

Rechtsgutachten über die Beschränkung von Grundschieppnetzfisherei im Küstenmeer der deutschen Ostsee zum Schutz des Ostsee- dorschs

Zusammenfassung

Trotz eines Verbotes der direkten Fischerei auf Dorsch in der Ostsee bleibt die Biomasse des Laichbestandes von Dorsch unter dem Referenzwert, bei dessen Unterschreiten angemessene Bewirtschaftungsmaßnahmen nach der EU-Verordnung über eine Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)¹ ergriffen werden sollen.² Ein Hauptgrund hierfür ist die jahrzehntelange Überfischung des Bestandes und die hohe Beifang-Rate von Dorsch bei der Grundschleppnetzfisherei auf Plattfischen, wie der Scholle.³ Die vorliegende rechtliche Analyse stellt den Rahmen eines Verbotes der mobilen grundberührenden Fischerei im Küstenmeer der deutschen Ostsee dar, der durch ein Spannungsverhältnis von fischerei- und naturschutzrechtlichen Regelungen auf europarechtlicher und nationaler Ebene bestimmt wird.

Auf europarechtlicher Ebene dürfen innerhalb von Schutzgebieten unter der FFH-Richtlinie (Special Areas of Conservation, SACs) die für das Küstenmeer zuständigen Landesbehörden nach Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge im eigenen Küstenmeer nur dann zulassen, wenn das Projekt das Gebiet nicht beeinträchtigt und eine positive Verträglichkeitsprüfung vorliegt. Bei einem negativen Ergebnis müssen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für die Fischerei vorliegen, was bei Fischerei im privaten Sektor schwierig denkbar ist. Alle Fischereierlaubnisse, welche ohne eine vorherige Prüfung am Maßstab des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie erteilt wurden, sind rechtswidrig. Es kann mittels Anfechtungsklage gegen jede Fischereierlaubnis vorgegangen werden.

Für fremde Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten ist Art. 11 Abs. 2 GFP nicht anwendbar. Aufgrund der Flaggenstaatverantwortlichkeit könnte argumentiert werden, dass jeder einzelne Mitgliedstaat dafür verantwortlich ist, die Prüfung nach Art. 11 Abs. 1 i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie vorzunehmen, bevor er Fischerei für seine eigenen Fischereifahrzeuge auch in fremden SAC-Gebieten zulässt. Hierbei handelt es sich um eine neue Rechtskonstruktion, welche bisher von keinem Gericht bestätigt wurde.

Unabhängig von dem Schutzstatus des Gebiets, können Mitgliedstaaten aufgrund der drastischen Lage des Dorschbestandes in der Ostsee, außerdem Sofortmaßnahmen nach Art. 13 GFP ergreifen; betroffene Mitgliedstaaten sind in einem solchen Falle lediglich zu konsultieren. Schließlich sind Mitgliedstaaten innerhalb von 12 Seemeilen überdies befugt, nicht-diskriminierende Bestanderhaltungsmaßnahmen (u.a. Beschränkung der Fangmethode) nach Art. 20 GFP zu ergreifen. Vorteil ist, dass betroffene Mitgliedsstaaten sowie die EU-Kommission nach Art. 20 Abs. 2 GFP lediglich zu konsultieren sind; ein Zustimmungserfordernis der EU, wie noch in der GFP aus dem Jahr 2002, ist nicht mehr erforderlich. Problematisch ist, dass Mitgliedstaaten im Rahmen des Art. 20 GFP nur tätig werden dürfen, *sofern* die EU keine Regelungen zu speziell diesem Problem getroffen hat. Die hier vertretene Auslegung ergibt, dass dies nicht der Fall ist und Art. 20 GFP damit anwendbar ist; selbst wenn die EU Maßnahmen getroffen hätte, dürfen Mitgliedstaaten aufgrund der

¹ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und

(EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

² Verordnung (EU) 2021/1888 des Rates vom 27. Oktober 2021 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in der Ostsee für 2022 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/92 betreffend bestimmte Fangmöglichkeiten in anderen Gewässern, L 384/3, para. 9.

³ DUH, Der Weg zur Erholung des Ostseedorsches

https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/RoC_Executive_Summary_DE.pdf (zuletzt: 15.10.22), S. 3.

geteilten Zuständigkeit für die GFP und FFH-Richtlinie strengere Maßnahmen ergreifen. Ein kritischer Punkt ergibt sich für Maßnahmen, welche Fischereitätigkeiten von Dänemark im deutschen Küstenmeer beschränken; dies ist u.U. nicht möglich.

Auf nationaler Ebene sind die zuständigen Landesbehörden dazu verpflichtet, Schutzgebiete zur Bestandserholung auszuweisen und fischereirechtliche Regelungen zum Erhalt des Dorsch-Bestandes zu treffen. In Schleswig-Holstein ist das für die Fischerei zuständige Ministerium (Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz) als oberste Fischereibehörde zuständig Bestimmungen über die Fangmethode zu treffen und Laich- und Aufzuchtgebiete auszuweisen. In Mecklenburg-Vorpommern obliegt es dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Fischereibehörde (außerhalb von Naturschutzgebieten) Schongebiete zu erklären und Rechtsverordnungen über die Art der Fangmethoden zu erlassen. Obwohl die Landesbehörden grundsätzlich ein Ermessen zur Ausweisung von Laich-, Aufzucht- und Schongebieten sowie zur Regelung der Fangmethoden haben, kann argumentiert werden, dass dieses Ermessen auf Null reduziert ist, so dass die Behörden verpflichtet sind, tätig zu werden: gem. Art. 20a GG sind die zuständigen Landesbehörden verpflichtet, die natürliche Lebensgrundlage und die Tiere durch Gesetzgebung zu schützen. Wissenschaftliche Nachweise zeigen, dass ein Verbot der direkten Fischerei von Dorsch nicht ausreicht, damit sich der Bestand erholen kann. Die Hauptgefährdung für Dorsch geht von der Grundschleppnetzfisherei mit hohen Beifang-Raten aus. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit muss Grundschleppnetzfisherei zunächst in den Laich-, Aufzucht- und Schongebieten verboten werden, bevor, abhängig von dem Erfolg, eine weitere Beschränkung für das gesamte Küstenmeer erfolgt. Die Verpflichtung der zuständigen Landesbehörden Grundschleppnetzfisherei im Küstenmeer zu beschränken, wird durch die Heranziehung internationaler Verträge, namentlich das Helsinki-Abkommen sowie das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, bestätigt.

Auf nationaler Ebene kann mit Anfechtungsklagen gegen jede rechtswidrige Fischereierlaubnis vorgegangen werden. Da dies einen erheblichen Verwaltungsaufwand darstellt, könnten die Landesbehörden daran interessiert sein, Grundschleppnetzfisherei in den SAC-Gebieten mittels Verordnung generell zu verbieten. Dies wiederum stellt einen Anreiz dar, mobile grundberührende Fischerei auch für fremde Fischereifahrzeuge nach Art. 20 GFP zu verbieten. Sofern eine Flaggenstaatverantwortlichkeit bejaht wird, kann auf europäischer Ebene außerdem mittels Vertragverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat vorgegangen werden, der mobilen grundberührenden Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge auch in fremden SAC-Gebieten erlaubt. In Betracht kommt außerdem ein Verfahren gegen die EU aufgrund der Nichteinhaltung ihrer Verpflichtung gem. Art. 6 i.V.m. 2 Abs. 2 UA GFP, den Grad der Befischung „unter allen Umständen“ bis 2020 soweit zu regulieren, dass Fischpopulationen schrittweise wiederaufgefüllt werden und oberhalb eines Niveaus der Biomasse gehalten werden, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht. In Betracht kommt letztlich ein Vertragverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten, sofern nachgewiesen werden kann, dass ein Verbot von mobiler grundberührender Fischerei innerhalb der SAC-Gebiete notwendig ist, um einen günstigen Erhaltungszustand der Gebiete nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie zu gewährleisten.

1. Zusammenfassung der Ergebnisse

Am 17.10.2022 beschließt der Rat der EU-Fischereiministerinnen und -minister die Fangquoten für die Ostseebestände für das Jahr 2023: die gezielte Fischerei auf den östlichen Dorsch bleibt im vierten Jahr und auf den westlichen Dorsch im zweiten Jahr in Folge geschlossen; die Gesamtfangmenge (für Beifang) wird auf 489 t festgesetzt. Für den Dorsch in der Ostsee bleibt die Lage laut des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft trotzdem kritisch: „Ob und wann er wieder eine gesunde Bestandsgröße erreicht, ist nach wissenschaftlicher Einschätzung derzeit unklar“ (BMEL, Pressemitteilung Nr. 144/2022, 17.10.22).⁴ Auch nach den wissenschaftlichen Befunden des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) bleibt die Biomasse des Laichbestandes von Dorsch unter dem Referenzwert, bei dessen Unterschreiten angemessene Bewirtschaftungsmaßnahmen nach der EU-Verordnung über eine Gemeinsame Fischereipolitik ergriffen werden sollen.⁵ Grund hierfür ist die hohe Beifang-Rate von Dorsch bei der Grundschleppnetzfisherei auf Plattfischen, wie der Scholle.⁶ Verschlechternd kommt hinzu, dass die Fangquote für Scholle nach den neuen Empfehlungen gegenüber dem Vorjahr um 25 % gestiegen ist.⁷ Die Untersuchung des Rechtsrahmens zur Schließung des Küstenmeeres der deutschen Ostsee für Grundschleppnetzfisherei ist deshalb dringend angezeigt.

2. EU-Recht

2.1. Kompetenzen

Ein Verbot von mobiler grundberührender Fischerei im Küstenmeer der deutschen Ostsee berührt Fragen des Naturschutzes und des Fischereirechts auf nationaler und europäischer Ebene. Die Mitgliedstaaten haben der EU Hoheitsrechte übertragen und sie damit mit der Kompetenz ausgestattet, rechtsverbindliche Akte zu treffen.⁸ In Grenzen dieser Übertragung haben die Sekundärrechtsakte der EU (Verordnungen und Richtlinien) Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht. Die Zuständigkeit der EU richtet sich mit hin nach der Übertragungsbefugnis (siehe: Anwendungsvorrang von EU-Recht, S. 2).

Für die Regulierungen von Fischerei zum Schutz der Meeresumwelt haben die Mitgliedstaaten der EU gem. Art. 4 Abs. 2 lit. e Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁹ eine geteilte Kompetenz übertragen (siehe: Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik, S. 4). Gemäß Art. 2 Abs. 2, S. 1 AEUV können die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen, wobei die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit nach Art. 2 Abs. 2, S. 2 AEUV nur wahrnehmen, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (siehe: Grundsätze der ausschließlichen und geteilten Zuständigkeit, S. 3). Die EU hat von ihrer geteilten Kompetenz durch den Erlass der FFH-Richtlinie sowie der 1983 Gemeinsame

⁴ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/144-agrarrat.html> (17.10.22).

⁵ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates; Verordnung (EU) 2021/1888 des Rates vom 27. Oktober 2021 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in der Ostsee für 2022 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/92 betreffend bestimmte Fangmöglichkeiten in anderen Gewässern, L 384/3, para. 9.

⁶ DUH, Der Weg zur Erholung des Ostseedorsches, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/RoC_Executive_Summary_DE.pdf (zuletzt: 15.10.22), S. 3.

⁷ <https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2022/144-agrarrat.html> (17.10.22).

⁸ Für Deutschland nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949, (BGBl. I S. 968), zuletzt geändert 28. Juli 2022).

⁹ Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.2012, 55. Jahrgang, 2012/C 326/011.

Fischereipolitik (GFP)¹⁰ Gebrauch gemacht, welche in der Fassung von 2013 gültig ist.¹¹ Während die GFP als Verordnung in den Mitgliedstaaten nach Art. 288 UA 2 AEUV unmittelbare Geltung hat, muss die 1992 Fauna-Flora-FFH-Richtlinie (FFH-Richtlinie)¹² gem. Art. 288 UA 3 AEUV in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Auf Bundesebene wurde die FFH-Richtlinie in §§ 31 ff. Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)¹³ in innerdeutsches Recht umgesetzt; auf Ebene der relevanten Küstenländer der Ostsee durch § 21 des Naturschutzausführungsgesetz (NatSchAG M-V)¹⁴ sowie §§ 22 ff. des Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG SH)¹⁵.

2.2. Grundsätze der Gemeinsamen Fischereipolitik

Die GFP ist gem. Art. 1 Abs. 1 lit. b i.V.m. Art. 1 lit. a GFP auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Küstenmeer der Mitgliedstaaten anwendbar (siehe: Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik, S. 13).

2.2.1. Grundsatz

Gem. Art. 5 Abs. 1 GFP haben alle Fischereifahrzeuge der EU im Rahmen ihrer Fangquoten (siehe: Fangquoten, S. 14) gleichberechtigten Zugang zu Gewässern und Ressourcen in allen Unionsgewässern. Beschränkungen des freien Zugangs sind nach Art. 5 Abs. 1 GFP unter der Ausnahme nach Art. 5 Abs. 2 und 3 GFP sowie nach Maßgabe von Teil III (Art. 6-20 GFP) zulässig (siehe: Anwendungsbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik, S. 13). Teil III der GFP unterscheidet dabei zwischen Gebieten welche unter das Natura 2000 Netzwerk der EU fallen (Art. 11 GFP) und Gebieten, die nicht von einem solchen Schutz umfasst sind (insb. Art. 13, 19, 20 GFP).

2.2.2. Ausnahme

Gem. Art. 5 Abs. 2, S. 1, 3. Var., i.V.m. Nr. 5 Anlage I GFP haben dänische Fischereifahrzeuge unbegrenzten Zugang zu Dorsch im deutschen Küstenmeer der Ostsee (siehe: Ausnahme nach Art. 5 Abs. 2 GFP, S. 15). Hierbei handelt es sich um einen kritischen Punkt, da aus der Formulierung der GFP nicht klar hervorgeht, ob diese Ausnahme für dänische Fischerei nach Teil III beschränkt werden kann oder nicht. Eine Auslegung nach dem Wortlaut und Vergleich der Verordnungstexte in anderen Sprachen deutet darauf hin, dass die Beschränkungen nach Teil III GFP auch die Ausnahme nach Art. 5 Abs. 2 GFP betrifft, so dass auch dänische

¹⁰ Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen.

¹¹ Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiressourcen; Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 der Europäischen Parlamentes und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

¹² Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-FFH-Richtlinie, FFH-Richtlinie).

¹³ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I, S. 2542), zuletzt geändert am 18. August 2021 (BGBl. I, S. 3908).

¹⁴ Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes (Naturschutzausführungsgesetz – NatSchAG M-V) vom 23. Februar 2010 (GVOBl. M-V S. 66) (1), zuletzt geändert 5. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 221).

¹⁵ Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturschutzgesetz – LNatSchG SH) vom 24. Februar 2010 (GVOBl. Schl.-H. S. 301, 302, 486) (1), zuletzt geändert 2. Februar 2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 91).

Fischerei beschränkt werden kann. Die Formulierung der Ausnahme macht allerdings nur Sinn, wenn damit gemeint ist, dass dänische Fischerei nicht beschränkt werden kann. Eine Verantwortlichkeit für dänische Fischereifahrzeuge könnte dann nur mittels der Flaggenstaatverantwortlichkeit statuiert werden (siehe unten, siehe: Anwendbarkeit von Teil III GFP auf Art. 5 Abs. 2 GFP, S. 16). Eine direkte Befischung nach Dorsch ist nach EU-Fangquoten ohnehin nicht zulässig; mithin kommt es auf die Befischung von Scholle mit Dorsch als Beifang an. Auch für die Fischerei von Scholle besteht unter Nr. 5 Anhang I GFP ein unbegrenzter Zugang.

Kritischer Punkt: Ausnahme für dänische Fischerei

Die Ausnahme für dänische Fischerei nach Art. 5 Abs. 2 GFP könnte problematisch sein. Es spricht einiges dafür, dass auch dänische Fischerei beschränkt werden kann, dies könnte aber auch anders ausgelegt werden. Es wäre sehr interessant, mittels dieses Falles herauszuarbeiten, ob Dänemark zumindest eine Flaggenstaatverantwortlichkeit trifft, mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge unter Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auch für fremde (deutsche) SAC-Gebiete zu schließen. Dies könnte mittels eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Dänemark überprüft werden.

2.2.3. Beschränkungen nach Teil III

Eine Beschränkung von Fischerei für Fischereifahrzeuge der EU in EU-Gewässern ist nach Art. 5 Abs. 1 GFP also nur unter den Regelungen nach Teil III GFP zulässig. Teil III GFP unterscheidet dabei zwischen Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 GFP innerhalb von Gebieten, welche unter der FFH-Richtlinie als besondere Schutzgebiete (special areas of conservation, SAC) ausgewiesen wurden, und allen anderen Gebieten in den Unionsgewässern. Hierbei stellt Art. 11 GFP den stärksten potentiellen Schutz der Gebiete dar, da die Voraussetzungen des Art. 6 FFH-Richtlinie eingehalten werden müssen.

2.3. Bestandserhaltungsmaßnahmen nach Art. 11 Abs. 1 GFP

Unter Teil III der GFP regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass Mitgliedstaaten das Recht haben Bestandserhaltungsmaßnahmen für Gewässer unter ihrer Gerichtsbarkeit zu erlassen, die zur Einhaltung ihrer Verpflichtung aus Art. 6 der FFH-Richtlinie erforderlich sind (siehe: Bestandserhaltungsmaßnahme für eigene Fischereifahrzeuge im eigenen Küstenmeer innerhalb Natura 2000 Gebiete, S. 17). Art. 11 GFP ist damit auf SAC-Gebiete beschränkt.

Bestandserhaltungsmaßnahmen sind legaldefiniert in Art. 7 GFP und können gem. Art. 7 Abs. 1 lit. j, Abs. 2 lit. c GFP Beschränkungen oder Verbote bestimmter Fangmethoden umfassen. Wie der EuGH u.a. in einem Vorabentscheidungsverfahren des Deutschen Naturschutzrings gegen die Bundesrepublik Deutschland bereits bestätigt hat, ist das Verbot bestimmter Fangmethoden wie mobiler grundberührender Fischerei damit eine Bestandserhaltungsmaßnahmen im Sinne des Art. 11 GFP (siehe: Bestandserhaltungsmaßnahmen, S. 17).¹⁶ Art. 11 GFP regelt in seinem Absatz 1 die Beschränkungsmöglichkeit für eigene Fi-

¹⁶ EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 13. Juni 2018, Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e.V. gegen Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Deutscher Naturschutzring), C-683/16, para. 27.

schereifahrzeuge und in Absatz 2 ff. für fremde Fischereifahrzeuge. Zunächst werden die allgemeinen Voraussetzungen des Art. 11 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie dargestellt, bevor auf diese Unterscheidung eingegangen wird.

2.3.1. Bestanderhaltungsmaßnahme zur Einhaltung von Art. 6 FFH-Richtlinie erforderlich

Die FFH-Richtlinie dient der Ausweisung von SAC-Gebieten zur Schaffung des europäischen Natura 2000 Netzwerkes (siehe: Natura 2000 und Meeresstrategie Rahmenrichtlinie, S. 18). Im Küstenmeer von Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern, wurden verschiedene SAC-Gebiete zum Schutz der natürlichen Lebensraumtypen (geschützte Habitate) und zum Schutz der Arten ausgewiesen (siehe: Mecklenburg-Vorpommern, S. 21, Schleswig-Holstein, S. 23). Nach Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-Richtlinie (§ 32 Abs. 1 BNatSchG, § 21 Abs. 1 NatSchG MV, § 22 Abs. 1 LnatSchG SH) sind innerhalb von SAC-Gebieten die Mitgliedstaaten dafür zuständig Erhaltungsmaßnahmen festzusetzen, wobei Projekte nur unter den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden dürfen. Aufgrund der eingeschränkten Zulassung von Projekten in SAC-Gebieten unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, ergibt sich eine stärkere Schutzmöglichkeiten innerhalb der SAC-Gebiete als außerhalb (zur Ausweisung von SAC-Gebieten siehe: Verstärkte Ausweisung von SAC-Gebieten – Beschränkungsmöglichkeit von Grundschieppnetzfisherei innerhalb der SACs, S. 19). Unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet Erhaltungsmaßnahmen zu erlassen, welchen den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen und der Arten entsprechen. Hierunter fallen insbesondere geeignete Maßnahmen rechtlicher Art (siehe: Verpflichtung der Staaten Bestanderhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 Abs. 1 GFP zu ergreifen, S. 47).

2.3.2. Grundsätzliche Unzulässigkeit von Projekten in SAC-Gebieten

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 und Abs. 5 NatSchAG MV, § 25 LnatSchG SH) dürfen solche Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen, die ein SAC-Gebiet aber einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, von der einzelstaatlichen Behörde nur dann zugelassen werden, wenn zuvor eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes durchgeführt wurde. Dabei muss festgestellt worden sein, dass das Projekt das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt und die Öffentlichkeit gegebenenfalls angehört wurde. Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des Gebietes vor, dürfen Projekte nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 und Abs. 5 NatSchAG MV, § 25 LnatSchG SH) nur zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, eine Alternativlösung nicht vorhanden ist und der Mitgliedstaat Ausgleichsmaßnahmen ergreift. Die Zulassung eines Plans oder Projekts in SAC-Gebieten erfordert folglich eine dreigliedrige Prüfung: eine Vorprüfung, ob das Projekt einzeln oder im Zusammenhang mit anderen Projekten das Gebiet erheblich beeinträchtigen könnte; wenn das der Fall ist, eine Verträglichkeitsprüfung des Projektes mit den Erhaltungszielen des Gebietes, und wenn diese zu einem negativen Ergebnis führt, müssen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, keine Alternativen vorhanden sein und Ausgleichsmaßnahmen ergriffen werden.

Durch die Formulierung, dass Projekte nur zuzulassen sind, wenn diese Voraussetzungen vorliegen, statuiert Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie eine Auslegungsregel, nach welcher Projekte innerhalb eines SAC-Gebiets grundsätzlich unzulässig sind und nur ausnahmsweise zugelassen werden dürfen. Dies hat wichtige Rechtsfolgen in der Praxis. Zum einen muss bewiesen werden, dass ein grundsätzlich unzulässiges Projekt ausnahmsweise zulässig ist (Beweislast). Zum anderen sind die Voraussetzungen der Zulässigkeit eines Projektes als Ausnahme zu dessen grundsätzlicher Unzulässigkeit stets restriktiv auszulegen. Wenn

Grundschieppnetzfisherei also unter Projekt in diesem Sinne fällt, ist es nur unter diesen engen Voraussetzungen zulassungsfähig.

2.3.2.1. Mobile grundberührende Fischerei als Projekt

Die ausdrückliche Anwendbarkeit der FFH-Richtlinie auf kommerzielle Fischerei als Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie, wurde 2004 in dem Waddensee Fall¹⁷ vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) entschieden (siehe: Plan und Projekt, S. 24).¹⁸ Nach stetiger Rechtsprechung des EuGH sowie nach Ansicht der EU-Kommission sind Projekte dabei inhaltlich, örtlich und zeitlich weit auszulegen (siehe: Weite Auslegung von Plan oder Projekt, S. 24).¹⁹

Ein Projekt ist ein sonstiger Eingriff in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen, wobei es nicht maßgeblich auf die Kategorisierung des Projekts ankommt, sondern vielmehr darauf, ob es Auswirkungen auf das Gebiet haben kann.²⁰ Das ist der Fall, wenn unter objektiven Umständen nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Projekt das Gebiet beeinträchtigt.²¹ Eine bloße Wahrscheinlichkeit ist ausreichend.²² Es muss also positiv festgestellt werden, dass durch das Projekt keine negativen Beeinträchtigungen auftreten können, wobei der Projektträger die erforderlichen Unterlagen zur Prüfung der Verträglichkeit sowie der Voraussetzungen nach den Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie vorzulegen hat (§ 34 Abs. 1 S. 3 BNatSchG).²³ Bewertungsunsicherheiten über die Zulässigkeit von Projekten gehen zu Lasten des Projektträgers, der die Beweislast für die Vereinbarkeit des Projektes mit dem Gebiet trägt (siehe: Inhaltlich, S. 24).²⁴

Mehrjährige Projekte oder Projekte, die bereits vor dem Inkrafttreten der FFH-Richtlinie genehmigt wurden, müssen vor jeder neuen Genehmigung unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.²⁵ Dabei muss die Prüfung zwingend vor der Zulassung des Projekts durchgeführt werden (siehe: Zeitlich, S. 26).²⁶ Auch hinsichtlich der geographischen Anwendung muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nach stetiger Rechtsprechung des EuGH weit ausgelegt werden, so dass nicht nur Projekte innerhalb des SAC-Gebietes von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie erfasst sind, sondern auch solche, welche außerhalb des Gebietes liegen, aber geeignet sind, signifikante Auswirkungen auf das Gebiet zu haben.²⁷ Dies ist der Fall, wenn solchen Grenzgebieten eine Pufferfunktion für die geschützten Lebensraumtypen und Arten zukommt.²⁸ Insofern Fischerei an den Grenzen der SAC-Gebiete also zu einer Verringerung des Fischbestandes, welcher Nahrungsgrundlage der Seehunde und Schweinswale ist, führt oder negative Veränderungen innerhalb des

¹⁷ EuGH, *Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee and Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels v Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Waddenzee)*, Urteil vom 07. September 2004, Case C-127/02 (im Folgenden: EuGH, Waddenzee, Case C-127/02).

¹⁸ EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 25-27.

¹⁹ EC, *Managing Natura 2000 Sites (2000)*, S. 32; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, 24 ff.; EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, *Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres*, C-411/17 (im Folgenden: EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17), para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, *JEL (2019)*, 1, 4.

²⁰ EC, *Managing Natura 2000 Sites (2000)*, S. 32.

²¹ EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17, para. 44.

²² EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 41, 43.

²³ EuGH, Urteil vom 26. Oktober 2006, *Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Portugiesische Republik*, C-239/04, para. 20.

²⁴ Appel, in: Frenz/Müggenborg, *BNatSchG Kommentar*, § 34, Rn. 5, 18.

²⁵ EuGH, Waddenzee, C-127/02, para. 28; EuGH, Urteil vom 14. Januar 2020, *Stadt Papenburg gegen Bundesrepublik Deutschland*, C-226/08, para. 41; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, *BNatSchG Kommentar*, § 34, Rn. 39; EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17, para. 127.

²⁶ EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17, para. 140 f.

²⁷ EC, *Managing Natura 2000 Sites (2000)*, S. 31; EuGH, *Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Bundesrepublik Deutschland*, Urteil vom 10. Januar 2006, C-98/03, para. 51; EuGH, *Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Irland*, Urteil vom 13. Dezember 2007, Case C-418/04, para. 232.

²⁸ EC, *Managing Natura 2000 Sites (2000)*, S. 31; Gellermann, in Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, § 34 Rn. 10.

SAC aufgrund des sich verändernden Ökosystems begründet, ist mobile grundberührende Fischerei auch an den Grenzen des SAC-Gebietes nicht zulassungsfähig (siehe: Örtlich, S. 26).

Mobile grundberührende Fischerei steht nicht mit der Erhaltung der SAC-Gebiete im Zusammenhang. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Einwirkungen der mobilen grundberührenden Fangausrüstung den Meeresboden der Gebiete als geschützte Habitate und die darin lebenden Arten beeinträchtigen. Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Dies führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, so dass eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Meeresbodens vorliegt.²⁹ Die Verwendung von großen Fangnetzen ermöglicht außerdem den Fang einer sehr großen Menge der Zielarten sowie ungewollten Beifangs von Jungfischen und Nicht-Zielarten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie (siehe: Mobile grundberührende Fischerei als Projekt, S. 27).

Handlungshinweise: weite Auslegung von Projekten

Durch die Formulierung, dass Projekte nur zuzulassen sind, wenn diese Voraussetzungen vorliegen, statuiert Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie eine Auslegungsregel, nach welcher Projekte innerhalb eines SAC-Gebiets grundsätzlich unzulässig sind und nur ausnahmsweise zugelassen werden dürfen. Damit liegt die Beweislast auf Seiten des Projektträgers, der nachweisen muss, dass er die erforderliche Prüfung durchgeführt hat, bevor er mit dem Projekt begonnen hat.

2.3.2.2. Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele

Gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ist mithin vor Zulassung mobiler grundberührender Fischerei zwingend eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des SAC-Gebietes durchzuführen.

2.3.2.2.1. Maßstab der Verträglichkeitsprüfung

Da bereits die Wahrscheinlichkeit eines negativen Eingriffs in das Gebiet durch das Vorliegen des Projekts vorgeprüft wurde, muss im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung ein Gegenbeweis erbracht werden, dass das Projekt das Gebiet nicht erheblich beeinträchtigt.³⁰ Dieser Gegenbeweis muss eine lückenlose, vollständige, präzise und endgültige Feststellung enthalten, die jeden vernünftigen wissenschaftlichen Zweifel hinsichtlich der Auswirkungen des Projekts auf das Gebiet ausräumt.³¹ Die Verträglichkeitsprüfung muss außerdem die Gründe enthalten, die zu dieser Annahme führen; ansonsten kann sie nicht als „angemessen“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie gelten (und zeitlich vor der Zulassung des Projekts liegen).³² Außerdem kommt es nicht nur auf die Auswirkungen des Projekts alleine an, sondern auch darauf, ob es zusammen mit anderen Projekten die für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungsziele beeinträchtigen könnte. Aus wissenschaftlicher Sicht darf kein vernünftiger Zweifel daran bestehen, dass

²⁹ <https://www.bfn.de/grundschleppnetz-fischerei>.

³⁰ Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 77; BVerwG, Urteil vom 17. Januar 2007, 9 A 20.05, para. 62.

³¹ EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49.

³² EuGH, Brian Holohan u. a. gegen An Bord Pleanála, Vorabentscheidungsersuchen des High Court (Irland), Urteil des Gerichtshofs (Zweite Kammer) vom 7. November 2018, Case C-461/17, para. 49-52; EuGH, Waddenzee, Case C-127/02, para. 61.

das Projekt keine solchen Auswirkungen hat (siehe: Maßstab der Verträglichkeitsprüfung, S. 28).³³ Sofern also keine Gewissheit besteht, dass mobile grundberührende Fischerei keine negativen Auswirkungen auf die Erhaltungsziele der SAC-Gebiete im Küstenmeer der Ostsee hat, darf diese nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie zugelassen werden.³⁴

2.3.2.2.2. Erhaltungsziele

Zentraler Prüfgegenstand der Verträglichkeitsprüfung sind damit die Erhaltungsziele des Gebiets.³⁵ Die Erhaltungsziele ergeben sich aus dem Schutzzweck des ausgewiesenen SAC-Gebietes ausweislich der entsprechenden Ausweisungssatzung (siehe: Verträglichkeitsprüfung anhand der Erhaltungsziele, S. 28).³⁶ Es sind also die maßgeblichen Gebietsbestandteile als Erhaltungsziele des Gebietes herauszuarbeiten und dann das Ausmaß der Beeinträchtigung zu ermitteln.

2.3.2.2.2.1. Erhaltungsziele in den SAC-Gebieten in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern als auch von Schleswig-Holstein³⁷ wurden folgende Lebensraumtypen unter der FFH-Richtlinie ausgewiesen: Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser (Habitat Code 1110)³⁸, Ästuarrien (Habitat Code 1130)³⁹, Vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt (Habitat Code 1140)⁴⁰, Lagunen des Küstenraumes (Strandseen, prioritärer Lebensraum, Habitat Code 1150*)⁴¹, flache große Meeresarme und -buchten (Habitat Code 1160)⁴², sowie Riffe (Habitat Code 1179).⁴³

In beiden Bundesländern gehören zu den geschützten Arten der Schweinswal (*Phocoena phocoena*, Habitat code 1351)⁴⁴, der Seehund (*Phoca vitulina*, Habitat code 1365)⁴⁵ und die Kegelrobbe (*Halichoerus grypus*, Habitat code 1364) sowie die folgende Fische: Finte (*Alosa fallax*, Habitat code 1103), Lachs (*Salmo salar* (nur im Süßwasser), Habitat code 1106), Rapfen (*Aspius aspius*, Habitat code 1130), Bitterling (*Rhodeus sericeus amarus*, Habitat code 1134), Schlammpeitzger (*Misgurnus fossilis*, Habitat code 1145), Steinbeißer (*Cobitis taenia*, Habitat code 1149).⁴⁶ In Mecklenburg-Vorpommern dienen die SAC Gebiete zusätzlich folgenden Fischarten: Stör (*Acipenser oxyrinchus*, prioritäre Lebensart, Habitat coder 1101*), Maifisch (*Alosa alosa*, Habitat code 1102), Nordseeschnäpel (*Coregonus oxyrinchus*, prioritäre Lebensart, Habitat

³³ EuGH, Urteil vom 11. April 2013, *Sweetman et al. gegen Pleanála*, C-258/11, para. 40; vergleiche außerdem: EuGH, Urteil vom 24. November 2011, *Europäische Kommission gegen Königreich Spanien*, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, *Solvay et al. gegen Infrabel et al.*, C-182/10, para. 67; Möckel, *Nature Conservation* 23/2017, 57, 58.

³⁴ EuGH, Urteil vom 24. November 2011, *Europäische Kommission gegen Königreich Spanien*, C-404/09, para. 99; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, *Solvay et al. gegen Infrabel et al.*, C-182/10, para. 67.

³⁵ Bernotat, Dirk, *Fachliche Anforderungen an die Prüfungen nach § 34 und § 35 BNatSchG*, Laufener Spezialbeiträge 2/06, S. 10; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, Band II, BNatSchG, § 34, Rn. 17.

³⁶ Frenz, in: Frenz/Müggenborg, *BNatSchG Kommentar*, § 34, Rn. 50; OVG Lüneburg, Urteil vom 14. August 2015, 7 KS 121/12, para. 95.

³⁷ <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/S/schutzgebiete/ffh/FFHschutzgebiete.html?nn=3d3ba826-ff26-4345-958c-ab8df98233d6?what=ffh>.

³⁸ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1110.pdf.

³⁹ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1130.pdf.

⁴⁰ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1140.pdf.

⁴¹ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1150.pdf.

⁴² https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1160.pdf.

⁴³ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1170.pdf.

⁴⁴ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_asb_phocoena_phocoena.pdf.

⁴⁵ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_asb_phoca_vitulina.pdf.

⁴⁶ https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/artenschutz/as_ffh_arten.htm; <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/S/schutzgebiete/ffh/FFHschutzgebiete.html?nn=3d3ba826-ff26-4345-958c-ab8df98233d6?what=ffh>.

code 1113), Stromgründling (*Romanogobio belingi*, Habitat code 1124), Ziege (*Pelecus cultratus*, Habitat code 2522), und Westgroppe (*Cottus gobio*, Habitat code 1163, siehe: Erhaltungsziele der SAC-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern, S. 30).⁴⁷

Vorbehaltlich einer spezifischen Überprüfung der Vereinbarkeit von mobiler grundberührender Fischerei mit den speziellen Erhaltungszielen des jeweiligen Schutzgebietes (welche sich hier aufgrund des Umfangs nicht gebietet), sind folgende allgemeine Ausführungen hinsichtlich der Auswirkungen von mobiler grundberührender Fischerei auf die SAC-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein anwendbar und zeigen, dass die Tätigkeit nicht mit dem Schutz der Lebensraumtypen und Arten vereinbar ist:

2.3.2.2.2. Beispielhafte Erhaltungsziele Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein

Die in Mecklenburg-Vorpommern vorkommenden geschützten Lebensraumtypen und Arten sind in der Natura 2000-Gebiete-Landesverordnung (Natura 2000-LVO M-V)⁴⁸ geregelt. Gem. § 6 Natura 2000-LVO-M-V ist das Erhaltungsziel des jeweiligen Gebietes, durch die Erhaltung oder Wiederherstellung seiner maßgeblichen Bestandteile dazu beizutragen, dass ein günstiger Erhaltungszustand der natürlichen FFH-Richtlinie aufgeführten Tier- und Pflanzenarten erhalten oder wiederhergestellt wird. In Anhang 4 i.V.m. Anhang 3 der Natura 2000-LVO-M-V werden sodann die Gebiete mit geschützten Lebensraumtypen und Arten festgesetzt, allerdings ohne spezielle Erhaltungsziele des jeweiligen Lebensraumtyps oder der Art in dem jeweiligen Gebiet festzusetzen (siehe: Beispielhafte Erhaltungsziele Mecklenburg-Vorpommern, S. 33).

Die gebietsspezifischen Erhaltungsziele der SAC-Gebiete in Schleswig-Holstein können der Anlage 2 zur Bekanntmachung der ausgewählten Gebiete, die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates (FFH-Richtlinie) von der Bundesrepublik Deutschland der Kommission zu benennen sind,⁴⁹ für jedes einzelne Gebiet und einzelne Art entnommen werden (siehe: Erhaltungsziele Schleswig-Holstein: Beispiel Meeresgebiet östliche Kieler Bucht, S. 32).

2.3.2.2.2.3. Schutz der Lebensraumtypen

Abhängig von der Art der mobilen grundberührenden Fischerei werden Schleppnetze über den Meeresboden gezogen, wobei die natürlichen Merkmale abgetragen, verändert und zerstört werden. Die Verwendung sowohl von Baumkurren als auch von Scherbrett-Grundsleppnetzen führt nachweislich zu erheblichen Schäden am Meeresboden und den dortigen Lebensgemeinschaften durch die schweren Scheuchketten, Kurrschuhen und Rollen, welche das physische Substrat des Meeresbodens zerstören. Das Sediment wird umgegraben, sowohl große Strukturen und Elemente als auch strukturbildende Organismen wie Riffe werden beschädigt und zerstört, was zu einer allgemeinen Verringerung der Komplexität der Lebensräume und zu Veränderungen in den benthischen Gemeinschaften führt. Sandbänke, Ästuarrien, Lagunen und Riffe erfüllen mehrere wichtige ökologische Funktionen, z. B. bieten sie Schutz für seltene und bedrohte Arten und stellen Brut-, Aufzucht-, Nahrungs- und Ruhehabitats dar. Diese Lebensräume beherbergen wichtige Biotoptypen und Gemeinschaften mariner Tier- und Pflanzenarten. Eine der

⁴⁷ https://www.lung.mv-regierung.de/insite/cms/umwelt/natur/artenschutz/as_ffh_arten.htm.

⁴⁸ Landesverordnung über die Natura 2000-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern (Natura 2000-Gebiete-Landesverordnung - Natura 2000-LVO M-V) vom 12. Juli 2011; <https://www.landesrecht-mv.de/bsmv/document/jlr-VogelSchVMVV5Anlage4>.

⁴⁹ <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/VVSH-VVSH000001714>.

größten Gefahren und Auswirkungen von mobilen grundberührenden Fanggeräten ist die Homogenisierung der heterogenen Lebensräume, deren Strukturen durch die benthischen Organismen selbst erhalten werden.⁵⁰ Ferner wird die natürliche Qualität des Lebensraums mit weitgehend natürlicher Verbreitung, Bestandsdichte und Dynamik der Populationen, der charakteristischen Arten und der natürlichen Ausprägung ihrer Lebensgemeinschaften beeinträchtigt. Die Unzerschnittenheit des Lebensraums sowie seine Funktion als Regenerationsraum, insbesondere für die benthische Fauna, die hohe autochthone biologische Produktivität, die Funktion als Startpunkt und Ausbreitungskorridor für benthische Arten in die gesamte Ostsee sowie seine Funktion als besonders artenreiches biogeographisches Grenzgebiet der westlichen und östlichen Ostsee ist nicht mehr gegeben. Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit den Erhaltungszielen der SAC-Gebiete im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vereinbar.

2.3.2.2.4. Geschützte Arten

Zum Schutz der Tierarten der FFH-Richtlinie dienen Erhaltungsziele allgemein (vorbehaltlich einer spezifischen Prüfung der einzelnen Gebiete) der Erforderlichkeit der Erhaltung und der Wiederherstellung der natürlichen Bestandsdichten dieser Arten mit dem Ziel der Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands. Ferner ist die Erhaltung des Gebietes als weitgehend störungsfreies Habitat der geschützten Arten erforderlich, insbesondere als bedeutsames Nahrungs-, Migrations-, Fortpflanzungs- und Aufzuchtshabitat, für das die Unzerschnittenheit der Habitate und die Möglichkeit der Migration der geschützten Arten des Habitats wichtig ist. Grundschieppnetzfisherei erhöht die Sterblichkeit von Ziel- und Nichtziel-Arten aber auch von benthischen Arten, die durch die vorbeifahrenden Fanggeräte verletzt und bedroht werden. Durch die Abfischung großer Mengen der gezielten Fischarten wird die Populationen der geschützten Arten erheblich reduziert und das gesamte Nahrungsnetz verändert. Dies hat erhebliche Auswirkungen auf das Ökosystem der darin lebenden Arten. Schließlich ist die Erhaltung der wesentlichen Nahrungsgrundlagen der geschützten Arten wie dem Schweinswal, Kegelrobbe und Seehund durch Erhaltung der natürlichen Bestandsdichten, Altersklassenverteilungen und Verbreitungsmuster der den Schweinswalen, Kegelrobben und Seehunden als Nahrungsgrundlage dienenden Organismen erforderlich. Für die geschützten Meeressäuger wie Seehund, Kegelrobbe und Schweinswal, begründet mobile grundberührende Fischerei spezielle Gefahren. Die Grundschieppnetzfisherei ist sehr effektiv und fängt große Mengen an Fisch und entfernt diese aus dem Nahrungsnetz. Außerdem ist der Beifang von Nicht-Fischzielarten in der Grundschieppnetzfisherei sehr hoch. Somit wird die Nahrungsgrundlage diese geschützten Arten gefährdet. Es gibt auch Berichte über Beifang von Robben und Schweinswalen in Grundschieppnetzen, allerdings mangelt es an Daten, um das Ausmaß verlässlich zu bewerten. Verlorene Fischernetze (Geisternetze) stellen eine spezielle Gefahr dar, da sich die Meeressäuger wiederholt und nachweislich in Netzen verfangen und darin verenden. Der erhebliche Schiffsverkehr durch die Fangflotten führt zu einer zusätzlichen Belastung der Meeressäuger, speziell des Schweinswals, durch Unterwasserschall, was zu Verhaltensänderungen der Arten führt und die tödliche Gefahr der Kollision mit Schiffen/Schiffsschrauben birgt (siehe: Geschützte Arten, S. 31).

Durch fortwährendes Fischen mit Grundschieppnetzen wird also das Habitat langfristig verändert, wodurch sich die Artenzusammensetzung allgemein verschiebt. Die am Boden lebenden Organismen sind Grundlage des Ökosystems und werden durch die mobile grundberührende Fischerei zerstört und verändert. Letztlich bedeutet die Zerstörung des Meeresbodens den Verlust des Habitats der geschützten

⁵⁰ Pedersen et al. (2008), S. 158, 164; <https://www.bfn.de/grundschieppnetz-fischerei>.

Arten. Damit ist mobile grundberührende Fischerei nicht mit den Erhaltungszielen der SAC-Gebiete vereinbar.⁵¹

Handlungsempfehlung: Verbot jeglicher kommerzieller Fischerei in SAC-Gebieten

Es spricht einiges dafür, dass nicht nur mobile grundberührende Fischerei, sondern jegliche kommerzielle Fischerei mit großen Fangnetzen nicht mit den Erhaltungszielen der SAC-Gebiete vereinbar sind.

2.3.2.3. Vorliegen zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, keine Alternative und Ausgleichsmaßnahmen

Liegt ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung vor, darf mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC nach Art. 6 Abs. 4 UA 1 FFH-Richtlinie (§ 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LnatSchG SH) nur ausnahmsweise zugelassen werden, wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, keine Alternativlösung vorhanden ist und notwendige Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden. Als Ausnahme zu der grundsätzlichen Unzulässigkeit von Projekten muss Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie laut stetiger Rechtsprechung des EuGH eng ausgelegt werden.⁵²

2.3.2.3.1. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Das Interesse an der Verwirklichung des Projekts muss kumulativ öffentlich und überwiegend sein. Es muss also so wichtig sein, dass es gegen das in der FFH-Richtlinie verfolgte Schutzziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der darin lebenden Tiere und Pflanzen abgewogen werden kann.⁵³ Die Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses müssen dabei genau beschrieben und belegt werden, damit eine zutreffende Abwägung vorgenommen werden kann.⁵⁴ Eine solche Ausnahmeregelung des Vorliegens zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ist für Fischerei im privaten Sektor schwer denkbar (siehe: Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, S. 35).

2.3.2.3.2. Keine Alternativen

Ferner liegen Alternativen zu mobilen grundberührenden Fischereimethoden durch selektive und unschädliche Fangmethoden vor. Nach Rechtsprechung des EuGH müsste aber der Mitgliedstaat, bevor er ein solches Projekt zulässt, nachprüfen, dass es eben keine Alternativen gibt.⁵⁵ Im Fall der Zulassung von

⁵¹ Um eine lückenlose Argumentation zu gewährleisten, müssen die Erhaltungsziele jedes Gebietes festgestellt werden. Insgesamt ist diese Argumentation für mobile grundberührende Fischerei aber anwendbar (unabhängig von den speziellen Nuancen der festgestellten Erhaltungsziele in den jeweiligen Gebieten).

⁵² EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 147; EuGH, Urteil vom 17. April 2018, Kommission gegen Polen, C-441/17, para. 189; EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 35; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 73; EuGH, Urteil vom 20. September 2007, Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Italienische Republik, C-304/05, para. 82.

⁵³ EuGH, Inter-Environment Wallonie, C-411/17, para. 155; EuGH, Urteil vom 11. September 2021, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias u. a., C-43/10, para. 121; EuGH, Urteil vom 29. Juli 2019, C-411/17; EuGH, Urteil vom 16. Februar 2012, Solvay and others against Région wallonne, C-182/10, para. 75; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG Kommentar, § 34, Rn. 136.

⁵⁴ OVG Lüneburg, Urteil vom 20. Mai 2009, 7 KS 28/07.

⁵⁵ EuGH, Urteil des Gerichtshofs vom 26. Oktober 2006, Kommission der Europäischen Gemeinschaft gegen Portugiesische Republik, C-239/04, para. 36.

mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten muss die Behörde also im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beweisen, dass sie geprüft hat, dass keine Alternativen vorhanden sind. Es ist auch kein milderes Mittel zu einem umfassenden Verbot von mobiler grundberührender Fischerei, etwa durch zeitliche Beschränkungen, vorhanden. Da die SAC-Gebiete nicht nur aufgrund der darin lebenden Tiere, sondern auch aufgrund ihres Merkmals als Sandbank, Ästuar, Riff etc. geschützt ist, ist eine Beschränkung auf gewisse Schon- und Laichzeiten der Tiere nicht ausreichend, um auch das Habitat vor den negativen Einwirkungen von mobiler grundberührender Fischerei zu schützen (siehe: Keine Alternativen vorhanden, S. 36, und Verhältnismäßigkeit, S. 36).

2.3.2.3.3. Ausgleichsmaßnahmen

Letztlich, selbst wenn ein zwingendes öffentliches Interesse gegeben wäre, müssten Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, um den durch die erlaubte Tätigkeit verursachten Schaden auszugleichen. Es ist schwer vorstellbar, wie die Geschäftsmodelle der Fischereiverwaltung oder der Fischereibetriebe diese Kosten tragen könnten.⁵⁶ In einem anderen Fall hat der EuGH entschieden, dass angemessene Ausgleichsmaßnahmen auch die Ausweisung eines äquivalenten oder größeren Schutzgebietes desselben Lebensraumtyps sein können.⁵⁷ Damit müsste zum Ausgleich der Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei im SAC-Gebiet ein anderes gleichgroßes und schutzgleiches Gebiet ausgewiesen werden (siehe: Ausgleichsmaßnahmen, S. 37).

2.3.2.3.4. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bei prioritären Lebensraumtypen oder Arten

Ist das Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können gem. Art. 6 Abs. 4 UA 2 FFH-Richtlinie § 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LnatSchG SH) nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. In dem Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein vorkommende prioritäre Lebensraumtypen sind Lagunen des Küstenraumes (Strandseen, prioritärer Lebensraum, Habitat Code 1150*)⁵⁸. In Mecklenburg-Vorpommern kommt außerdem der prioritäre Stör (*Acipenser oxyrinchus*, prioritäre Lebensart, Habitat code 1101*) vor.

Handlungsempfehlung: Prioritärer Lebensraum

Ein höherer Schutz des Küstenmeeres ergibt sich folglich, wenn die Gebiete als prioritäre Lebensraumtypen und die geschützten Arten als prioritäre Arten kategorisiert werden. Die Aufnahme gewisser Arten oder Lebensraumtypen als prioritäre Arten oder Lebensräume ist eine politische Entscheidung innerhalb der EU und muss auf dieser Ebene verfolgt werden.

⁵⁶ Appleby/Harrison, JEL (2019), 1, 5

⁵⁷ EuGH, Urteil des Gerichtshofes vom 15. Mai 2014, T.C. Briels and others gegen Minister van Infrastructuur en Milieu, para, 39.

⁵⁸ https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/ffh_sb_lrt_1150.pdf; <https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/S/schutzgebiete/ffh/FFHSchutzgebiete.html?nn=3d3ba826-ff26-4345-958c-ab8df98233d6?what=ffh>.

2.3.3. Zulassung durch die zuständige Behörde zur Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie

Zusammenfassend hat die Anwendung dieser Kriterien auf mobile grundberührende Fischereimethoden ergeben, dass eine Zulassung dieser Fangmethoden innerhalb der SAC-Gebiete nicht mit den Erhaltungszielen der Gebiete vereinbar sind und die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LnatSchG SH nicht erfüllt sind. Die zuständige einzelstaatliche Behörde muss bei der Genehmigung der entsprechenden Fischereitätigkeit nachweisen, dass es die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1-3 und 5 BNatSchG beachtet hat.

2.3.3.1. Überprüfung nach nationalem Recht

Die FFH-Richtlinie selbst regelt keine Rechtsfolgen, die aus einem Verstoß gegen diese Pflicht zu ziehen sind.⁵⁹ Gem. Art. 4 Abs. 3 EUV sind die Mitgliedstaaten zumindest verpflichtet rechtswidrige Folgen eines Unionsrechtsverstößes zu beseitigen. Die zuständigen mitgliedstaatlichen Behörden sind verpflichtet die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dem Unionsrechtsverstoß abzuhelpfen, etwa durch die Rücknahme oder die Aussetzung einer erteilten Genehmigung.⁶⁰ Entsprechend sind nach Ansicht des EuGH auch nationale Gerichte verpflichtet, solche Genehmigungen auszusetzen oder als rechtswidrig zu erklären, wenn mit nationalen Klagen gegen einen nationalen Rechtsakt, der eine solche Genehmigung enthält, vorgegangen wird.⁶¹ Die Verfahrensmodalitäten sind dabei nach innerstaatlichen Recht bestimmt, soweit ein äquivalenter Rechtsschutz besteht, welcher die Durchsetzung der Unionsrechte effektiv ermöglicht (siehe: Rechtsmittel bei Verstoß gegen Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, S. 38).

2.3.3.2. Zuständigkeit der Fischereibehörde

Um festzustellen, ob die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie eingehalten wurden, muss überprüft werden, welche Behörde durch welchen Akt mobile grundberührende Fischerei in dem jeweiligen Gebiet zugelassen hat. Das Zulassungsverfahren ist als aufgedrängte Prüfung im Rahmen der Zulassung der mobilen grundberührenden Fischerei mitzuprüfen. Nach Ansicht des BVerwG ist deshalb diejenige Behörde zuständig, die nach den maßgeblichen fachrechtlichen Vorschriften über die Zulassung des Projekts zu befinden hat.⁶² Dies richtet sich danach, welches der Anknüpfungspunkt für die Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten ist (siehe: 39).

Ein möglicher Anknüpfungspunkt zur Bestimmung des Zulassungsaktes ist die jeweilige Satzung des Gebietes. Enthält sie eine allgemeine Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei, muss diese den Anforderungen des Art. 6 FFH-Richtlinie entsprechen. Dies wird im Allgemeinen nicht möglich sein, da die Überprüfung der Vereinbarkeit des Projekts mit dem Gebiet eine Überprüfung mit den jeweiligen Erhaltungszielen des jeweiligen Gebietes erfordert, welche jedes Jahr erneut vorgenommen werden muss. Eine allgemeine Zulassung von Projekten des Gebietes gebietet sich daher gerade nicht. Ferner ist problematisch, ob in den jeweiligen Satzungen des Gebietes Fischerei ausdrücklich zugelassen wurde und die Satzung damit überhaupt den Zulassungsakt darstellt. Dies ist regelmäßig nicht der Fall (siehe: Zulassungsakt,

⁵⁹ EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, *Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres*, C-411/17, para. 169.

⁶⁰ EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, *Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres*, C-411/17, para. 170; EuGH, Urteil vom 26. Juli 2017, *Comune di Corridonia u. a.*, C-196/16 und C-197/16, para. 35.

⁶¹ EuGH, Urteil vom 28. Juli 2019, *Inter-Environment Wallonie ASBL et al. gegen Conseil des ministres*, C-411/17, para. 172.

⁶² BVerwG, Urteil vom 10.04.2013, 4 C 3.12, para. 11.

S. 40). Weiterer Anknüpfungspunkt ist die Zulassung durch Erteilung der Fischereischeine oder Fischereierlaubnis.

2.3.3.3. Schleswig-Holstein

2.3.3.3.1. Zulassungsakt durch Satzung oder Verordnung

In Schleswig-Holstein ergeben sich aus der Bekanntmachung des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume vom 2. Oktober 2006⁶³ die Erhaltungsziele der jeweiligen Gebiete, nicht aber, welche Tätigkeiten in den Gebieten zugelassen oder verboten sind. Damit ist der Bekanntmachung keine allgemeine Zulassung für mobile grundberührende Fischerei zu entnehmen (siehe: Zulassungsakt in der Bekanntmachung über die FFH-Gebiete, S. 41). Ferner ist in Schleswig-Holstein nach § 25 Abs. 1 LNatSchG SH i.V.m. §§ 30 Abs. 1 Nr. 5, 31 Abs. 2 Landesfischereigesetz (LFischG SH),⁶⁴ das für Fischerei zuständige Ministerium als oberste Fischereibehörde zuständig, Beschränkungen von Grundschleppnetzfisherei unter der FFH-Richtlinie durch Verordnung zu erlassen (siehe: Zulassungsakt in der Bekanntmachung über die FFH-Gebiete, S. 41). Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und die KüFVO SH erlassen. Die KüFVO SH enthält u.a. Regelungen bzgl. der Zulässigkeit von bestimmten Fangmethoden.⁶⁵ Gem. § 13 Abs. 2 KüFVO SH ist in der Ostsee die Schleppnetzfisherei insgesamt verboten, soweit sie von Fanggeräten mit einer Maschinenleistung von mehr als 221 kW betrieben wird. Ferner ist in der Ostsee nach § 13 Abs. 3 KüFVO SH die Schleppnetzfisherei innerhalb einer Zone von 3 Seemeilen von der Basislinie verboten, außer in den Bereichen der Eckernförder Bucht, Flensburger Förde, Lübecker Bucht, und Fehrmanbelt in dem darin festgesetzten Umfang. Das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung als obere Fischereibehörde kann nach § 13 Abs. 5 KüFVO SH den Gebrauch von Schleppnetzen zum Besteckfischfang (Besteckzeesen) örtlich und zeitlich begrenzt erlauben. Bei der KüFVO SH handelt es sich damit nicht um eine Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei, sondern der Festsetzung von entsprechenden Verboten.

Einerseits könnte argumentiert werden, dass das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume damit durch die KüFVO SH indirekt mobile grundberührende Fischerei in allen nicht verbotenen oder eingeschränkten Gebieten und Zeiten zulässt und dies der Zulassungsakt nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie darstellt. Damit wäre der Zulassungsakt nicht mit den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie vereinbar, da die Überprüfung der Zulassung des Projektes in jedem Gebiet jedes Jahr erneut erfolgen muss. Außerdem ist nicht ersichtlich, dass die dreigliedrige Prüfung von (1) Beeinträchtigung des Gebietes durch das Projekt, (2) Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen und (3) den Ausnahmen nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie vorgenommen wurde. Damit wären die entsprechenden Regelungen der vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume erlassenen KüFVO SH rechtswidrig, da sie nicht mit Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie vereinbar sind.

Andererseits könnte argumentiert werden, dass aus der KüFVO SH eben nur Verbote, aber keine Zulassung hervorgeht. Dann ist einziger Anknüpfungspunkt für die Überprüfung der Zulassung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie die Erteilung des Fischereischeins oder der Fischereierlaubnis, die den einzigen Akt darstellen, mittels welchem die Fischerei in diesem Gebiet zugelassen wird.

⁶³ Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume, Gl.Nr. 7911.76, Amtsbl SH 2006, 883.

⁶⁴ Fischereigesetz für das Land Schleswig-Holstein (Landesfischereigesetz – LfischG SH) vom 10. Februar 1996 (GVOBl. Schl.-H. S. 211), zuletzt geändert am 16. März 2022 (GVOBl. Schl.-H. S. 285).

⁶⁵ Hiervon besteht im Walschutzgebiet der Nordsee für Schleppnetzfisherei eine Ausnahme nach Nr. 2 der Regelung für Fische, welche der unmittelbaren menschlichen Ernährung dienen.

2.3.3.3.2. Zulassung durch Fischereischein oder Fischereierlaubnis

Als Zulassungsakt kommt ferner die Erteilung des Fischereischein oder der Fischereierlaubnis in Betracht. Gem. § 26 Abs.1 LFischG SH, muss, wer den Fischfang ausübt, einen auf ihren oder seinen Namen lautenden gültigen Fischereischein mit sich führen. Für die Erteilung des Fischereischeins an Erwerbsfischer und -fischerinnen ist nach § 26 Abs. 5 LFischG SH das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung als obere Fischereibehörde zuständig (siehe: Fischereischein, S. 42). Wer in einem Gewässer, ohne fischereiberechtigt oder fischereiausübungsberechtigt zu sein, den Fischfang ausübt, muss nach § 14 Abs. 1 LFiSchG SH außerdem einen gültigen Fischereierlaubnisschein der fischereiberechtigten oder fischereiausübungsberechtigten Person bei sich führen. Der Fischereierlaubnisschein kann sich nach § 14 Abs. 3 Nr. 2 LFiSchG SH auf gewisse Fangmittel sowie nach § 14 Abs. 5 Nr. 5 LFiSchG SH auf gewisse Gewässer erstrecken, so dass er dazu geeignet ist mobile grundberührende Fischerei im SAC-Gebiet zu regulieren. Zuständig für die Erteilung des Fischereierlaubnisscheins ist das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung als obere Fischereibehörde nach § 14 Abs. 3 LFiSchG SH.

Grundsätzlich besteht in den Küstengewässern allerdings nach § 4 Abs. 1 freier Fischfang, soweit er nicht durch Rechtsvorschriften der EU, des Bundes oder des Landes eingeschränkt wird. Damit muss für das Küstenmeer grundsätzlich kein Fischereierlaubnisschein ergehen, soweit freier Fischfang nach Rechtsvorschriften der EU nicht eingeschränkt ist. Gem. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung 1224/2009/EG des Rates vom 20. November 2009 (Fischereikontrollverordnung) dürfen Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft lebende aquatische Ressourcen nur gewerblich nutzen, wenn sie über eine gültige Fanglizenz verfügen. Damit ein Fischereifahrzeug der Gemeinschaft, das in Gemeinschaftsgewässern eingesetzt wird, bestimmte Fischereitätigkeiten ausüben darf, müssen diese nach Art. 7 Abs. 1 Fischereikontrollverordnung außerdem in seiner gültigen Fangerlaubnis konkret angegeben sein, wenn für die Fischereien oder Fanggebiete, in denen die Tätigkeiten erlaubt sind, (lit. a) eine Fischereiaufwandsregelung oder (lit. b) ein Mehrjahresplan gilt, (lit. c) es sich um ein Gebiet mit Fangbeschränkungen oder (lit. d) es sich um Fischfang zu wissenschaftlichen Zwecken handelt oder (lit. e) andere Bedingungen nach Maßgabe einschlägiger Gemeinschaftsvorschriften gelten. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie stellt für die Genehmigung von Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten und die Projekte i.S.d. Art. 6 FFH-Richtlinie die Bedingung der zusätzlichen Prüfung anhand der Kriterien des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auf. Damit gilt für die Fischerei mit mobilen grundberührenden Fangmethoden innerhalb der SAC-Gebiete andere Bedingungen nach EU-Recht i.S.d. Art. 7 Abs. 1 lit. e Fischereikontrollverordnung. Mobile grundberührende Fischerei in den SAC-Gebieten bedarf somit sowohl einer Fanglizenz als auch einer Fangerlaubnis. Da der Fischfang damit nach EU-Rechtsvorschriften eingeschränkt ist, bedarf mobile grundberührende Fischerei im Küstenmeer von Schleswig-Holstein außerdem eines Fischereierlaubnisscheins. Anknüpfungspunkt für die unterbliebene Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ist damit der Fischereierlaubnisschein.

Damit ist die Erteilung des Fischereierlaubnisscheins der einzige Zulassungsakt der im Sinne von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie mobile grundberührende Fischerei in den SAC-Gebieten erlaubt. Damit hätte vor der Erteilung jedes einzelnen Fischereierlaubnisscheins geprüft werden müssen, ob das Projekt den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie genügt. Da diese Vereinbarkeit von mobiler grundberührender Fischerei in den jeweiligen SAC-Gebieten nicht möglich ist (siehe oben), dürfen keine Fischereierlaubnisscheine für mobile grundberührende Fischerei innerhalb des SAC-Gebieten in Schleswig-Holstein erteilt werden. Zur Erteilung der Fischereierlaubnisscheine ist in Schleswig-Holstein das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung als obere Fischereibehörde zuständig. Damit hätte das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung vor Erteilung jedes Fischereierlaubnisscheins die Prüfung anhand der Kriterien des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie durchführen müssen. Jeder Fischereierlaubnisschein, der ohne eine entsprechende Prüfung durchgeführt wurde, ist rechtswidrig.

2.3.3.4. Mecklenburg-Vorpommern

2.3.3.4.1. Keine europarechtskonforme Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie

Pläne und Projekte i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie sollen in Mecklenburg-Vorpommern durch § 21 Abs. 2 S. 2 NatSchAG M-V umgesetzt werden. Es spricht einiges dafür, dass § 21 Abs. 2 S. 2 NatSchAG M-V nicht ausreicht, die europarechtlichen Vorgaben genügend umzusetzen, da § 21 Abs. 2 S. 2 NatSchAG M-V der zuständigen Behörde bei der Zulassung von Projekten einen Ermessensspielraum gewährt, den Art. 6 Abs. 3 Habitat nicht vorsieht (siehe: Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, S. 51).

2.3.3.4.2. Zulassung durch Verordnung

Innerhalb von Nationalparks und Naturschutzgebieten darf Fischerei nach § 13 Abs. 1 Landesfischereigesetzes (LFischG M-V)⁶⁶ nur im Rahmen des Schutzzweckes des jeweiligen Gebietes ausgeübt werden. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Fischereibehörde wird dabei nach § 13 Abs. 2 LFischG M-V i.V.m. § 23 Abs. 1 LFischG M-V ermächtigt, im Einvernehmen mit der obersten Naturschutzbehörde die Fischereiausübung in Nationalparks und Naturschutzgebieten durch Rechtsverordnung allgemein und im Einzelfall zu regeln. Von dieser Befugnis hat das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Fischereibehörde Gebrauch gemacht und die KüFVO M-V erlassen, die nach § 1 KüFVO M-V i.V.m. § 1 Abs. 2 LFischG M-V im Bereich des Küstenmeeres anwendbar ist. Die KüFVO M-V enthält unter anderem Regelungen über Mindestmaße, Maschenöffnung, Fangverbote oder Fisch- und Laichschongebiete sowie Schonzeiten. Innerhalb einer Zone von drei Seemeilen von der Basislinie, ist Fischerei demnach, außer mit der Handangel und der Ködersenke, nach § 10 KüFVO M-V nur mit passiven Fischereimethoden erlaubt. Grundschleppnetzfisherei gehört zu aktiven Fangmethoden,⁶⁷ und ist damit innerhalb von drei Seemeilen von der Basislinie nicht erlaubt. Hiervon kann das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei als obere Fischereibehörde (§ 23 Abs. 2 LFischG M-V) Ausnahmen in den in § 10 Abs. 3 KüFVO M-V genannten Gebieten zulassen. Nach § 13 KüFVO M-V i.V.m. § 23 Abs. 2 LFischG M-V kann das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei als obere Fischereibehörde zum Schutz der Fischbestände oder zu wissenschaftlichen Zwecken durch Allgemeinverfügung zeitlich und räumlich begrenzt die Ausübung der Fischerei beschränken, mit Auflagen versehen oder verbieten oder die Beschaffenheit von Fanggeräten vorschreiben.

Wie bei der KüFVO von Schleswig-Holstein, stellt sich die Frage, ob die KüFVO MV damit der Anknüpfungspunkt für den Zulassungsakt von mobiler grundberührender Fischerei in den SAC-Gebieten nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie ist. Vertritt man diese Ansicht, wären die Regelungen aus den gleichen Gründen wie oben rechtswidrig, so dass gegen die vom Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz erlassene KüFVO M-V vorgegangen werden kann. Hiergegen spricht allerdings, dass die KüFVO M-V keine ausdrückliche Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei in dem SAC-Gebiet beinhaltet. Weiterer Anknüpfungspunkt ist damit die Erteilung der Fangerlaubnis.

2.3.3.4.3. Zulassung durch Fischereischein oder Fischereierlaubnis

⁶⁶ Fischereigesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesfischereigesetz - LFischG M-V) vom 13.04.2005, (GOVBl. M-V S. 153), zuletzt geändert 24.06.2013 (GOVBl. MV S.404).

⁶⁷ http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH_LebendigeOstsee_Brosch%C3%BCre_final_130219.pdf (11.10.2022), S. 3.

In Mecklenburg-Vorpommern ist nach § 2 LFischG M-V zur Fischerei im Küstenmeer befugt, wer Fischereiberechtigter oder Inhaber einer Fischereierlaubnis nach § 6 LFischG M-V ist und einen Fischereischein nach § 7 LFischG M-V besitzt. Im Küstenmeer ist nach § 4 Abs. 2 LFischG das Land Inhaber des Fischereirechts. Damit ist das Land Fischereiberechtigter nach § 4 Abs. 3 LFischG. Gem. § 6 LFischG M-V bedarf, wer nicht Inhaber dieses Fischereirechts ist, einer vom Fischereiberechtigten ausgestellten Fischereierlaubnis. Damit bedarf die Ausübung von mobiler grundberührender Fischerei im Küstenmeer von Mecklenburg-Vorpommern nach § 2 Nr. 2, §§ 6, 4 Abs. 2 und 3 LFischG M-V einer Fischereierlaubnis durch das Land sowie eines Fischereischeins nach § 2 Nr. 2, § 7 LFischG. Für die Erteilung der Fischereierlaubnis sowie der Fischereischeine an Berufsfischer ist in Mecklenburg-Vorpommern nach § 2, 7, 23 Abs. 2 LFischG M-V i.V.m. § 4 Abs. 2 lit. a (Fischereiverordnung, FSchVO M-V)⁶⁸ das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei als obere Fischereibehörde zuständig. Damit ist jede von dem Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei erteilte Fischereierlaubnis, welche mobile grundberührende Fischerei zulässt, rechtswidrig. Damit hätte vor der Erteilung jeder einzelnen Fischereierlaubnis die entsprechende Prüfung durchgeführt werden müssen. Eine Fischereierlaubnis für mobile grundberührende Fischerei hätte innerhalb des SAC-Gebietes nicht erteilt werden dürfen (S. 44).

2.3.4. Zwischenergebnis: Zulassung von mobiler grundberührender Fischerei innerhalb der SAC-Gebieten rechtswidrig

Zusammenfassend hat die Anwendung dieser Kriterien auf mobile grundberührende Fischereimethoden ergeben, dass eine Zulassung dieser Fangmethoden innerhalb der SAC-Gebiete in den jeweiligen Bundesländern nicht mit den Erhaltungszielen der Gebiete vereinbar ist und die Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LNatSchG SH nicht erfüllt sind. Wurden Projekte zugelassen, ohne dass die Voraussetzungen erfüllt sind, muss folglich nach nationalem Recht gegen die erteilte Zulassung vorgegangen werden.⁶⁹

Dabei liegt die Beweislast, dass vor der Zulassung die erforderlichen Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LNatSchG SH durchgeführt wurde, bei der zuständigen einzelstaatlichen Behörde. In Schleswig-Holstein hätten das Landesamt für Landwirtschaft und nachhaltige Landentwicklung als obere Fischereibehörde und in Mecklenburg-Vorpommern das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei als obere Fischereibehörde vor der Erteilung jeder Fischereierlaubnis die Prüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 3 und Abs. 5 BNatSchG, § 21 Abs. 2 UA 2 NatSchG MV, § 25 LNatSchG SH vornehmen müssen. Hierbei hätte zwingend zu dem Ergebnis gekommen werden müssen, dass mobile grundberührende Fischerei nicht mit den Erhaltungszielen in dem Gebiet vereinbar ist, keine zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses an der Grundschleppnetzfisherei innerhalb des SAC-Gebietes vorliegen, keine Alternativen vorhanden sind und Ausgleichsmaßnahmen getroffen wurden. Damit sind die Zulassungen der Fischerei in Form des jeweiligen Fischereierlaubnis rechtswidrig.

⁶⁸ Verordnung über die Erteilung der Fischereischeine und die Erhebung der Fischereiabgabe (Fischereiverordnung – FSchVO M-V-) vom 11. August 2005, GVOBl. M-V 2005, S. 419, zuletzt geändert am 08. Juli 2010 (GVOBl. M-V S. 425).

⁶⁹ EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17, para. 169, f.; EuGH, *Urteil vom 26. Juli 2017, Comune di Corridonia u. a., C-196/16 und C-197/16, para. 35.*

Handlungsempfehlung: Vorgehen gegen jede Fischereierlaubnis

Es kann gegen jede Fischereierlaubnis vorgegangen werden, mit dem Ergebnis, dass die Erteilung nicht rechtmäßig war, sofern kein ausreichendes Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie durchgeführt wurde. Die Länder haben möglicherweise ein Interesse daran, ein entsprechendes rechtliches Vorgehen gegen alle Fischereierlaubnisse zu vermeiden. Es wäre einfacher, mobile grundberührende Fischerei innerhalb der SAC der jeweiligen Länder grundsätzlich zu verbieten. Schließlich stellt die Anfechtbarkeit aller Fischereierlaubnisse, bzw. ein Verbot von Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in eigenem Küstenmeer einen Anreiz dar, Fischerei auch durch Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten im eigenen Küstenmeer nach Art. 20 GFP zu verbieten.

Handlungsempfehlung: Verstärkte Ausweisung von SAC-Gebieten

Eine verstärkte Ausweisung von SAC-Gebieten unter der FFH-Richtlinie wäre damit ein Mittel Grundschleppnetzfisherei innerhalb dieser Gebiete (zumindest für eigene Fischereifahrzeuge) weiter zu beschränken (siehe: Verstärkte Ausweisung von SAC-Gebieten – Beschränkungsmöglichkeit von Grundschleppnetzfisherei innerhalb der SACs, S. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**).

2.3.5. Verpflichtung der Staaten Bestanderhaltungsmaßnahmen unter Art. 11 Abs. 1 GFP zu ergreifen

Es ist fraglich, ob über das Recht der Mitgliedstaaten gem. Art. 11 Abs. 1 GFP hinaus, Bestanderhaltungsmaßnahmen zu erlassen, auch eine diesbezügliche Verpflichtung besteht. Für den Erlass von Bestandserhaltungsmaßnahmen regelt Art. 11 Abs. 1 GFP, dass „Mitgliedstaaten das Recht“ haben, diese zu erlassen. Damit haben die Mitgliedstaaten eine Einschätzungsprärogative ob und wie sie eine Bestandserhaltungsmaßnahme erlassen. Dieser Wortlaut spricht gegen eine entsprechende Verpflichtung.

Da Art. 11 GFP nicht nur auf Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie, sondern auf Art. 6 FFH-Richtlinie insgesamt verweist, könnte daran gedacht werden, ob Mitgliedstaaten unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie verpflichtet sind, Erhaltungsmaßnahmen wie das Verbot mobiler grundberührender Fischerei in SAC-Gebieten zu erlassen. Nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie legen die Mitgliedstaaten für die SAC-Gebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen entsprechen. Aus Sicht des EuGH können diese Maßnahmen aber verschiedene Maßnahmen sein, wobei eine Bestandserhaltungsmaßnahme wie die Beschränkung von mobiler grundberührender Fischerei neben den anderen Maßnahmen dazu beiträgt, den günstigen Erhaltungszustand zu erreichen. Da aber nicht dargelegt wird, dass das Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen, sind Maßnahmen nicht darauf beschränkt.⁷⁰ Dabei ist auch an die Einschätzungsprärogative zu denken. Etwas anderes könnte sich allerdings ergeben, wenn dargelegt werden kann, dass das Verbot mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, um der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nachzukommen, namentlich um den ökologischen Erfordernissen des Lebensraumtyps der SAC-Gebiete und der darin lebenden Arten zu entsprechen. Angesichts der wissenschaftlichen Befunde über die schädlichen Auswirkungen von mobiler grundberührender Fischerei ist dies

⁷⁰ EuGH, *Deutscher Naturschutzring*, C-683/16, para. 49.

durchaus denkbar.

Handlungsempfehlung: Erhaltungsmaßnahmen unter Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie

Prüfung, ob in den Bundesländern geeignete Satzungen zum Schutz der Lebensraumtypen und Arten erlassen wurden. Wurden alle SAC-Gebiete in Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern ausgewiesen?

Sofern nachgewiesen werden kann, dass das Verbot von mobiler grundberührender Fischerei notwendig ist, um die Erhaltungsziele zu treffen, kann ein Vertragsverletzungsverfahren angestrebt werden, sofern die Mitgliedstaaten diese Maßnahme nicht ergreifen. Problematisch ist die Ansicht des EuGH, dass es auch andere Maßnahmen gibt um einen günstigen Erhaltungszustand der Gebiete zu erreichen als ein Verbot von mobiler grundberührender Fischerei. Dies könnte aber durch Vorlage der entsprechenden wissenschaftlichen Beweise widerlegt werden.

2.4. Bestandserhaltungsmaßnahme fremder Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten

Hält der veranlassende Mitgliedstaat den Erlass der Bestandserhaltungsmaßnahme nach Art. 11 Abs. 1 GFP für notwendig und wird das direkte Bewirtschaftungsinteresse anderer Mitgliedstaaten von der Maßnahme berührt, so wird der EU-Kommission nach Art. 11 Abs. 2 GFP die Befugnis übertragen, solche Maßnahmen auf Antrag durch delegierten Rechtsakt zu erlassen. Der Erlass der Maßnahme durch die Kommission setzt einen Notifizierungsprozess der Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 bis 6 i.V.m. Art. 18 Abs. 1 bis 4, Abs. 6 GFP voraus, in welchem die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Empfehlung an die Kommission abgeben.

2.4.1. Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 2 GFP auf das Küstenmeer

Es stellt sich die Frage, ob Art. 11 Abs. 2 GFP für SAC-Gebiete im Bereich des Küstenmeeres überhaupt anwendbar ist. Art. 11 Abs. 2 GFP knüpft die Notwendigkeit eines Notifizierungsprozesses an Mitgliedstaaten mit direktem Bewirtschaftungsinteresse an. Ein „Mitgliedstaat der ein direktes Bewirtschaftungsinteresse hat“ ist legaldefiniert in Art. 4 Abs. 1 Nr. 22 GFP und ist ein Mitgliedstaat, der „ein Interesse hat, das entweder in Fangmöglichkeiten oder in einer Fischerei in der ausschließlichen Wirtschaftszone“ besteht. Vorliegend handelt es sich aber um die Beschränkung von Fangmöglichkeiten im Küstenmeer. Im Küstenmeer ist Art. 11 Abs. 2 GFP damit nicht anwendbar, so dass sich eine Beschränkung für Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten nur nach den anderen Vorschriften des Teils III der GFP richtet und damit keine eigene Vorschrift zur Beschränkung von fremder Fischerei in SAC-Gebieten (wie Art. 11 Abs. 2 GFP für die AWZ) existiert.

Diese Auslegung ist mit den anderen Vorschriften der GFP harmonisch. Auch bei Sofortmaßnahmen nach Art. 13 Abs. 2 GFP, welche die Interessen eines anderen Mitgliedstaates berühren, wechselt die Zuständigkeit nicht auf die EU-Kommission, sondern der Mitgliedstaat muss die EU-Kommission und den anderen Mitgliedstaat lediglich konsultieren. Nach Art. 20 GFP dürfen Mitgliedstaaten innerhalb ihres Küstenmeeres ausdrücklich nichtdiskriminierende Maßnahmen ergreifen, welche andere Mitgliedstaaten berühren. Auch hier muss der veranlassende Mitgliedstaat den betroffenen Mitgliedstaat sowie die EU-Kommission und die einschlägigen Beiräte nach Art. 20 Abs. 2 GFP lediglich konsultieren (siehe unten). Die fehlende Anwendbarkeit von Art. 11 Abs. 2 GFP auf das Küstenmeer führt deshalb nicht zu dem Ergebnis, dass gar keine Regelung besteht (und die Mitgliedstaaten eigene Regelungen treffen können), sondern nur dazu, dass die Privilegierung des Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 FFH-Richtlinie nicht eingreift und sich

die Beschränkung nach den anderen Vorschriften des Teil III GFP richtet (Art. 13, 20 GFP, siehe: Bestandhaltungsmaßnahme für fremde Fischereifahrzeuge in SACs im eigenen Küstenmeer, S. 55). Für die Beschränkung von Fischerei durch andere Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten im eigenen Küstenmeer ergibt sich folglich, dass kein Notifizierungsprozess durchgeführt werden muss und die Kompetenz nicht auf die EU-Kommission wechselt; die Beschränkungsmöglichkeiten richten sich nach den anderen Vorschriften des Teils III der GFP.

2.4.2. Maßnahmen für eigene Fischereifahrzeuge: Flaggenstaatverantwortlichkeit und Art. 19 GFP

Eine Anwendbarkeit des Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie könnte sich dennoch über die Flaggenstaatverantwortlichkeit jedes Mitgliedstaates ergeben, der mobile grundberührende Fischerei seiner eigenen Fischereifahrzeuge auch in anderen SAC-Gebieten erlaubt. Der bisher vorgestellte Ansatz knüpft an die Verantwortlichkeit und ggf. Verpflichtung der Mitgliedstaaten Fischerei in ihren Hoheitsgewässern (Küstenmeer) und Gewässern unter ihrer Gerichtsbarkeit (AWZ) zu regulieren (*ratione loci*). Ein weiterer Ansatzpunkt ist das Anknüpfen an die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Aktivitäten von Fischereischiffen, welche unter seiner Flagge segeln (*ratione personae*).⁷¹ Die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates über Schiffe welche unter seiner Flagge segeln ist für die AWZ und die Hohe See ausdrücklich in Art. 58 (2) SRÜ i.V.m. Art. 92, 94 SRÜ geregelt. Deutschland hat 1994 das SRÜ unterzeichnet, ratifiziert und in deutsches nationales Recht umgewandelt, so dass es an die Vorschriften des SRÜ gebunden ist.⁷² Auch die EU ist seit 1998 Vertragspartei des SRÜ (siehe: Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Fischereifahrzeuge in fremden Küstenmeeren, S. 57).⁷³ Die Verantwortlichkeit des Flaggenstaates für Fischerei seiner Schiffe in der AWZ eines anderen Mitgliedstaates wurde auch vom Internationalen Seegerichtshof bestätigt, da die Verantwortlichkeit des Küstenstaates in seiner AWZ andere Staaten nicht von ihrer Verantwortung über ihre eigenen Schiffe in fremden AWZ befreit.⁷⁴ Insbesondere trifft nach dem Internationalen Seegerichtshof den Flaggenstaat eine Verantwortlichkeit sicherzustellen, dass seine Schiffe die internationale Verpflichtung die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren in jeder seerechtlichen Zone einhalten.⁷⁵ Für das Küstenmeer ist die Flaggenstaatverantwortlichkeit nicht direkt geregelt, wird aber durch andere Vorschriften des SRÜ vorausgesetzt.⁷⁶

Ferner hat sich die EU den Regelungen des SRÜ unterworfen. Damit gilt die Verantwortlichkeit des Mitgliedstaates über Schiffe, die unter seiner Flagge segeln, auch für Fischereifahrzeuge der Mitgliedstaaten der EU in allen Unionsgewässern. Dies wird auch von der EU bestätigt, welche in ihrer Beitrittserklärung zum SRÜ ausdrücklich feststellt, dass der Beitritt der EU zum SRÜ gerade nicht die Mitgliedstaaten von ihrer Verpflichtung befreit Gerichtsbarkeit über ihre Schiffe auszuüben, wobei sie das Gemeinschaftsrecht

⁷¹ *United Nations Treaty Series (UNTS)*, Vol. 1833, No. I-31363; *Bundesgesetzblatt (BGBl.)* II 1994, p. 1799; Guilfoyle, in: Proelss, *UNCLOS Commentary* (2017), Art. 92, mn. 2.

⁷² *Gesetz zu dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982*, BGBl. II 1994, S. 1799; *Gesetz zur Ausführung des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982; Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens*, BGBl. I 1995, S. 778; *Übereinkommen zur Durchführung des Teiles XI des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982*, BGBl. II 1994, S. 2566.

⁷³ EU Rat, 98/392/EC: Council Decision of 23 March 1998 concerning the conclusion by the European Community of the United Nations Convention of 10 December 1982 on the Law of the Sea and the Agreement of 28 July 1994 relating to the implementation of Part XI thereof.

⁷⁴ ITLOS, *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion*, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 108.

⁷⁵ ITLOS, *Request for Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission, Advisory Opinion*, 2 April 2015, ITLOS Reports 2015, p. 34, para. 111.

⁷⁶ Art. 94 (2) lit. b., 211 (3), 218 (2) and 220 SRÜ.

zu beachten haben.⁷⁷ Ferner setzt Art. 19 Abs. 1 GFP fest, dass Mitgliedstaaten ausdrücklich Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände in Unionsgewässern verabschieden können, wenn diese Maßnahmen nur für Fischereifahrzeuge unter der eigenen Flagge gelten.

In diesem Lichte könnte Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie so ausgelegt werden, dass die Verpflichtung nicht an SAC-Gebiete innerhalb der eigenen Gewässer anknüpft, sondern nur an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes, unabhängig davon in welchem Hoheitsgebiet es sich befindet. Nach dieser Ansicht wären Staaten somit verpflichtet, Projekte, die nicht mit den Erhaltungszielen von SACs vereinbar sind, nicht zuzulassen, unabhängig davon, ob sich das SAC im eigenen oder fremden Hoheitsgewässer oder Gewässer mit Hoheitsbefugnissen oder unter der Gerichtsbarkeit anderer Mitgliedstaaten befindet.⁷⁸ Damit wären alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge in den europäischen SAC-Gebieten nicht zuzulassen, da sie nicht den Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie entspricht. Für diese Auslegung spricht auch der Sinn und Zweck von SAC-Gebieten, welche nicht dem Schutz von Gebieten von nationaler Bedeutung, sondern dem Schutz von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (Art. 3 Abs. 2 FFH-Richtlinie) dienen.

Offensichtlich birgt auch dieser Ansatz gewisse Hürden, da etwa jeder Staat zu einer unterschiedlichen Einschätzung bei der Verträglichkeitsprüfung kommen könnte. Eine solche Diskrepanz ist aber auch unter Art. 19 GFP und der Flaggenstaatverantwortlichkeit unter Art. 92, 94 SRÜ nicht ausgeschlossen und muss hingenommen werden.⁷⁹ Außerdem schließt diese Interpretation die Regelungslücke, dass Fischerei mit eigenen Fischereifahrzeugen einer Prüfung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie standhalten muss, während fremde Fischereifahrzeuge diese Kriterien nicht erfüllen müssen.

Das Vorhandensein eines Projektes unter Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie knüpft, nach Ansicht der EU-Kommission, nicht an die Art des Projektes, sondern an den Umstand an, ob das Vorhaben dazu geeignet ist, das Gebiet zu beeinträchtigen.⁸⁰ Der Begriff Projekt ist dabei inhaltlich sowie örtlich weit auszulegen (siehe oben).⁸¹ Es kommt also maßgeblich darauf an, ob eine Tätigkeit dazu geeignet ist, SAC-Gebiete zu beeinträchtigen. Letztendlich, würde diese Regelungslücke nicht geschlossen werden, bestünde die konkrete Gefahr, dass es zu einer Art "forum shopping" kommt: Fischereifahrzeuge führen in die jeweiligen SAC-Gebiete anderer Mitgliedstaaten, da sie dort nicht den Kriterien von Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL unterliegen; Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL liefe somit leer. Dies kann EU-seitig nicht gewollt sein, wie insbesondere aus den selbstverpflichtenden policy goals der EU wie dem European Green Deal und der Biodiversitätsstrategie 2030 hervorgeht, die den Erhalt und die Wiederherstellung der Biodiversität zum Ziel haben. Um einen effektiven Rechtsschutz der FFH-Richtlinie zu gewährleisten und Beeinträchtigungen zu minimieren, muss Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie für alle Projekte verbindlich sein, egal ob in eigenen oder fremden Unionsgewässern.

Gegen diese Auslegung kann angeführt werden, dass Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie an die Gebiete nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie anknüpft.⁸² Die Festlegung von Erhaltungszielen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie kann nur Gebiete in eigenen Hoheitsgewässern umfassen, da ansonsten keine Hoheitsbefug-

⁷⁷ „Nevertheless, in respect of measures relating to the exercise of jurisdiction over vessels, flagging and registration of vessels and the enforcement of penal and administrative sanctions, competence rests with the Member States whilst respecting Community law.“ (EU Anhang zur Beitrittserklärung zum SRÜ, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-6&chapter=21&Temp=mtdsg3&clang=_en#EndDec).

⁷⁸ Appleby/Harrison (2019), S. 15.

⁷⁹ Appleby/Harrison (2019), S. 16.

⁸⁰ EC, *Managing Natura 2000 Sites*, S. 32; EC, *Managing Natura 2000 Sites* (2000), S. 32.

⁸¹ EC, *Managing Natura 2000 Sites* (2000), S. 32; EuGH, *Waddenzee*, Case C-127/02, para. 24 ff.; EuGH, *Inter-Environment Wallonie*, C-411/17, para. 122 bis 124; Gellermann, in Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, § 34 Rn. 7; Appleby/Harrison, *JEL* (2019), 1, 4.

⁸² EU-Kommission, *Managing Natura 2000 Sites*, S. 31.

nisse des Mitgliedstaates bestehen, solche Maßnahmen zu erlassen. Damit ist auch der Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie auf eigene SAC-Gebiete beschränkt.

Handlungsempfehlung: Verpflichtung der Mitgliedstaaten eigene Projekte in fremden SAC-Gebieten nicht zuzulassen

Dieser Punkt wird auch von anderen NGOs zur Schließung von SAC-Gebieten (z.B. Doggerbank in der AWZ) diskutiert. Bei einer Bejahung dieser Ansicht könnte ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden anderen Mitgliedstaat durchgeführt werden, der keine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt hat, bevor er eigenen Fischereifahrzeugen die Erlaubnis erteilt hat, in dem entsprechenden SAC-Gebiet zu fischen. Die Rechtslage um Art. 11 Abs. 2 GFP ist unklar und umstritten. An vielen Stellen ist die GFP nicht eindeutig formuliert und führt zu Diskrepanzen in den Kompetenzen. Dieser Weg ist risikobehaftet, da auch die Möglichkeit besteht, dass sich der EuGH gegen eine solche Flaggenstaatverantwortlichkeit ausspricht. Angesichts des schwachen Schutzstatus, und dessen, dass dadurch auch nicht weniger Schutz bestehen würde als bisher, könnte ein solches Vorgehen zur Klärung vieler Rechtsfragen um GFP und FFH-Richtlinie dienen.

2.5. Maßnahmen außerhalb von SAC-Gebieten

Während die Regelung des Art. 11 GFP an das Vorhandensein eines SAC-Gebietes unter der FFH-Richtlinie anknüpft, sieht die GFP weitere Maßnahmen zur Beschränkung von Fischerei in den Unionsgewässern, unabhängig von dem Schutzstatus des Gebietes, vor. Insgesamt ergibt sich für alle diese Maßnahmen aber die Problematik, dass die Nichteinhaltung der Ziele der GFP spezifisch nachgewiesen werden müssen. So ist etwa nachzuweisen, dass es nicht möglich ist, die Population der befischten Arten im Küstenmeer oberhalb des Niveaus zu halten, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht (MSY), so wie es Art. 2 Abs. 2 UA 2 GFP verlangt, sofern mobile grundberührende Fischerei nicht verboten wird.

2.5.1. Sofortmaßnahme nach Art. 13 GFP

Da der Bestand des Dorsches im Küstenmeer der deutschen Ostsee nachweislich ernsthaft bedroht und sofortiges Handeln erforderlich ist, können die Mitgliedstaaten gem. Art. 13 GFP außerdem Sofortmaßnahmen zur Minderung dieser Bedrohung erlassen (siehe: Eigene Fischereifahrzeuge in eigenen Gewässern, S. 60). Diese Maßnahmen sind allerdings auf drei Monate beschränkt. Hat die Sofortmaßnahme des Mitgliedstaates Auswirkungen auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten, so werden nach Art. 13 Abs. 2 GFP die Kommission, die betroffenen Mitgliedstaaten und einschlägigen Beiräte vor Verabschiedung der Maßnahmen zu dem Maßnahmenentwurf, der zusammen mit einer Begründung eingereicht wird, konsultiert (siehe: Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten, S. 61). Eine Mitwirkung ist aber nicht erforderlich.

2.5.2. Beschränkung nach Art. 20 GFP

Eine Beschränkung von Grundschleppnetzfisherei durch den Mitgliedstaat ist innerhalb von 12 Seemeilen ab der Basislinie ferner nach Art. 20 GFP zulässig, wenn die Maßnahme nicht-diskriminierend ist, der Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischbestände und der Erhaltung oder Verbesserung des Erhaltens-

zustandes der Meeresökosysteme dient und sofern die EU keine Maßnahmen für die Erhaltung und Bewirtschaftung speziell dieses Bereichs oder speziell für das von dem betreffenden Mitgliedstaat ermittelte Problem erlassen hat.

Auch nach Art. 20 GFP können mithin Maßnahmen ergriffen werden, die andere Mitgliedstaaten berühren, ohne dass ein Notifizierungsprozess durchgeführt werden muss. Anders als die vorherige Fassung der GFP (2002), bedarf es nach der 2013 GFP außerdem keiner Zustimmung der EU zum Erlass solcher Maßnahmen mehr; EU-Kommission, die betroffenen Mitgliedstaaten sowie einschlägige Beiräte sind nach Art. 20 Abs. 2 GFP lediglich vor Erlass der Maßnahme zu konsultieren (siehe: Voraussetzungen des Art. 20 Abs. 1 GFP, S. 62). Die Bestanderhaltungsmaßnahmen nach Art. 20 GFP müssen aber nicht-diskriminierend für Fischereifahrzeuge des eigenen Staates sowie Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten getroffen werden (siehe: Auswirkung auf andere Mitgliedstaaten nach Art. 20 Abs. 2 GFP, S. 63). Ist die EU-Kommission der Ansicht, dass die Maßnahme den Voraussetzungen des Art. 20 GFP nicht entspricht, kann sie diese nicht selbst aufheben, sondern den Mitgliedstaat nur unter Vorlage einer Begründung um Änderung oder Aufhebung ersuchen (siehe: Änderungsgesuch der EU nach Art. 20 Abs. 4 GFP, S. 64).

Ein kritischer Punkt ergibt sich aus der Beschränkung des Art. 20 Abs. 1 GFP, dass die Mitgliedstaaten Bestanderhaltungsmaßnahmen nur treffen dürfen, „sofern“ die EU keine Maßnahmen für die Erhaltung und Bewirtschaftung speziell dieses Bereichs oder speziell für das von dem betreffenden Mitgliedstaat ermittelte Problem erlassen hat. Anders als andere Vorschriften lautet der Wortlaut des Art. 20 Abs. 1 GFP nicht „sofern und soweit“ die EU keine Regelungen getroffen hat, so dass sich die Frage stellt, ob die Mitgliedstaaten über EU-Maßnahmen hinaus tätig werden dürfen.

Nach der hier vertretenen Ansicht kann das Problem auf zwei Ebenen gelöst werden: erstens, da die EU-Regeln nur die direkte Befischung von Dorsch regeln und nicht die Fangmethode und indirekten Beifang von Dorsch, dürfen Mitgliedstaaten nach Art. 20 GFP verstärkte eigene Maßnahmen wie die Beschränkung von Grundschleppnetzfisherei treffen (siehe: Maßnahmen der EU für Dorsch, S. 63). Auch der ausstehende delegierte Rechtsakt der EU, welcher die Nutzung von selektiven Netzen bei der Ausübung von Grundschleppnetzfisherei vorschreibt, regelt nur Spezifikationen hinsichtlich des Netzes, nicht aber die Fangmethode Grundschleppnetzfisherei im Ganzen.

Zweitens beruht die GFP auf einer geteilten Kompetenz von Mitgliedstaat und EU (siehe: Kompetenzen zum Erhalt der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP oder Umweltpolitik, S. 4). Nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 AEUV dürfen Mitgliedsstaaten ihre Zuständigkeiten ausüben „solange und soweit“ die EU keine Regelungen getroffen hat. Darüber hinaus hindern EU-Schutzmaßnahmen im Bereich des Umweltschutzes die Mitgliedstaaten nach Art. 193, 192 AEUV nicht daran, selbst verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Mithin steht es den Mitgliedstaaten frei, selbst verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Folglich dürfen die Mitgliedstaaten auch bei einem Tätigwerden der EU selbst handeln, „sofern und soweit“ ihre eigenen Rechtsakte strenger als die EU-Rechtsakte sind.

Handlungsempfehlung: Verbot von mobiler grundberührender Fischerei anderer Mitgliedstaaten

Wenn die Bundesländer nach Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie keine Fischereierlaubnisse für mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten für eigene Fischereifahrzeuge erteilen dürfen, könnten dies ein Anreiz sein, mobile grundberührende Fischerei innerhalb von SAC-Gebieten auch für fremde Fischereifahrzeuge unter Art. 20 GFP zu beschränken.

2.6. Verpflichtung der EU nach Art. 6 GFP Bestandserhaltungsmaßnahmen zu erlassen

Gem. Art. 6 Abs. 1 GFP erlässt die EU zur Verwirklichung der Ziele der GFP bezüglich der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Meeresschätze gem. Art. 2 GFP die in Art. 7 GFP festgelegten Bestandserhaltungsmaßnahmen. Anders als Art. 11 GFP, in welchem nur ein Recht besteht, Bestandserhaltungsmaßnahmen zu ergreifen, statuiert Art. 6 GFP mithin eine entsprechende Verpflichtung, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Gem. Art. 2 Abs. 2 UA GFP, ist die EU „unter allen Umständen“ dazu verpflichtet, den Grad der Befischung bis 2020 soweit durch Bestandserhaltungsmaßnahmen zu regulieren, dass Fischpopulationen schrittweise wiederaufgefüllt werden und oberhalb eines Niveaus der Biomasse gehalten werden, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht.

Handlungsempfehlung: Population der befischten Arten unter dem MSY

Um eine Verpflichtung der EU zu statuieren, dass mobile grundberührende Fischerei im Küstenmeer der Ostsee unter Art. 6 GFP verboten werden muss, muss nachgewiesen werden, dass gerade die mobile grundberührende Fischerei im Küstenmeer dazu führt, dass die Population der befischten Arten unterhalb des MSY liegen. Art. 6 GFP ist in allen Unionsgewässern, auch außerhalb von SAC-Gebieten anwendbar. Es könnte schwierig sein zu beweisen, dass gerade die mobile grundberührende Fischerei im Küstenmeer dazu führt, dass die Population unterhalb des MSY liegt, so dass die EU mobile grundberührende Fischerei in diesem Bereich regulieren muss.

3. Nationales Recht

3.1. Kompetenzen

Bund und Länder haben nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG eine konkurrierende Gesetzgebung für die Sicherung der Ernährung, die Hochsee- und Küstenfischerei und den Küstenschutz und nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG für Naturschutz und Landschaftspflege. Die Länder sind mithin zuständig, sofern und soweit der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Für den Bereich des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes dürfen die Länder von den bundesrechtlichen Regelungen nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nicht abweichen, sondern diese nach Art. 72 Abs. 1 GG nur ergänzen (siehe: Kompetenzen, S. 66). Der Bundesgesetzgeber hat mit dem BNatSchG und speziell §§ 56 ff. BNatSchG bundesrechtliche Regelungen zum Meeresnaturschutz getroffen. Die Länder dürfen von diesen Regelungen nicht abweichen (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) aber haben eine Gesetzgebungsbefugnis, soweit und sofern der Bund nicht tätig geworden ist (Art. 72 Abs. 1 GG). Für Meeresschutzgebiete beschränkt sich die Zuständigkeit des Bundes nach §§ 57, 58 BNatSchG auf die AWZ; die Landesregierungen sind zuständig für das Küstenmeer.

3.1.1. Schleswig-Holstein (Natura 2000 Gebiete – Schutzgebiete – Fischereiregulierungen)

Für die Beschränkung von Grundsleppnetzfisherei in Natura 2000 Gebieten unter der FFH-Richtlinie ist in Schleswig-Holstein nach § 25 Abs. 1 LNatSchG SH i.V.m. §§ 30 Abs. 1 Nr. 5, 31 Abs. 2 LFischG SH das für Fischerei zuständige Ministerium als oberste Fischereibehörde zuständig. Für die Erklärung zu anderen Naturschutzgebieten i.S.d. § 23 Abs. 1 BNatSchG die nicht unter die FFH-Richtlinie fallen, ist nach § 13, 2 Abs. 1 Nr. 1 LNatSchG SH das für Naturschutz zuständige Ministerium als oberste Naturschutzbehörde zuständig.

Zur Regulierung von Fischerei und Durchführung des LFischG SH, kann das für die Fischerei zuständige Ministerium als oberste Fischereibehörde nach § 30 Abs. 1 Nr. 5, 42 Abs.1 LFischG SH durch Verordnung

Bestimmungen unter anderem über die Art, Beschaffenheit, Anzahl, Anwendung und zeitliche und örtliche Verwendung der Fischereigeräte treffen, insbesondere zum Schutz der Fische, der Fischbestände, ihrer Lebensgrundlagen und zur nachhaltigen Sicherung der Fischerei. Ferner kann die oberste Fischereibehörde nach § 35 Abs. 1 LFischG SH durch Verordnung Fischschon- oder Laichschonbezirke erklären in welcher der Fischfang nach § 35 Abs. 2 LFischG für festgesetzte Zeiten und für Störungen, welche die Fortpflanzung und den Bestand der Fische gefährden, beschränkt oder verboten werden (siehe: Schleswig-Holstein, S. 67, S. 70). Hiervon hat Schleswig-Holstein Gebrauch gemacht und die KüFVO SH erlassen. Grundschieppnetzfisherei ist nach § 13 Abs. 2 KüFVO SH verboten, soweit sie von Fanggeräten mit einer Maschinenleistung von mehr als 221 kW betrieben wird, sowie nach § 13 Abs. 3 KüFVO SH innerhalb einer Zone von 3 Seemeilen von der Basislinie.

3.1.2. Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern ist für die Beschränkung von Fischerei in Natura 2000 Gebieten nach § 21 Abs. 1 S. 2 NatSchAG M-V die Naturschutzbehörde zuständig, welche im Zweifel das Landesministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Naturschutzbehörde nach § 1 Abs. 3 NatSchAG M-V ist. Zuständige Behörde für die Festsetzung von anderen Naturschutzgebieten und Nationalen Naturmonumenten, die nicht Natura 2000 Gebiete sind, ist nach § 1 Abs. 3 Nr. 1 und § 2 Nr. 4 NatSchAG M-V das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Naturschutzbehörde.

Das Fischereirecht in den Küstengewässern steht nach § 4 Abs. 2 LFischG M-V grundsätzlich dem Land zu. Innerhalb von Nationalparks und Naturschutzgebieten, die nicht unter die FFH-Richtlinie fallen, darf Fischerei nach § 13 Abs. 1 LFischG M-V nur im Rahmen des Schutzzweckes des jeweiligen Gebietes ausgeübt werden. Das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Fischereibehörde wird dabei nach § 13 Abs. 2 LFischG M-V i.V.m. § 23 Abs. 1 LFischG M-V ermächtigt, im Einvernehmen mit der obersten Naturschutzbehörde die Fischereiausübung in Nationalparks und Naturschutzgebieten, durch Rechtsverordnung allgemein und im Einzelfall zu regeln. Dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz obliegt als oberste Fischereibehörde außerdem auch außerhalb von Naturschutzgebieten die Befugnis zur Erklärung von Schongebieten nach § 18, 23 Abs. 1 LFischG M-V. Es kann nach § 22 Nr. 3 LFischG M-V aus Gründen des Artenschutzes, zum Schutz der Fischbestände und ihrer Lebensgrundlagen, zum Schutz seltener oder in ihrem Bestand bedrohter Fischarten sowie zur nachhaltigen Sicherung der Fischerei Rechtsverordnungen, unter anderem über die Art der Fangmethoden, erlassen (siehe: Mecklenburg-Vorpommern, S. 68, S. 75). In der entsprechenden KüFVO M-V sind für Dorsch keine Fangverbote nach § 3 KüFVO M-V oder Schonzeiten nach § 5 KüFVO M-V festgesetzt. Das Mindestmaß zur Aneignung von Dorsch beträgt nach § 4 Nr. 3 KüFVO M-V 35cm und die Mindestmaschenöffnung für Schleppnetzte zum Fang von Dorsch beträgt nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 lit. b KüFVO M-V 110 mm, sofern durch EU-Recht oder Bundesrecht nichts Anderes geregelt ist. Ferner sind in einer Zone von 3 Seemeilen ab der Basislinie nach § 10 KüFVO M-V nur passive Fischereimethoden (und damit keine Grundschieppnetzfisherei) erlaubt, wobei Ausnahmen hiervon zugelassen werden dürfen. In den Fischschonbezirken nach § 11 KüFVO M-V ist die Ausübung von Fischerei gänzlich verboten, in den Laichschonbezirken nach § 12 KüFVO M-V nur in der Zeit vom 1. April bis 31. Mai.

3.2. Vereinbarkeit mit EU-Recht

Beschränkungen der Fischerei im deutschen Küstenmeer durch die Ausweisung von Schutzgebieten durch die Landesbehörden müssen nach § 57 Abs. 3 BNatschG mit dem EU-Recht vereinbar sein (siehe: Bundesrecht, S. 69). Die Landesbehörden sind zuständig für die Regulierung von Fischerei unter der GFP im deutschen Küstenmeer und an deren Regelungen gebunden.

3.3. Verpflichtung der Landesbehörden zur Ausweisung von Schutzgebieten

Zwar ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut des LNatSchG SH und NatSchAG M-V kein ausdrücklicher Anspruch auf Ausweisung von Meeresschutzgebieten, eine solche Verpflichtung kann aber unter anderem aus dem Wortlaut des § 23 Abs. 1 BNatSchG abgeleitet werden, wenn der Schutz der Natur und Landschaft in diesen Teilen aus denen in § 23 Abs. 1 BNatSchG genannten Gründen erforderlich ist (siehe für die Erforderlichkeit entsprechender Regelungen nächster Punkt: Verpflichtung der Landesbehörden fischereirechtliche Regulierungen zu treffen). Ferner sind die Landesbehörden nach Art. 20a GG dazu verpflichtet, die natürliche Lebensgrundlage und die Tiere durch Gesetzgebung zu schützen. Demnach sind sie verpflichtet, entsprechende Schutzgesetze auszuweisen.

Anders als in Schleswig-Holstein, ist die Verpflichtung der Naturschutzbehörden, das Küstenmeer der Ostsee zu schützen, in Mecklenburg-Vorpommern speziell geregelt. Damit ist das Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Naturschutzbehörde nach §§ 14 Abs. 4, 1 Abs. 3 Nr. 1, 2 Nr. 4 NatSchAG M-V (oder die Landesregierung sofern es sich um ein Nationalpark, Biosphärenreservat oder Naturpark nach §14 Abs. 1 und 2 NatSchAG M-V handelt) nicht nur nach § 23 Abs. 1 BNatSchG, Art. 20a GG zur Ausweisung von Naturschutzgebieten zur Erholung des Dorschbestandes verpflichtet, sondern auch nach der speziellen Vorschrift des § 24 Abs. 3 NatSchAG M-V verpflichtet (siehe: Schleswig-Holstein, S. 70, und Mecklenburg-Vorpommern, S. 75).

3.4. Verpflichtung der Landesbehörden fischereirechtliche Regulierungen zu treffen

Auch für fischereirechtliche Regulierungen räumen §§ 30 Abs. 1 Nr. 5 und 35 LFischG SH, §§ 13 Abs. 2, 18, 22 Nr. 3 LFischG M-V sowie Art. 11 Abs. 1, 13 20 GFP der zuständigen Fischereibehörde ein Ermessen ein, tätig zu werden, ohne sie hierzu zu verpflichten. Dieser Ermessensspielraum reduziert sich hinsichtlich des Verbotes von Grundschleppnetzfisherei im deutschen Küstenmeer auf Null (siehe: Ermessensentscheidung, S. 73):

Die Behörden sind nach Art. 20a GG dazu verpflichtet, die natürliche Lebensgrundlage und die Tiere durch Gesetzgebung zu schützen. Wie die wissenschaftlichen Befunde u.a. von ICES zeigen, ist eine Regulierung der direkten Befischung von Dorsch nicht ausreichend, um dem Bestand zu erlauben sich zu erholen. Grund für die ausbleibende Erholung des Dorschbestandes in der Ostsee ist trotz des Verbotes der direkten Befischung nach wissenschaftlichen Untersuchungen die hohe Beifang-Quote bei der Grundschleppnetzfisherei nach Plattfischen.⁸³ Das einzige effektive Mittel also, um die Erholung des Dorschbestandes zu gewährleisten, ist es Grundschleppnetzfisherei nach Plattfischen einzuschränken und eine Nullquote für Dorsch auch als Beifang-Quote festzusetzen.⁸⁴ Damit gibt es kein anderes, gleich effektives Mittel um den Dorschbestand in der Ostsee zu schützen als eine Beschränkung der Grundschleppnetzfisherei (siehe: Verpflichtung zur Ausweisung von Meeresschutzgebieten, S. 70; Ermessensentscheidung, S. 73). Um den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit (siehe: Verhältnismäßigkeit, S. 36) gerecht zu werden, könnte sich (abhängig von wissenschaftlichen Befunden) ergeben, dass zunächst gewisse Laich- und Schonbezirke ausgewiesen werden müssen, bevor eine Schließung des ganzen Küstenmeeres erfolgt (siehe: Kein anderes Mittel als Verbot der Grundschleppnetzfisherei, S. 74).

⁸³ <https://www.bfn.de/grundschleppnetz-fischerei> (28.09.2022).

⁸⁴ DUH, *Der Weg zur Erholung des Ostseedorsches*, https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/RoC_Executive_Summary_DE.pdf (zuletzt: 15.10.22), S. 3.

Damit ist in Schleswig-Holstein das für Fischerei zuständige Ministerium als oberste Fischereibehörde nach §§ 42 Abs. 1, 30 Abs. 1 Nr. 5 LFischG SH i.V.m. Art. 20a GG und in Mecklenburg-Vorpommern das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz als oberste Fischereibehörde nach §§ 23 Abs. 1, 22 Nr. 3 LFischG M-V i.V.m. Art. 20a GG zuständig und verpflichtet Grundschleppnetzfisherei im Küstenmeer der deutschen Ostsee zu beschränken. Dies wäre zunächst bezogen auf relevante Laich- und Aufzuchtgebiete; sollte dies nicht zu einer Erholung des Bestandes führen, dann für das gesamte Gebiet des Küstenmeeres in der Ostsee.

3.5. Verpflichtung der Fischereiberechtigten zum Schutz des Dorsches

Gem. § Abs. 1 S. 3 LFischG SH sind auch die Fischereiberechtigten selbst dazu verpflichtet, einen artenreichen, heimischen und gesunden Fischbestand aufzubauen und zu erhalten. Mit dem eingebrochenen Dorschbestand, der sich trotz Beschränkungen der direkten Fischerei nicht erholen kann, sind die Fischereiberechtigten ihrer Hegeobliegenheit nicht ausreichend nachgekommen (siehe: Verpflichtung der Fischereiberechtigten, S. 72).

4. Internationales Recht

Die Vertragsstaaten sind nach Art. 15 Helsinki-Abkommens dazu verpflichtet, einzeln und gemeinsam Maßnahmen zum Schutz der Ostsee und dem Ökosystem der Küste zu ergreifen, um natürliche Lebensräume und die Artenvielfalt zu erhalten und ökologische Prozesse zu schützen und die nachhaltige Nutzung von Meeresressourcen der Ostsee sicherzustellen (siehe: Helsinki-Abkommen, S. 79).

Deutschland ist ferner an die Regelungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) gebunden. Die Souveränität von Deutschland über sein Küstenmeer ist nach Art. 2 Abs. 3 SRÜ nach Maßgabe der Verpflichtungen des SRÜ auszuführen. Zu diesen Verpflichtungen zählt Art. 192 SRÜ, wonach Staaten verpflichtet sind, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren. Aus dieser Verpflichtung lassen sich konkrete Maßnahmen wie die Ausweisung von Schutzgebieten und Beschränkung von Fischerei zum Schutz der Meeresumwelt ableiten. Die Staaten müssen hierzu entsprechende Gesetze erlassen. Aufgrund der wissenschaftlichen Nachweise, dass eine Beschränkung der direkten Befischung von Dorsch nicht ausreichend ist, um die Erholung seines Bestandes zu gewährleisten, sind weitere Maßnahmen zu treffen. Nachweislich ist Grundschleppnetzfisherei nach Plattfischen wie die Scholle im deutschen Küstenmeer die Hauptgefährdung von Dorsch. Mithin sind auch unter Art. 192 SRÜ entsprechende Gesetze zu erlassen, um diese Tätigkeit zu regulieren (siehe: 1982 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, S. 80).

Da sowohl Deutschland als auch die EU Vertragsparteien des SRÜ sind, unterliegen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden auf nationaler Ebene, sowie die zuständigen Behörden auf EU-Ebene dieser Verpflichtung. Die entsprechenden einzelstaatlichen und EU-rechtlichen Regelungen sind in diesem Lichte auszulegen. Demnach ergibt sich, dass die Staaten und die EU unter der GFP, FFH-Richtlinie und entsprechenden bundes- und landesrechtlichen Normen nicht nur zur Ausweisung von Schutzgebieten und Regulierung von Grundschleppnetzfisherei in der deutschen Ostsee berechtigt, sondern auch hierzu verpflichtet sind (siehe: Verpflichtung der Mitgliedstaaten Grundschleppnetzfisherei zu verbieten, S. 82).

5. Rechtsmittel

Abhängig davon gegen welchen (Rechts-)Akt oder gegen die Unterlassung welchen Aktes vorgegangen werden soll, können Verstöße vor nationalen oder europäischen Gerichten verfolgt werden. Insgesamt besteht bei jedem Rechtsmittel die Gefahr, dass ein Gericht eine Entscheidung trifft, welche von den hier vorgestellten Argumenten abweicht. Angesichts des schlechten Schutzes des Küstenmeeres könnte es sich hierbei um eine hinnehmbare Gefahr handeln.

Zum Anstoß des Prozesses des besseren Schutzes des Küstenmeeres der Ostsee, empfiehlt sich ein Verbot zunächst für die SAC-Gebiete anzustreben. Dies deshalb, da sich hier die günstige Folge von Art. 11 Abs. 1 GFP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie ergibt, und die Behörden Fischerei nur hätten zulassen dürfen, wenn die entsprechende Prüfung durchgeführt wurde. Wie die Untersuchung gezeigt hat, hätte die Prüfung zwingend zu dem Ergebnis kommen müssen, dass mobile grundberührende Fischerei innerhalb der SAC-Gebiete für eigene Fischereifahrzeuge nicht zugelassen werden kann. Dies ergibt sich daraus, dass nicht nur die in den Gebieten lebenden Arten geschützt sind, sondern auch die Habitatstruktur des Gebietes selbst, welche von mobiler grundberührender Fischerei massiv beeinträchtigt wird. Während innerhalb von SAC-Gebieten die Beweislast zu Lasten des Projektträgers geht, der Fischerei durchführen möchte, muss außerhalb von SAC-Gebieten hingegen nachgewiesen werden, dass ein Verbot von mobiler grundberührender Fischerei das einzige Mittel ist, die Arten zu schützen. Auf nationaler Landesebene könnte also gegen einen Verstoß gegen § 21 Abs. 2 UA 2 und Abs. 5 NATSchAG MV, § 25 LNatSchG SH vorgegangen werden, welche Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie umsetzen. Dies ist klassischer Anwendungsbereich der Umweltverbandsklagen nach dem UmwRG (siehe: Klage von Umweltorganisationen, S. 84). Angefochten werden können also Erlaubnisse für mobile grundberührende Fischerei in SAC-Gebieten des deutschen Küstenmeeres für eigene Fischereifahrzeuge, wenn dabei nicht alle Voraussetzungen des § 21 Abs. 2 UA 2 und Abs. 5 NATSchAG MV, § 25 LNatSchG SH (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie) vorliegen. Die Perspektive eines rechtlichen Vorgehens gegen jeden einzelnen Fischereischein könnte den Landesbehörden einen Anreiz geben, mobile grundberührende Fischerei für eigene Fischereifahrzeuge in SAC-Gebieten generell zu verbieten. Dies würde wiederum einen Anreiz darstellen, solche Maßnahmen auch für fremde Fischereifahrzeuge zu treffen, wofür der Mitgliedstaat nach Art. 20 GFP kompetent ist.

Auf europäischer Ebene könnte außerdem ein Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat angestrebt werden, der mobile grundberührende Fischerei seiner Fischereifahrzeuge in deutschen SAC-Gebieten zulässt, sofern man der Ansicht folgt, dass alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet sind mobile grundberührende Fischerei ihrer eigenen Fischereifahrzeuge unter Art. 11 Abs. 1 GFP, Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie in SAC-Gebieten im Küstenmeer der Ostsee nicht zuzulassen (siehe: Flaggenstaatverantwortlichkeit, S. 57).

Ferner könnte ein Vorgehen gegen die Union in Betracht gezogen werden, aufgrund ihrer fehlenden Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 6 GFP, ausreichende Bestandhaltungsmaßnahmen ergriffen zu haben um die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Meeresschätze gem. Art. 2 GFP zu sichern und nach Art. 2 Abs. 2 UA GFP „unter allen Umständen“ den Grad der Befischung bis 2020 soweit durch Bestandserhaltungsmaßnahmen zu regulieren, dass Fischpopulationen schrittweise wiederaufgefüllt werden und oberhalb eines Niveaus der Biomasse gehalten werden, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht.

Es könnte die Erlangung eines deutschen Rechtsaktes auf Grundlage der GFP und FFH-Richtlinie angestrebt werden, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten wird. Vor den Verwaltungsgerichten kann ein Antrag auf Vorabentscheidung nach Art. 267 AEUV gestellt werden, mit der Vorabentscheidungsfrage über die Wechselwirkung zwischen Art. 6 FFH-Richtlinie und Art. 11 GFP.

Stand: 03.05.2023



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995-0


Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpartner

Katja Hockun
Senior Expert Meeresschutz
Tel.: 030 2400867-895
E-Mail: hockun@duh.de

Dr. Anna von Rebay
CEO Ocean Vision Legal
Tel.: 0151 6778 6007
E-Mail: anna@oceanvisionlegal.com

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de)     [umwelthilfe](https://www.instagram.com/duh.de)

 Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucher-schutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft

