung mit dem SRÜ angepasst wurden. Auch wenn der Wortlaut keinen Hinweis auf diese Einschränkung enthält, würde nur eine starre Basislinie dem Zweck von Art. 5 Abs. 2 GFP-VO und Anhang I gerecht. Es bestünde ein Gleichgewicht zwischen dem grundsätzlich ausschließlichen Zugang der Küstenfischerei und dem ausnahmsweisen Zugang der Fischer der Mitgliedsstaaten zu bestimmten Gebieten, welches sich auf Basis der 1983 geltenden Basislinien eingestellt habe. Die in Anhang I aufgeführten Gebiete wären fischreich, relativ geschützt und lägen außerhalb der großen Schifffahrtswege. Eine einseitige Vertreibung der mitgliedstaatlichen Fischer in andere, weniger ertragreiche Gebiete durch seewärtige Verschiebung der Basislinie stünde im Widerspruch zu den Zielen der GFP-VO.⁹⁸ Somit ist festzuhalten, dass für die Berechnung der 12sm-Zone gem. Art. 5 Abs. 2 GFP-VO nicht die aktuelle, sondern eine feste Basislinie angelegt wird. Jedoch bezieht sich der EuGH auf die GFP-VO 1983 und damit die Basislinien vom 25.01.1983 und die damaligen Mitgliedsstaaten. Offen bleibt, ob bei einer Reform der GFP weiter auf die Basislinien von 1983 abzustellen ist oder die Basislinien im Zeitpunkt des Erlasses der Reform anzuwenden sind, sodass sich die 12sm-Zone des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO an den Basislinien vom 01.01.2014 orientiert. Die Ausnahmeregelungen des Anhang I für Staaten, die damals bereits Mitglied der EWG waren, haben sich seit 1983 nicht verändert⁹⁹, womit sich das vom EuGH betonte „Gleichgewicht“ zwischen Art. 5 Abs. 2 GFP-VO und Anhang I seitdem auch nicht

97 EuGH C-146/89 – Slg 1991, I-3533, 3583 (Kom/VK).

98 EuGH C-146/89 – Slg 1991, I-3533, 3583, Rn. 21ff. (Kom/VK).

99 *Penas Lado* (Fn.6), S.31.

verändert hat und noch immer auf den Basislinien von 1983 beruht. Folglich ist konsequent weiter auf die Basislinien von 1983 abzustellen.¹⁰⁰ Wenn aber durch Umgestaltung des Anhang I ein neues Gleichgewicht zwischen diesem und Art. 5 Abs. 2 GFP-VO hergestellt wird, wäre es iSd Rspr des EuGH ebenso konsequent, auf die dann geltenden Basislinien abzustellen. Weiterhin ist unklar, auf welche Basislinie für später beigetretene Staaten abgestellt wird. Für diese bestand das „Gleichgewicht“ von Art. 5 Abs. 2 GFP-VO und Anhang I bei Erlass der GFP-VO 1983 noch nicht. Erst mit dem Beitritt und der folgenden Anpassung des Anhang I wird es unter Berücksichtigung der dann geltenden Basislinie herbeigeführt. Somit erscheint es sachgerecht, auf die Basislinien im Zeitpunkt des Beitritts abzustellen.¹⁰¹

bb) Traditionelles Fischen

Welche Anforderungen an traditionelles Fischen in zeitlicher Hinsicht gestellt werden, ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus den Erwägungsgründen der GFP-VO. Auch ein Vergleich mit den Vorgängerregelungen ist nicht zielführend. Bis zur GFP-VO 2002 wurde das Synonym „herkömmlich“ verwendet (im Englischen immer *traditionally*), jedoch gab es auch zu diesem Begriff nie Ausführungen in den EwG. Nur im FÜ 1964 wurde gewohnheitsmäßige Fischerei über zehn Jahre verlangt (01.01.1953 – 31-12-1962), damit Fischereifahrzeuge unter anderer als der Flagge des Küstenstaats Zugang zur 6-12sm-Zone erlangen, Art. 3 FÜ 1964. Das FÜ 1964 hat in der GFP-VO über die Fangrechte in Anhang I weiterhin Relevanz und ist zugleich die einzige Rechtsquelle, welche einen konkreten Zeitraum bestimmt, wenn auch für „gewohnheitsmäßige“ Fischerei. „Gewohnheitsmäßig“ verlangt wohl weniger als „traditionell“, stellt sich eine Gewohnheit doch schneller ein als eine Tradition. Dennoch können die für „gewohnheitsmäßige“ Fischerei verlangten zehn Jahre zumindest als Untergrenze angesetzt werden, unter welcher „traditionelle“ Fischerei nicht in Betracht kommen kann.¹⁰²

Weiterhin ist zu klären, ob ein Fischereifahrzeug selbst traditionell in dem Gewässer fischen muss oder ob es ausreichend ist, dass es zu einer Fischereiflotte gehört, welche

100 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.200; *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.22; *Fischer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, München Stand: 1994, nach Art.47 EGV, Rn.20.

101 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.200; *Fischer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.) (Fn.100), nach Art.47 EGV, Rn.20.

102 Eine Orientierung am FÜ 1964 schlägt auch *Churchill* (Fn.88), S.135 vor; *Brown*, *British Fisheries and the Common Market Current Legal Problems 1972*, 37 (64) schlägt 5 oder 10 Jahre vor.

traditionell in dieser Region operiert.¹⁰³ Ob also nur das Fischereifahrzeug, welches seit 1970 Krabben vor der Küste Langeoogs fängt, traditionell fischt oder auch ein erst 2020 zur Flotte hinzustoßendes Fahrzeug, weil die Langeooger Fischer bereits seit Jahrzehnten in diesen Gewässern Krabben fischen. Der Wortlaut verknüpft die traditionelle Fischerei zwar eng mit dem Fischereifahrzeug, dennoch kann aus teleologischen Gesichtspunkten nur die letztere Auslegung überzeugen. Erstere würde auf Dauer zum Aussterben der traditionellen Fischerei führen. Damit das Ziel des Beitrags zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Küstenbevölkerung erreicht werden kann (EwG (19) GFP-VO), muss es die Möglichkeit geben, alte, technisch überholte Fischereifahrzeuge gegen neuere auszutauschen, ohne für diese das Fischereirecht in der 12sm-Zone zu verlieren. Auch der Wortlaut lässt diesen Schluss unter Hinzunahme des Halbsatzes „von Häfen der angrenzenden Küste“ zu. Dann ist die Verknüpfung „Fischereifahrzeug, welches traditionell fischt“ nicht zwingend, Art. 5 Abs. 2 GFP-VO kann vielmehr auch so gelesen werden: „Fischereifahrzeug, das von einem Hafen aus operiert, von welchem die Fischereifahrzeuge traditionell in diesen Gewässern fischen“.¹⁰⁴

cc) Angrenzende Küste

Der Terminus „von Häfen der angrenzenden Küste aus“ wurde erst in Art. 17 Abs. 2 GFP-VO 2002 eingeführt. Die Vorgängernormen haben auf Art. 100 BA 1972 verwiesen. Dieser wiederum spricht von Fischereifahrzeugen, die „von Häfen der betreffenden Küste“ (im Englischen *from that geographical costal area* geändert in *adjacted coast*) aus operieren. Diese Formulierung wurde als zu unbestimmt kritisiert. Unklar sei, ob das Fischereirecht den traditionellen Fischern des betroffenen Küstenstaats in der gesamten 12sm-Zone vorbehalten ist oder ob es auf die regionalen, tatsächlich traditionell befischten Gewässer beschränkt ist.¹⁰⁵ Der frühere Wortlaut „Die Mitgliedsstaaten werden ermächtigt [...] der betreffenden Küste“ stellte einen konkreten Bezug zur gesamten vom Vorbehalt betroffenen Küste her. „Angrenzende Küste“ bezieht sich dagegen auf die Küste des tatsächlich befischten Gewässers.¹⁰⁶ Dies wird bestätigt durch EwG (19). Ziel ist die Erhaltung von Beständen durch Beschränkung des Fischereiaufwands in den empfindlichsten

103 S. auch *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198; *Brown* (Fn.102), 37 (64).

104 So iE auch *Churchill* (Fn.88), S.135.

105 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198; *Churchill* (Fn.88), S.135; *Nonnenmacher* (Fn.63), S.220.

106 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198.

Gebieten, wobei zudem ein bevorzugter Zugang für kleine Fischereien und Küstenfischer angeordnet wird. Dies deutet für eine teleologische Auslegung darauf hin, dass insbesondere keine Fischereifahrzeuge mit großen Fangkapazitäten im gesamten Küstenmeer fischen können sollen, sondern vorrangig kleinere Fischer nur in der von ihnen tatsächlich traditionell befischten Region von Art. 5 Abs. 2 GFP-VO erfasst werden sollen.¹⁰⁷

Problematisch ist darüber hinaus, ob „angrenzende Küste“ sich nur auf die Küste von einem Mitgliedsstaat beziehen kann.¹⁰⁸ So ist fraglich, ob der niederländische, deutsche und dänische Teil der friesischen Inseln eine angrenzende Küste bilden kann.¹⁰⁹ Wie festgestellt, bezieht sich „angrenzende“ Küste auf das Gewässer und erfasst somit sämtliche Küstenabschnitte, von denen aus dieses traditionell befischt wird.¹¹⁰ Der aktuelle Wortlaut legt nahe, dass die Beschränkung der Fischerei in der 12sm-Zone auf die Fahrzeuge von Häfen der angrenzenden Küste nicht nur mitgliedsstaatliche Häfen einschließt, sondern auch Fahrzeuge aus grenznahen Häfen anderer Mitgliedsstaaten erfasst, sofern diese traditionell in den Gewässern fischen.

dd) Nachbarschaftsbeziehungen und historische Fangrechte (Anhang I)

Zuletzt ist auf die Ausnahmen vom Vorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO einzugehen. Im Rahmen bestehender Nachbarschaftsbeziehungen und bei Fangrechten aus Anhang I ist Fischern anderer Mitgliedsstaaten ausnahmsweise Zugang zur 12sm-Zone zu gewähren. Unter die Nachbarschaftsbeziehungen fallen Vereinbarungen von mindestens zwei Mitgliedsstaaten über den Zugang von Fischereifahrzeugen eines Staats zu den Gewässern des anderen, wobei dies wohl am Ehesten für Fischereiaktivitäten in Grenzregionen relevant wird.¹¹¹ Die Kommission berichtete 2011 von acht bestehenden Vereinbarungen.¹¹² Die Fischereirechte aus Anhang I beruhen weitgehend auf dem FÜ 1964.¹¹³

107 So iE: *Markus* (Fn.88), S.48; *Churchill* (Fn.88), S.136; zum alten Wortlaut *Nonnenmacher* (Fn.63), S.220; *dies.*, Das EG-Fischereiregime als supranationale Rechtsordnung, EuR 1989, 30 (44); *Wainright* (Fn.94), 69 (85); *Schneider*, Die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, RIW 1989, 873 (877); auch *Brown* (Fn.102), 37 (64), der die Frage der Einteilung der Regionen aufwirft.

108 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198; *Churchill* (Fn.88), S.135; *Markus* (Fn.88), S.48.

109 Beispiel aus: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198.

110 Nach *Markus* (Fn.88), S.48, besteht anders als in früheren VO kein Verweis auf die spezifische 12sm-Zone des Küstenstaats; offen gelassen: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.198.

111 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.199; nach hier vertretener Auslegung ist grenzüberschreitende traditionelle Fischerei vom Vorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO eingeschlossen.

112 KOM(2011), 418 endg., S.6, allerdings ohne nähere Angaben zu den einzelnen Vereinbarungen; lediglich *Churchill/Owen* (Fn.15) nennen ein Abkommen zwischen Dänemark und Deutschland über Fischerei in der inneren Flensburger Fjörde von 1958, S.199.

113 S. schon B. I.; *Churchill/Owen* (Fn.15), S. 199; *Penas Lado* (Fn.6), S.29; es handelt sich hierbei um auf

ee) Zusammenfassung Regelungsgehalt

Die überzeugende Lesart des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO ist somit folgende: In Gewässern bis zu 12sm ab den Basislinien des 25.01.1983 können die Mitgliedsstaaten die Fischerei den Fischereifahrzeugen vorbehalten, die von Häfen der angrenzenden Küste operieren, welche nicht auf die des beschränkenden Mitgliedsstaats begrenzt ist, und zu einer Fischereiflotte gehören, die von diesem Hafen aus seit mindestens zehn Jahren in den Gewässern fischt.

c) Verstoß gegen Art. 18 AEUV

Wie bereits angeführt, weicht die mitgliedstaatliche Umsetzung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO von der hier vertretenen Auslegung ab. Zwar haben nahezu alle Mitgliedsstaaten die Beschränkung iSd Art. 5 Abs. 2 GFP-VO vorgenommen¹¹⁴, sie gewähren jedoch nicht nur den Fischereifahrzeugen, die von Häfen der Küstenregion traditionell in den regionalen Gewässern fischen, Zugang zu diesen, sondern sämtlichen Fischereifahrzeugen unter ihrer Flagge Zugang zur gesamten 12sm-Zone. Die Ausführungen zum Regelungsgehalt der Vorschrift könnten unter Hinweis auf die gängige Praxis als überflüssig angesehen werden. Das sind sie jedoch nicht, wenn man bedenkt, worauf der gleichberechtigte Zugang beruht: Dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz aus Art. 18 AEUV.¹¹⁵ Bei der Frage, ob Art. 5 Abs. 2 GFP-VO diesen verletzt, ergeben sich Divergenzen zwischen der hier vertretenen Auslegung und der, die der Staatenpraxis zugrunde liegt.

aa) Diskriminierung

Art. 18 AEUV verbietet jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit. Eine Diskriminierung ist die den Betroffenen benachteiligende unterschiedliche Behandlung zweier gleicher Tatbestände.¹¹⁶ Unterschieden wird zwischen formeller (offener) Diskriminierung, bei welcher ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit als Unterscheidungsmerkmal angeknüpft wird, und materieller (versteckter) Diskriminierung, bei welcher auf ein anderes Kriterium zurückgegriffen wird, faktisch aber eine Diskriminierung aus

bestimmte Gewässer(zonen), Arten und (ggf.) Fangzeiten beschränkte Rechte.

114 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.199.

115 An dieser Stelle soll nicht unterschlagen werden, dass früher auch eine Anknüpfung an ehem. Art. 38 Abs.1 EWGV zum gemeinsamen Markt (*Montag* (Fn.37) verweist auf *Gueben/Keller-Noellet*, RMC 1971, 246 (250)), die Niederlassungsfreiheit, ehem. Art. 52 EGWV, und die Dienstleistungsfreiheit, ehem. Art. 59 EWGV, (angedacht von *Winkel*, Equal Access of Community Fisherman to Member State Fishing Grounds, CMLRev. 1977, 329 (331)) erwogen wurde; keine dieser Ansichten setzte sich durch.

116 *von Bogdany*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.) (Fn.74), Art.18 AEUV, Rn.6; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.) (Fn.80), Art.18 AEUV, Rn.46.

Gründen der Staatsangehörigkeit bewirkt wird.¹¹⁷ Letzteres wird überwiegend dann angenommen, wenn die Rechtsfolgen der Regelung typischerweise, also in großer Mehrzahl, Angehörige anderer Mitgliedsstaaten treffen.¹¹⁸ Zunächst ist festzuhalten, dass ein Vorbehalt für die traditionelle Fischerei und die Beibehaltung der historischen Fangrechte zu einer Anknüpfung an die Dauer der Fischereitätigkeit in der Region und nicht an die Staatsangehörigkeit führt.¹¹⁹ In der aktuellen Staatenpraxis ist die tatsächliche Dauer der Fischereitätigkeit jedoch irrelevant. Zwar knüpft auch diese den Vorbehalt nicht unmittelbar an die Staatsangehörigkeit des Betreibers des Fischereifahrzeugs, sondern an die Flagge, unter der es fährt. Dennoch werden hier weit überwiegend Angehörige anderer Mitgliedsstaaten vom gleichberechtigten Zugang ausgeschlossen¹²⁰, sodass eine materielle Diskriminierung vorliegt.¹²¹ Dem widersprechen auch die Fischereirechte aus Anhang I nicht, da diese den Zugang nur zu beschränkten Gebieten für bestimmte Arten und (ggf.) einen begrenzten Zeitraum erlauben und somit keine Gleichbehandlung mit dem unbeschränkten Zugang nationaler Fischer vorliegt. Nach der überzeugenden Auslegung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO käme es tatsächlich auf die regionale Fischereitätigkeit über einen langen Zeitraum an. Dennoch vermag *Churchills* Konklusion, eine lokalen Fischern vorbehaltene 12sm-Zone wäre nicht diskriminierend, nicht zu überzeugen. Zunächst steht es einer Diskriminierung nicht entgegen, dass bestimmte unter der Flagge des beschränkenden Mitgliedsstaats fahrende Fischereifahrzeuge vom Zugang zur 12sm-Zone ausgeschlossen wären (die nicht traditionell im Küstenmeer fischenden Fahrzeuge), da die Regelung nicht jegliche Inländer begünstigen muss.¹²² Vom Vorbehalt würden weiterhin

117 *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art.18 AEUV, Rn.12; *von Bogdany*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art.18 AEUV, Rn.10ff.

118 EuGH C-398/92, Slg. 1994, I-467, Rn.16 (Mund & Fester); *Streinz*, in: ders. (Hrsg.) (Fn.80), Art.18 AEUV, Rn.54; *von Bogdany*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art.18 AEUV, Rn.15.

119 *Montag* (Fn.37), 67 (74), *Churchill* (Fn.88), S.131, welcher der Regelung dann keine diskriminierende Wirkung beimisst; *Nonnenmacher* (Fn.63), S.220, *dies.* (Fn.107), 30 (44), nimmt eine verdeckte Diskriminierung in der Folge an.

120 Eine Thematisierung der „quota hoppers“ ginge hier zu weit, zumal der weit überwiegende Anteil der Betreiber die Staatsangehörigkeit des Küstenstaats besitzt, dazu *Penas Lado* (Fn.6), S.42f; *Orosz*, *Mehr Europa oder mehr Spanien? – Spaniens Europapolitik unter González und Aznar*, Baden-Baden 2010, S.139ff.

121 So auch: *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.22; *Nonnenmacher* (Fn.63), S.230; *Steiling* (Fn.2), S.157; *Markus* (Fn.88), S.48; *Fischer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.) (Fn.100), nach Art.47 EGV, Rn.20; nicht ausdrücklich, aber mit Zweifeln bzgl. der Staatenpraxis *Churchill/Owen* (Fn.15), S.200; auch *Churchill* (Fn.88), S.131 bzgl. einer nationalen Exklusivzone; auch *Markus*, *SeeFischG*, 2. Online-Aufl., §4 Rn.2 sieht die Praxis als „unionsrechtswidrig“ an.

122 EuGH C-388/01, Slg. 2003, I-721, Rn.14 (Kom/Italien); *Streinz*, in: ders. (Hrsg.) (Fn.80), Art.18 AEUV, Rn.48; *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art.18 AEUV, Rn.14.

(nahezu¹²³) ausschließlich Fischereifahrzeuge unter der Flagge des beschränkenden Mitgliedsstaats profitieren. Den Fischern der anderen Mitgliedsstaaten verblieben idR nur die Fangrechte aus Anhang I. Es wären nur ein begrenzter Anteil der Fischer des beschränkenden Staats, aber (nahezu) alle Fischer der anderen Mitgliedsstaaten betroffen. Diese wären in großer Mehrzahl typischerweise von der Beschränkung des Zugangs erfasst. Die begünstigten Fischer wären zwar auf die Gewässer beschränkt, in denen sie traditionelle Fischereitätigkeit nachweisen können. In diesen würden sie aber keinen dem Anhang I vergleichbaren Beschränkungen der Arten und des Zeitraums, in dem der Fischfang erlaubt ist, unterliegen.¹²⁴ Somit liegt auch nach dieser Auslegung eine materielle Diskriminierung vor.

bb) Rechtfertigung

Liegt eine Diskriminierung vor, so kann diese durch sachliche Gründe gerechtfertigt werden, wobei alle öffentlichen Interessen in Betracht kommen.¹²⁵ Hierbei ist das Spannungsverhältnis zwischen Fischereiinteressen auf der einen und Bestandserhaltungsinteressen in küstennahen Gewässern auf der anderen Seite zu berücksichtigen. Zwar sind Fischbestände meist weiträumig, sie konzentrieren sich jedoch häufig in küstennahen Gewässern, sodass diese fischreicher sind und die Fischer der anderen Mitgliedsstaaten ein großes Interesse am Zugang zu diesen Gewässern haben, ebenso wie die Küstenfischer daran interessiert sind, diese ohne Konkurrenz von mitgliedsstaatlichen Fischereifahrzeugen befischen zu können.¹²⁶ Auf der anderen Seite befinden sich in den küstennahen Gewässern nicht selten Aufwuchsgebiete, weswegen zu hoher Fischereidruck vermieden werden sollte.¹²⁷ In EwG (19) der GFP-VO wird die 12sm-Zone begründet mit dem zuverlässigen Funktionieren der Regelung, der Bestandserhaltung in den empfindlichsten Gebieten der Fischerei und dem Schutz der traditionellen Küstenfischerei. Auch der EuGH hat sich zur Rechtfertigung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO geäußert und dabei auf

123 Mit der seltenen aber wohl möglichen Ausnahme der traditionellen Fischerei an einer staatenübergreifenden angrenzenden Küste, s. D. I. 2. b. bb.

124 Gemeint sind nur die zusätzlichen Beschränkungen aus Anhang I, zu denen aus Teil III der GFP-VO s. D. I. 4.

125 EuGH C-388/01, Slg. 2003, I-721, Rn.19ff. (Kom/Italien); *Epiney*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art.18 AEUV, Rn.38; *Streinz*, in: ders. (Hrsg.) (Fn.80), Art.18 AEUV, Rn.62f.

126 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.22.

127 KOM (2001) 135 endg., S.26.

ebendiese Gründe verwiesen.¹²⁸ Das Spannungsverhältnis wurde damit zugunsten der Bestandserhaltung und Küstenfischerei aufgelöst. Beide Punkte bedingen sich gegenseitig. Durch den weitestgehend konkurrenzlosen Zugang zu fischreichen Gebieten kann die Fischerei den nötigen Beitrag zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der Küstenregionen leisten, während sie gleichzeitig weniger Druck auf die Bestände ausübt, als dies beim Zugang sämtlicher Fischereifahrzeuge der Union der Fall wäre. Der Schutz traditioneller Küstenfischerei und die Bestandserhaltung (Meeresressourcenschonung ist der EU in Art. 3 AEUV ausdrücklich als Kompetenz zugewiesen) sind öffentliche Interessen, die, wenn durch Art. 5 Abs. 2 GFP-VO umgesetzt, die Diskriminierung rechtfertigen können.¹²⁹ Die überzeugende Auslegung führt genau zu diesem Ergebnis. Durch Begrenzung auf tatsächlich traditionelle Fischerei nur in den Gewässern, in denen diese nachgewiesen werden kann, wird sowohl die traditionelle Küstenfischerei in von der Fischerei abhängigen Regionen gestärkt als auch Druck von den Beständen genommen. So wie Art. 5 Abs. 2 GFP-VO aktuell in der Praxis angewendet wird, schützt dieser jedoch weder die traditionelle Fischerei noch nimmt er Druck von den Beständen, vielmehr wurde eine nationale Vorbehaltszone geschaffen. Die Bestandserhaltung wird dagegen über andere Maßnahmen, insbesondere die Gesamtfangmengen, forciert. Die 12sm-Zone bietet den innerstaatlichen Fischern lediglich die Möglichkeit, den auf sie entfallenden Anteil der Quoten konkurrenzlos zu fischen, Fischereifahrzeuge von anderen Mitgliedsstaaten somit von den Ressourcen auszuschließen, was zwar auch Küstenfischern zugutekommt, deren (alleiniger) Schutz aber in keinem Fall die Intention der Mitgliedsstaaten ist. Legt man die Regelung so aus, wie es die Mitgliedsstaaten tun, greift kein Grund ein, der sie rechtfertigen könnte. Ein Verstoß gegen Art. 18 AEUV läge damit vor.¹³⁰

d) Ausblick

Die aktuelle Regelung gilt bis zum 31.12.2022. Auch wenn sie nach momentaner Staatenpraxis wohl gegen Art. 18 AEUV verstößt, funktioniert die Regelung aus Sicht der

128 EuGH C-91/03, Slg. 2005, I-2267, Rn. 50; die Ausführungen sind allerdings recht kurz, da nach Argumentation Spaniens eine Diskriminierung aufgrund der historischen Fangrechte aus Anhang I vorliegt, ohne dass es die Regelung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO selbst in Frage stellt.

129 So auch *Markus* (Fn.88), S.48.

130 So: *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44, Rn.22; *Markus* (Fn.88), S.48; *Fischer*, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.) (Fn.100), nach Art.47 EGV, Rn.20 wohl ebenso, dieser hält die Regelung nur wegen Begrenzung auf traditionelle Fischerei von der betreffenden Küste für gerechtfertigt.

Mitgliedsstaaten wie auch der Kommission zufriedenstellend.¹³¹ Somit ist von einer weiteren Verlängerung auszugehen. Nicht unterschlagen werden soll aber, dass im Grünbuch 2009 eine Beschränkung der 12sm-Zone auf die handwerkliche Küstenfischerei vorgeschlagen wurde¹³², die aktuelle GFP-VO in EwG (19) einen Vorrang der kleinen, handwerklichen und Küstenfischer anordnet und die Möglichkeiten zur Innovation und Diversifizierung der kleinen Küstenfischerei Gegenstand einer aktuellen Entschließung des Europäischen Parlaments sind.¹³³ In dieser wird zuvorderst eine Anpassung der Definition der Küsten-/handwerklichen und kleinen Fischerei gefordert, welche insbesondere regionsbezogen, auch unter Berücksichtigung der Tradition der Fischerei in der Region, sein sollte, was der hier vertretenen Auslegung traditioneller Fischerei nahe käme. Es bleibt abzuwarten, inwieweit diese Entwicklung Auswirkungen auf die Regelung ab dem 01.01.2023 hat.

3. Gebiete in der äußersten Randlage der Union

Eine weitere Ausnahme vom Prinzip des gleichberechtigten Zugangs sieht Art. 5 Abs. 3 GFP-VO für Gebiete in äußerster Randlage der Union vor, also die Gebiete iSd Art. 349, 355 Abs. 1 AEUV. Diese haben, ebenfalls bis zum 31.12.2022, das Recht, den Fischfang bis zu 100sm ab der Basislinie Schiffen vorzubehalten, die in den Häfen dieser Gebiete registriert sind. Eine Rückausnahme gilt wiederum für Unionsschiffe, die traditionell in diesen Gewässern fischen. Soweit diese nicht über den traditionellen Fischereiaufwand hinausgehen, dürfen sie weiterhin in den Gebieten fischen. Hintergrund dieser Regelung ist, dass die biologischen Meeresschätze in diesen Regionen unter Berücksichtigung der sozialen und wirtschaftlichen Situation zur Erhaltung der lokalen Wirtschaft beitragen, EwG (21) GFP-VO.

4. Mittelbare Zugangsbeschränkungen

Bereits eingangs dieses Kapitels wurde darauf hingewiesen, dass die Kritik am System des gleichberechtigten Zugangs als eines des „freien“ Zugangs seit Einführung von Bestandserhaltungs- und technischen Maßnahmen nicht mehr haltbar ist. Nach Art. 5 Abs.

131 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.200; KOM (2011) 418 endg., S.5; lediglich Spanien plädierte vor der Reform 2002 für eine Abschaffung, *Orosz* (Fn.120), S.162.

132 KOM (2009) 163 endg., S.9.

133 Europäisches Parlament, Entschließung v. 12.04.2016, ABl. 2018 C 58, S. 82.

1 GFP-VO gilt dieses nur vorbehaltlich der Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung biologischer Meeresschätze aus Teil III der GFP-VO. Im Rahmen dieser Arbeit kann keine detaillierte Darstellung sämtlicher Maßnahmen des Teils III erfolgen. Vielmehr soll ein Überblick über einige Instrumente der Bestandserhaltung gegeben und deren Einfluss auf den Zugang verdeutlicht werden. Angefangen mit den TACs, welche das wichtigste Steuerinstrument der GFP-VO bilden.¹³⁴ Die TACs sind jährlich vom Rat in einer Verordnung festgelegte Gesamtfangmengen für die einzelnen Bestände basierend auf wissenschaftlichen Empfehlungen des STECF und ICES.¹³⁵ Die Kompetenz des Rats zum Erlass der TACs ergibt sich aus Art. 43 Abs. 3 AEUV. Die TACs orientieren sich am Vorsorgeansatz und dem Prinzip des höchstmöglichen Dauerertrags (maximum sustainable yield, MSY), als Ziel der GFP in Art. 2 Abs. 2 GFP-VO aufgenommen.¹³⁶ Der MSY ist der größte Fang, der einem Bestand auf unbestimmte Zeit entnommen werden kann.¹³⁷ Die TACs werden in der Folge nach dem Prinzip der relativen Stabilität auf die Mitgliedsstaaten verteilt, sog. Quoten. Das Prinzip der relativen Stabilität ist niedergelegt in Art. 16 Abs. 1 GFP-VO. Hintergrund ist nach EwG (35) GFP-VO, dass die Quoten für die Mitgliedsstaaten vorhersehbar sein sollen, weshalb zur Verteilung eine feste Referenzaufteilung angewendet wird.¹³⁸ Im Ergebnis führt das Prinzip dazu, dass die TACs variieren, die Anteile der Mitgliedsstaaten an diesen aber konstant bleiben.¹³⁹ Die Quoten werden im Anhang der TAC-VO bestimmt und in Tonnen Lebendgewicht angegeben. Die Aufteilung auf die nationalen Fischereifahrzeuge liegt wiederum in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten, Art. 16 Abs. 6 GFP-VO, wobei Art. 17 GFP-VO festlegt, dass transparente und objektive Kriterien angewendet werden müssen, welche u.a. ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Natur sein können.¹⁴⁰ Möglich ist nach Art.

134 *Salomon/Markus/Dross*, Die Gemeinsame Fischereipolitik im Reformprozess: Innovations- und Konfliktlösungspotentiale, NuR 2013, 89 (91); *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.24.

135 *Salomon/Markus/Dross* (Fn.134), 89 (91); aktuelle VO für die Ostsee: Verordnung (EU) Nr. 2020/1579 des Rates v. 29.10.2020, ABl. 2020 L 362, S.3.

136 *Salomon/Markus/Dross* (Fn.134), 89 (91); *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.25; *Wakefield* (Fn.48), S.175.

137 *Salomon/Markus/Dross* (Fn.134), 89 (91); *Wakefield* (Fn.48), S.177f.; detaillierter zum MSY: *Köster* (Fn.8), S.269f.; zur Kritik am MSY: *Kraus/Döring*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU – Nutzen, Probleme und Perspektiven eines pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, 3 (5); *Wakefield* (Fn.48), S.176ff.

138 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.29; *Penas Lado* (Fn.6), S.26ff.; ausführlich zur Berechnung: *Holden* (Fn.89), S.42ff.

139 Eine nicht diesem Prinzip entsprechende Quote kann für nichtig erklärt werden, EuGH C-61/96 u.a., Slg. 2002, I-3439, Rn.38ff. (Spanien/Rat).

140 Möglich ist auch die Anordnung einer freien Nutzung bis zur Erschöpfung der Quote: *Dux/Busse/Weis*, in:

16 Abs. 6, 21 GFP-VO auch ein System übertragbarer Fischereibefugnisse.¹⁴¹ Die Fischereifahrzeuge haben somit gleichberechtigten Zugang zu den Unionsgewässern, allerdings nur, soweit die nationale Quote in diesem Gewässer und die dem Fischereifahrzeug zugeweilte Fangmenge noch nicht überschritten sind.¹⁴² Einem deutschen Fischereifahrzeug steht es frei, ob es die ihm zugeweilte Fangmenge in französischen oder deutschen Gewässern fängt, wenn die deutsche Quote in dem Gewässer noch nicht ausgeschöpft ist. Grundlage für die TACs sind häufig Mehrjahrespläne iSd Art. 9, 10 GFP-VO, welche das Ziel haben, die Bestände auf MSY Niveau zu bringen oder zu halten.¹⁴³ Weitere Zugangsbeschränkungen sind durch technische Maßnahmen gem. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 GFP-VO möglich. Diese können z.B. in einzelnen Gewässern Schonzeiten einrichten oder die Fischerei mit bestimmten Fanggeräten untersagen (z.B. Schleppnetzfisherei) und so Einfluss auf den Zugang zum betroffenen Gewässer nehmen.¹⁴⁴ In Bestandsauffüllungsgebieten (biologisch empfindliche Gebiete) kann die Fischerei nach Art. 8 Abs. 1 GFP-VO beschränkt oder verboten werden. Einfluss auf die Ausschöpfung der Quote hat zudem die in Art. 15 GFP-VO neu eingeführte Verpflichtung zur Anlandung sämtlicher Fänge.¹⁴⁵

Bei den Bestandserhaltungsmaßnahmen schließt sich der Kreis zur eingangs angeführten Tragik der Allmende. Der gleichberechtigte Zugang muss durch die dargestellten Maßnahmen eingeschränkt werden, um eine grenzenlose Befischung der Bestände zu verhindern.¹⁴⁶

II. Auswärtige Fischereibeziehungen

Die bisherigen Darstellungen beschränkten sich auf den Zugang zu den Unionsgewässern. Eine umfassende Darstellung des Zugangsregimes der GFP kann aber nicht ohne

Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Verträge Kommentar, 6. Auflage, Köln 2012, Anh. Art. 83-44, Rn.16.

141 Dazu ausführlich: *Penas Lado* (Fn.6), S.314ff.

142 *Churchill/Owen* (Fn.15), S.202.

143 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.26; Bsp.: Mehrjahresplan für Fischereien, die Grundfischbestände im westlichen Mittelmeer befischen, Verordnung (EU) 2019/1022 des EP u. Rats v. 20.06.2019, ABl. 2019 L 172, S.1.

144 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.38; *Churchill/Owen* (Fn.15), S.201; s. insb. VO (EWG) Nr. 850/98 des Rates v. 30.03.1998 zur Erhaltung der Fischereiresourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren, ABl. 1998 L 125, S.1, zul. geändert durch Art. 39 VO (EU) Nr. 2019/1241.

145 Dazu, sowie zu den sonstigen Bestandserhaltungsmaßnahmen des Teils III der GFP-VO ausführlich: *Wakefield* (Fn.48), S.68ff.; *Penas Lado* (Fn.6), S.305ff.

146 Zur Verhinderung der Tragik der Allmende durch die GFP *Penas Lado* (Fn.6), S.357ff.

Ausführungen zur externen Dimension dieser erfolgen. Derzeit existieren völkerrechtliche Abkommen der EU mit 24 Drittstaaten, welche EU-Fischern Zugang zu den Gewässern der Vertragspartner gewähren.¹⁴⁷ Bevor diese Abkommen kategorisiert werden, sollen die Kompetenz der EU für den Abschluss von Fischereiabkommen und die Anforderungen der GFP-VO an diese erläutert werden.

1. Kompetenz der EU

Die Rechtspersönlichkeit und damit Völkerrechtssubjektivität der EU ist in Art. 47 EUV festgeschrieben. Mittlerweile ist sie nahezu universell als Völkerrechtssubjekt anerkannt.¹⁴⁸ Bei der Aushandlung völkerrechtlicher Abkommen ist sie aber auf die ihr in den Verträgen übertragenen Kompetenzen beschränkt.¹⁴⁹ Aus Art. 216 Abs. 1 AEUV ergibt sich, dass der EU eine Vertragsabschlusskompetenz nicht nur dann zukommt, wenn die Verträge ihr eine solche ausdrücklich zuweisen (z.B. Art. 37 EUV), sondern auch dann, wenn ihr die Regelung des entsprechenden Politikbereichs im Innenbereich zusteht (wie die GFP, Art. 38 Abs. 1 AEUV) und das Abkommen zur Verwirklichung eines der in den Verträgen festgelegten Ziele erforderlich ist.¹⁵⁰ Damit wurde die AETR-Rspr des EuGH ins Primärrecht überführt.¹⁵¹ In diesem Rahmen ist auch die wegweisende Entscheidung *Kramer* zur Außenkompetenz der EU in der Fischereipolitik ergangen.¹⁵² Danach laufen Innen- und Außenkompetenz der EU parallel.¹⁵³ Die Ziele der Verträge ergeben sich aus Art. 3 EUV (auswärtige Fischereibeziehungen dienen nach aktueller GFP-VO (s.u.) wohl den Zielen des Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 EUV in Bezug auf Umweltqualität und ausgewogenes Wirtschaftswachstum im Fischereisektor).¹⁵⁴ Zumindest soweit es um die Erhaltung der Meeresressourcen geht, handelt es sich gem. Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV um eine

147 Überblick über die aktuellen Abkommen unter:

https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements_en

148 *Epping/Heintschel von Heinegg*, Völkerrecht, 7. Aufl., München 2019, §8 Rn.197.

149 *Epping/Heintschel von Heinegg* (Fn.148), §8 Rn.197; *Ruffert.*, in: Calliess/ders. (Hrsg.) (Fn.51), Art. 47 EUV, Rn.7.

150 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art. 216 AEUV, Rn.12; *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.) (Fn.80), Art. 216 AEUV, Rn.35.

151 EuGH C-22/70, Slg. 1971, 263, Rn. 16-18, 22 (AETR); *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art.216 AEUV, Rn.11; *Mögele*, in: Streinz (Hrsg.) (Fn.80), Art.216 AEUV, Rn.31.

152 EuGH, C-3,4,6/76, Slg. 1976, 1279, Rn. 10, 13 (*Kramer*); ausführlich zur Entscheidung: *Steiling* (Fn.2), S.115ff.; *Schneider*, Die Gemeinsame Fischereipolitik der europäischen Gemeinschaften, Köln 1988, S.179ff.

153 *Steiling* (Fn.2), S.116; *Schneider* (Fn.152), S.180; *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art. 216 AEUV, Rn.10.

154 *Vöneky/Beylage-Haarmann*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art.216 AEUV, Rn.9.

ausschließliche Kompetenz.¹⁵⁵ Da gem. Art. 28 Abs. 1 GFP-VO die Ziele der Bestandserhaltung in den Fischereiabkommen Niederschlag finden müssen, fallen diese wohl ausnahmslos in die ausschließliche Kompetenz.¹⁵⁶ Rechtsgrundlage für die Fischereiabkommen ist regelmäßig Art. 43 Abs. 2 AEUV.¹⁵⁷ Die Aushandlung erfolgt durch die Kommission als Verhandlungsführer gem. Art. 17 Abs. 1 EUV, Art. 218 Abs. 2 AEUV.¹⁵⁸ Innerhalb der Kommission ist die Generaldirektion für Maritime Angelegenheiten und Fischerei zuständig.¹⁵⁹ Der Abschluss erfolgt gem. Art. 218 Abs. 6 Uabs. 2 lit. a Punkt v AEUV durch Beschluss des Rates nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

2. Anforderungen der GFP-VO an die Abkommen

Hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die Abkommen wurde der Grundsatz „bezahlen, fischen, wegfahren“ bereits 2002 durch einen kooperativen Ansatz ersetzt.¹⁶⁰ Durch die Reform von 2013 finden sich in den Art. 28 ff. nun aber erstmals inhaltliche Anforderungen unmittelbar in der GFP-VO.¹⁶¹ Zentral ist hierbei, dass die externe Politik sich an denselben Grundsätzen und Zielen zu orientieren hat, wie das interne Fischereiregime, Art. 28 Abs. 1 GFP-VO. Diese wiederum sind in den Art. 2, 3 GFP-VO niedergelegt, u.a. Befischung der Bestände auf MSY Niveau. Allgemein gesprochen soll auch die externe Fischereipolitik auf nachhaltige Nutzung, Bewirtschaftung und Erhaltung der Bestände ausgelegt sein.¹⁶² Als weltweit größter Markt für Fisch¹⁶³ soll die EU, so die Idee der Kommission, Vorreiter in Bezug auf nachhaltige Bewirtschaftung von Fischbeständen sein. Dafür müsste der Fokus auch in den Fischereiabkommen auf Nachhaltigkeit

155 *Nettesheim.*, in: Grabitz/Hilf/ders. (Hrsg.) (Fn.74), Art.3 AEUV, Rn.3; so schon EuGH C-141/78, Slg. 1979, 2923, 2940 (Frankreich/VK).

156 So auch: *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.53; vor der Reform noch kritisch: *Churchill/Owen* (Fn.15), S.312f.

157 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.53; früher wurde zT auch auf Art. 113 EWGV abgestellt (heute Art. 207 AEUV) (zB Abkommen mit Marokko (ABl. 1992 L 407/1) oder Norwegen (ABl. 1986 L 328/76)).

158 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.53; *Penas Lado* (Fn.6), S.146.

159 Dies ergibt sich aus dem Tätigkeitsbericht 2019; Europäische Kommission: Annual Activity Report 2019 GD Maritime Angelegenheiten und Fischerei, S.22f.; im Internet abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/mare_aar_2019_en.pdf (zuletzt abgerufen am: 03.06.2021).

160 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art. 40 AEUV, Rn.160.

161 *Penas Lado* (Fn.6), S.322.

162 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.) (Fn.74), Art. 40 AEUV, Rn.160; eine differenzierte Auseinandersetzung mit den Zielen und Grundsätzen soll an dieser Stelle nicht erfolgen, es geht vielmehr um die Verdeutlichung der Kohärenz von interner und externer Dimension der GFP (s. auch Art. 3 lit. j GFP-VO).

163 Europäische Kommission (Fn.5), S. 33

und Kooperation mit den Drittstaaten liegen.¹⁶⁴ Dies wird insbesondere in den Anforderungen an die nachhaltigen partnerschaftlichen Fischereiabkommen (SFPAs) aus Art. 31, 32 GFP-VO deutlich. Solche werden vielfach mit Entwicklungsländern abgeschlossen.¹⁶⁵ Sie müssen zum beiderseitigen Nutzen abgeschlossen werden, auch zu dem der lokalen Bevölkerung und Fischwirtschaft, dürfen sich nur auf den Überschuss iSd Art. 62 Abs. 2, 3 SRÜ beziehen¹⁶⁶, der auf Basis der besten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Gutachten festgestellt wird, müssen das Erfordernis einer Fangerlaubnis für EU-Fischer vorsehen sowie eine Klausel über die Einhaltung demokratischer Grundsätze und Menschenrechte enthalten und sollen eine Klausel beinhalten, nach der anderen Fischereifloten keine günstigeren Bedingungen, auch in Bezug auf die Erhaltung der Ressourcen, eingeräumt werden dürfen, Art. 31 Abs. 2, 4, 5, 6 UAbs. 1, UAbs. 2, lit. a GFP-VO. Zudem ist bei diesen Abkommen nach Art. 32 Abs. 1 GFP-VO eine finanzielle Gegenleistung für den Zugang (anteilig auf Union und Schiffsbetreiber verteilt) und die Schaffung des notwendigen Regelungsrahmens (Wissenschafts-/Forschungseinrichtungen und Kontroll-/Überwachungskapazitäten) zu gewähren. Letztere liegt in der Praxis vA in der Unterstützung von Projekten zur Bewirtschaftungsförderung und Entwicklung des inländischen Fischereisektors.¹⁶⁷

Art. 29 GFP-VO regelt schließlich die Beteiligung der EU an internationalen Fischereiorganisationen. Die EU ist Partei zahlreicher multilateraler Fischereiabkommen, das bekannteste ist wohl die NAFO.¹⁶⁸ Gegenstand dieser ist jedoch regelmäßig die Kooperation bei der Erforschung und Erhaltung der Bestände oder Bekämpfung der IUU-Fischerei.¹⁶⁹ Der Zugang zu Gewässern wird hingegen in bilateralen Fischereiabkommen vereinbart, weshalb auch nur diese nachfolgend einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

3. Bilaterale Fischereiabkommen

Neben den SFPAs sind dabei zudem die sog. Gegenseitigkeitsabkommen von Relevanz.

164 *Penas Lado* (Fn.6), S.322.

165 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.57.

166 Dieser entsteht, wenn ein Küstenstaat nicht über die Flottenkapazität verfügt, um die in seinen Gewässern zugelassenen Gesamtfangmengen anzulanden, Art. 62 Abs. 2 SRÜ.

167 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.57.

168 Eine Auflistung findet sich in: *van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.60ff.

169 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.60ff.

a) Die Gegenseitigkeitsabkommen

Die Gegenseitigkeitsabkommen beruhen, wie der Name bereits suggeriert, auf gegenseitigem Interesse an Fischereiresourcen.¹⁷⁰ Im Rahmen der Abkommen gewähren die Vertragspartner gegenseitigen Gewässerzugang, um bestimmte Bestände zu befischen.¹⁷¹ Zur Umsetzung der Abkommen ist die jährliche Festsetzung der TACs und Quoten in den Gewässern der Vertragspartner nötig. Letztere werden von der Kommission und dem Vertragspartner ausgehandelt.¹⁷² Anschließend werden sie für die Unionsgewässer in einer VO festgelegt.¹⁷³ Solche Abkommen bestehen mit Färöern, Norwegen, Island¹⁷⁴ und auch das TCA mit dem VK ist als Gegenseitigkeitsabkommen ausgestaltet. In diesem ist die Fischerei in Teilbereich 5 geregelt. Nach Art. FISH.2 Abs. 2, Abs. 3 lit. a, b werden die Ziele der GFP, wie die MSY-Befischung, der Vorsorgeansatz oder die Förderung langfristiger Nachhaltigkeit der Fischerei für gemeinsame Bestände angewendet. Den Vertragsparteien wird gegenseitig Zugang zu den Gewässern gewährt, um die nach Art. FISH.6 Abs. 1 festgelegten TACs auszunutzen und nicht quotengebundene Bestände zu befischen, Art. FISH.8 Abs. 1. Höhe und Bedingung des Zugangs wird in jährlichen Konsultationen bestimmt, wobei grundsätzlich nur Zugang zur AWZ besteht, Art. FISH.8 Abs. 1, 3. Der Zugang zum Küstenmeer der Mitgliedsstaaten und dem, welches an den Bailiwick von Guernsey, den Bailiwick von Jersey und die Insel Man angrenzt, ist in Art. FISH.10 geregelt und hat in der Praxis bereits zu Problemen bzgl. der Fischereiaktivitäten französischer Fischer vor Jersey geführt.¹⁷⁵ Die Regelung der Fischerei war insgesamt eine der kompliziertesten der Verhandlungen über das TCA, was sich auch darin niederschlägt, dass der Teilbereich 5 gem. Art. FISH.17 Abs. 1 jederzeit gekündigt werden kann.¹⁷⁶

170 So schon *Steiling* (Fn.2), S.196f.

171 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.55.

172 Kürzlich Einigung mit VK über TAC für den Rest des Jahres 2021, s. PM der GD für maritime Angelegenheiten und Fischerei v. 02.06.2021 (abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_2828).

173 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn. 55; für 2021: VO (EU) des Rates v. 28.01.2021, ABl. 2021, L 31, S.31.

174 FÄ: ABl. 1980, L 226, S.12; NW: ABl. 1980, L 226, S. 48; Isl: ABl. 1993, L 161, S.1; ruht derzeit.

175 *Klimm/Mühlauer*, Eskalation im Ärmelkanal, SZ, 06.05.2021, im Internet abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/brexit-aermelkanal-fischerei-jersey-1.5286841> (zuletzt abgerufen am: 17.09.2021).

176 *Terhechte*, NJW 2021, 417 (422).

b) Nachhaltige partnerschaftliche Fischereiabkommen (SFPAs)

Die SFPAs sind die zahlenmäßig am häufigsten geschlossenen Fischereiabkommen der EU.¹⁷⁷ Hierbei handelt es sich um Abkommen, in welchen EU Fischern Zugang zur AWZ von Drittstaaten, häufig Entwicklungsländern, gewährt wird, um den Überschuss iSd Art. 62 Abs. 2 SRÜ abzufischen.¹⁷⁸ Zuzüglich zum Abkommen selbst wird über ein Durchführungsprotokoll beschlossen.¹⁷⁹ Zu unterscheiden ist zwischen den sog. Thunfischabkommen und den auf mehrere Bestände bezogenen „gemischten“ Abkommen.¹⁸⁰ Die Abkommen orientieren sich auch neben dem Überschuss am Art. 62 SRÜ, so sind Regelungen bzgl. Lizenzierung einer begrenzten Anzahl Schiffe durch den Küstenstaat, der zulässigen Fanggebiete und -geräte und der Anlandung eines Teils der Fänge im Küstenstaat enthalten, Art. 62 Abs. 4 SRÜ.¹⁸¹ Hinzu kommt der Finanzausgleich gem. Art. 32 Abs. 1 GFP-VO. Zwar bilden die Abkommen mit den Entwicklungsländern die Regel, von aktueller wie historischer Relevanz ist aber vA das Abkommen mit Grönland. Als autonomer Bestandteil Dänemarks hat sich dieses 1982 von der EU abgespalten, wobei aufgrund der fehlenden Eigenstaatlichkeit nicht von einem Austritt gesprochen werden kann. Vielmehr musste der Anwendungsbereich der Verträge dahingehend angepasst werden, dass diese nicht mehr auf Grönland anwendbar sind (Art. 204 AEUV, Art. 355 Abs. 2 AEUV iVm Anhang II).¹⁸² In der Folge wurde mit Grönland 1985 ein Fischereiabkommen abgeschlossen, welches unter anderem einen Finanzausgleich für den Zugang der EU-Fischer zu den Gewässern Grönlands vorgesehen hat, was im Vergleich zu den anderen nördlichen Fischereiabkommen ungewöhnlich ist.¹⁸³ Die Grundausrichtung des Abkommens hat sich bis heute nicht geändert, auch das am 26.03.2021 beschlossene (und damit aktuellste) Abkommen ist ein SFPA.¹⁸⁴ Die Anforderungen der GFP-VO an die SFPAs wurden in den Zielen und Grundsätzen (Art. 3) umgesetzt. Der Finanzausgleich ist in Art. 8 iVm Art. 3 Protokoll geregelt. Die Abkommen mit den Entwicklungsländern standen vor der Reform 2013 in der Kritik. Sie würden nur der Auslastung der eigenen Flotte dienen

177 Europäische Kommission (Fn.5), S.6; derzeit 20, davon 7 ruhende Abkommen (kein Protokoll in Kraft).

178 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.57.

179 Europäische Kommission (Fn.5), S.6.

180 Europäische Kommission (Fn.5), S.6.

181 *Van Rijn*, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.) (Fn.49), Anh. Art. 38-44 AEUV, Rn.57.

182 *Schmalenbach*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) (Fn.51), Art.204 AEUV, Rn.1.

183 ABl. 1985, L 29, S.9; *Steiling* (Fn.2), S.215; *Schneider* (Fn.152), S.168.

184 Beschluss (EU) 2021/793 des Rates v. 26.03.2021, ABl. 2021 L 175, S.1.

und dabei die örtliche Bevölkerung ihrer Ressourcen und Entwicklungsmöglichkeiten berauben, zudem könne der Überschuss mangels wissenschaftlich belastbarer Daten nicht immer genau bestimmt werden. Diese Kritik bestand trotz der schon vor der Reform gewährten Finanzleistungen zur Stärkung des regionalen Fischereisektors, wobei hieran ebenfalls bemängelt wurde, dass diese nicht zwingend tatsächlich in den Fischereisektor fließen würden.¹⁸⁵ Durch die Verwendung der besten verfügbaren wissenschaftlichen Informationen für die Berechnung des Überschusses und die Sicherstellung, dass die Finanzleistungen tatsächlich dem Fischereisektor zugutekommen, sollte dem abgeholfen werden.¹⁸⁶ Schon in den ersten Jahren nach Einführung des kooperativen Ansatzes waren die positiven Auswirkungen auf den Fischereisektor der Entwicklungsländer zu erkennen.¹⁸⁷ Die noch stärkerer Fokussierung auf die Nachhaltigkeit der Bewirtschaftung bei gleichzeitiger technischer Verbesserung der Flotte und Kontrolleinrichtungen des Partnerstaates lässt die Kritik an den Abkommen nicht mehr tragfähig erscheinen.

E. Ergebnis

Als Ergebnis der Arbeit ist festzuhalten, dass der Zugang zu Gewässern zu Unrecht ein in der aktuellen Literatur häufig vernachlässigter Themenkomplex ist. Gerade die meist ausgiebig diskutierten Bestandserhaltungsmaßnahmen können nur in Gewässern angewendet werden, zu denen die EU-Fischer Zugang haben, dieser ist notwendige Voraussetzung für jede Regulierung der Fischerei. Würde die Staatenpraxis häufiger einer kritischen Würdigung unterzogen werden, so könnte dies dazu führen, dass im Zuge der nächsten GFP-Reform die Nutzung des Potentials des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO für die Bestandserhaltung und Förderung der Küstenfischerei zumindest diskutiert wird. Die durch die BA 1972 eingeführte Möglichkeit, die Zone bis 12sm ab der Basislinie Fischereifahrzeugen vorzubehalten, die von Häfen der angrenzenden Küste traditionell in den Gewässern fischen, wird von den Mitgliedsstaaten aktuell als Ermächtigung verstanden, eine nationale Vorbehaltszone zu schaffen, in welcher die Fischerei sämtlichen unter der

185 Zur Kritik: *Weis/Busse*, Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand, ZUR 2013, 10 (11); *Orosz* (Fn.120), S.151; *Salomon/Markus/Dross* (Fn.134), 89 (97f.), auch unter Verweis auf KOM (2011) 424 endg., S.10., in welcher die Kommission selbst Defizite der bisherigen Abkommen einräumt.

186 *Salomon/Markus/Dross* (Fn.134), 89 (98).

187 *Orosz* (Fn.120), S.151f.; erkenntlich durch höhere Kapazitäten der Partnerstaaten, welche zu einem geringeren Überschuss führen, zu dem EU-Fischer Zugang erhalten.

Flagge des Küstenstaats operierenden Fischereifahrzeugen vorbehalten wird. Auf eine offizielle Definition der angrenzenden Küste oder traditionellen Fischerei ist die Staatenpraxis somit nicht angewiesen. Dabei ging *Brown* im Hinblick auf die 12sm-Zone nach deren Einführung noch davon aus, dass es im Sekundärrecht zur nötigen Konkretisierung der Tatbestandsmerkmale kommen würde.¹⁸⁸ Die weit vom Wortlaut entfernte Auslegung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO durch die Mitgliedsstaaten steht nicht im Einklang mit den EwG, nach welchen die 12-sm-Zone der Bestandserhaltung in den empfindlichsten Gewässern und der traditionellen Küstenfischerei dienen soll. Mehr noch: sie stellt eine nicht gerechtfertigte Diskriminierung der Fischer anderer Mitgliedsstaaten dar. Der wissenschaftliche Diskurs um das geschaffene Zugangsregime befand sich jedoch zwischen 1970 und 1990 auf dem Höchststand. In der Folge wendete sich der Fokus ab von den Zugangsfragen hin zu den Problemen, die sich aus der nicht nachhaltigen Bewirtschaftung der Bestände ergeben haben. Unter Analyse der (rare) Vorschläge in der Literatur wurde eine die EwG umsetzende Auslegung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO entwickelt. Durch die vorgeschlagene Begrenzung der zur 12sm-Zone zugangsberechtigten Fischereifahrzeuge auf die tatsächlich traditionell fischenden würde der Druck auf die Bestände im Küstenmeer automatisch reduziert werden und die verringerte Konkurrenz durch hochtechnisierte Fischereifloten mit großer Kapazität würde zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der von der Fischerei abhängigen Küstenregionen beitragen. Nicht unterschlagen werden soll, dass beide Ziele ebenso über andere Maßnahmen realisiert werden können. Die Bestandserhaltung wird insb. über TACs forciert. Die Förderung der Küstenfischerei ist weiterhin ein Anliegen der EU, so wird die kleinere Küstenfischerei z.B. im Rahmen des Finanzierungsmechanismus in der Strukturpolitik besonders bevorzugt behandelt.¹⁸⁹ Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass es zum 01.01.2023 eine Änderung der Vorschrift geben wird, möglich wäre hier die im Grünbuch 2009 vorgeschlagene Begrenzung auf die handwerkliche Küstenfischerei, angesichts der Akzeptanz der im Hinblick auf Art. 18 AEUV bedenklichen Anwendung des Art. 5 Abs. 2 GFP-VO unter den Mitgliedsstaaten erscheint dies, ebenso wie eine Änderung der Staatenpraxis, dennoch unwahrscheinlich. Diese allgemeine Akzeptanz führt auch dazu, dass der EuGH mangels

188 *Brown* (Fn.102), 37 (64).

189 *Penas Lado* (Fn.6), S.334; s. dazu EwG (24), (42), Art. 6 Nr. 1 lit. d, Art. 41 Abs. 8 VO (EU) Nr. 508/2014 des EP u. Rates zum EMFF v. 15.05.2014, ABl. 2014, L-149, S.1.

Anrufung nicht auf die gängige Praxis einzuwirken vermag. An dieser Stelle wäre es die Aufgabe der Wissenschaft, dies zu übernehmen und Kritik an der aktuellen Praxis zu üben.

Der Zugang zu Unionsgewässern ist zu trennen von den auswärtigen Fischereibeziehungen. Über bilaterale Abkommen wird EU-Fischern Zugang zu Gewässern von Drittstaaten gewährt. Die Abkommen sind aufgrund problematischer Verhandlungen (TCA mit dem VK) oder gesellschaftlicher Kritik (SFPAs) häufig politisch brisant. Mit der Reform 2013 wurde das Ziel verfolgt, die EU zum Vorreiter für nachhaltige Bestandsbewirtschaftung auch in Drittlandgewässern zu avancieren, weswegen eine Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der GFP in den Fischereiabkommen vorgesehen ist, Art. 28 Abs. 1 GFP-VO.