

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

Nr. 05/21  
22.10.2021

Charlotte Marie Studenroth

Bekämpfung illegaler Fischerei durch die EU

**Zitiervorschlag:** Studenroth, Bekämpfung illegaler Fischerei durch die EU, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 05/21, Seite XX

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

Gefördert durch Mittel der



<b>A. EINLEITUNG .....</b>	<b>2</b>
<b>B. VÖLKERRECHTLICHE GRUNDLAGE - SEERECHTSÜBEREINKOMMEN DER VEREINTEN NATIONEN.....</b>	<b>4</b>
I.    ZONEN DES MEERES - MEERESREGIME .....	4
II.   BESTIMMUNGEN ZUR FISCHEREI.....	5
<b>C. KOMPETENZ- UND VERANTWORTUNGSBEREICH DER EUROPÄISCHEN UNION..</b>	<b>6</b>
I.    RECHTLICHE GRUNDLAGE.....	6
II.   RÄUMLICHER UND PERSONELLER KOMPETENZBEREICH DER EU.....	7
1. <i>Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten.....</i>	<i>8</i>
2. <i>Kompetenzen außerhalb der Hoheitsgebiete - Prinzip des Flaggenstaats.....</i>	<i>8</i>
III.  ZWISCHENFAZIT.....	10
<b>D. ILLEGALE FISCHEREI - MAßSTAB DER ILLEGALITÄT.....</b>	<b>10</b>
I.    DEFINITION: ILLEGALE FISCHEREI .....	11
II.   MAßSTÄBE DER ILLEGALITÄT.....	11
<b>E. BEKÄMPFUNG ILLEGALER FISCHEREI DURCH DIE EU.....</b>	<b>13</b>
I.    INSTRUMENTE .....	13
1. <i>Grundlegende sekundärrechtliche Regelungen.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Multilaterale Abkommen der EU.....</i>	<i>17</i>
3. <i>Unterstützung von Entwicklungsländern und bilaterale Abkommen.....</i>	<i>20</i>
4. <i>Zusammenfassend - Instrumente zur Bekämpfung der illegalen Fischerei.....</i>	<i>21</i>
II.   UMSETZUNG UND DURCHSETZUNG DER REGELUNGEN.....	21
1. <i>Mitgliedstaaten .....</i>	<i>22</i>
2. <i>Institutionen auf europäischer Ebene.....</i>	<i>25</i>
3. <i>Zwischenfazit.....</i>	<i>26</i>
<b>F. KRITISCHE HINTERFRAGUNG - DIE EUROPÄISCHE UNION ALS VORBILD BEI DER BEKÄMPFUNG DER ILLEGALEN FISCHEREI? .....</b>	<b>26</b>
I.    POSITIVE UND NEGATIVE ASPEKTE DES VORGEHENS DER EU.....	26
II.   BILANZ UND VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE .....	28
<b>G. FAZIT UND AUSBLICK.....</b>	<b>30</b>

Hinweis: Es werden nur drei Gliederungsebenen ins Inhaltsverzeichnis übernommen.

## A. Einleitung

„Die illegale, unregulierte und ungemeldete Fischerei (IUU-Fischerei) ist weltweit eine der größten Bedrohungen für die Nachhaltigkeit der Fischbestände und die biologische Vielfalt der Meere.“<sup>1</sup> Durch die illegale, aber auch die legale Fischerei seit den frühen 1950ern sind circa 90 % der großen Meeresfische der Welt verloren gegangen.<sup>2</sup> Rund ein Drittel der Fischbestände wurde 2017 als vollständig ausgebeutet oder überfischt eingestuft und der Anteil steigt weiterhin.<sup>3</sup> Die Fischerei, gleich ob legal oder illegal, stellt eine der größten Belastungen der Meeresökosysteme dar.<sup>4</sup>

Die Europäische Union versucht einem weiteren Schwund der Fischbestände mittels der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) entgegenzuwirken.<sup>5</sup> Die Bestrebungen um eine nachhaltige Fischerei und Bewirtschaftung der Meere werden jedoch durch die unregulierte, ungemeldete und illegale Fischerei gefährdet.<sup>6</sup> Der Wert des illegal gefangenen Fisches wird auf 10 Milliarden Euro geschätzt,<sup>7</sup> wobei die IUU-Fischerei in manchen Gebieten bis zu 40 % der Fänge ausmacht.<sup>8</sup>

Es leiden jedoch nicht nur die Ökosysteme der Meere und die Fischbestände unter der illegalen Fischerei, sondern auch die Menschen und zwar insbesondere die, die von der Fischerei abhängig sind.<sup>9</sup> Illegale Fischerei und Überfischung erhöhen das Risiko schwerer Menschenrechtsverletzungen und treiben kleine Fischereien in Armut.<sup>10</sup> Zudem kann

- 
- 1 BMEL, „EU-Fischereikontrolle und Bekämpfung der illegalen Fischerei“, Artikel vom 15. Februar 2021, [https://www.bmel.de/DE/the\\_men/fischerei/fischereipolitik/fischereikontrolle.html](https://www.bmel.de/DE/the_men/fischerei/fischereipolitik/fischereikontrolle.html), abgerufen am 13.05.2021.
  - 2 *Trent*, „Zehn Jahre EU IUU-Verordnung: Fortschritte in der Praxis“, 11. Dezember 2020, <https://ejfoundation.org/de/news-media/zehn-jahre-eu-iuu-verordnung>, abgerufen am 14.05.2021.
  - 3 Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), „The State of World Fisheries and Aquaculture 2020“, Rom 2020, <http://www.fao.org/pdf>, abgerufen am 26.05.2021, Part 1, S. 54.
  - 4 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 131; *Markus/Salomon*, „Unter Zugzwang: Meeresumweltrechtliche Anforderungen an die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)“, ZUR 2013, 19 (19); *Vollmer*, „Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee“, Juristische Dissertation Universität Osnabrück 2016, Baden-Baden 2017, S. 12 ff.
  - 5 *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, Das Recht der Europäischen Union, Band I, EUV/AEUV, 71. Ergänzungslieferung, München 2020, Art. 40 AEUV Rn. 148.
  - 6 *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Fn. 5), Art. 40 AEUV Rn. 159; World Wide Fund For Nature (WWF), „Illegale Fischerei“, <https://www.wwf.de/themen-projekte/meere-kuesten/fischerei/illegale-fischerei>, abgerufen am 23.05.2021.
  - 7 BMEL (Fn. 1); Andere schätzen den Wert der Fänge auf 8 bis 19 Milliarden Euro jährlich: WWF (Fn. 6).
  - 8 *Trent* (Fn. 2).
  - 9 Ebd.
  - 10 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 122, S. 131; *Trent* (Fn. 2); *World ocean review*, WOR 2, Gesamtprojektleitung: *Lehmköster*, Hamburg 2013, [https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor2/WOR2\\_de\\_Kapitel\\_3.pdf](https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor2/WOR2_de_Kapitel_3.pdf), heruntergeladen am 13.05.2021, Kapitel 3, Fischerei - Wie es um die Fische steht, Die illegale Fischerei, S. 78.

das Vorkommen der Fischbestände durch die illegale Fischerei noch schlechter eingeschätzt werden und so können auch die legalen Fangquoten nicht dem tatsächlichen Vorkommen angepasst werden.<sup>11</sup> Dadurch wiederum können Lebensmittelunsicherheiten und -knappheiten entstehen.<sup>12</sup>

Aufgrund dieser Abhängigkeiten und der Begrenztheit der Meeresressourcen, stellt die nachhaltige Fischerei und damit auch die Bekämpfung der illegalen Fischerei eine bedeutende Aufgabe, ein globales Anliegen und eine globale Verantwortung dar.<sup>13</sup> Der Fischereisektor kann nur aufrechterhalten werden, wenn er weitreichenden internationalen Regeln unterliegt, die mit entsprechenden Mitteln durchgesetzt werden können.<sup>14</sup>

Die Europäische Union hat den größten Importmarkt für Fischerzeugnisse der Welt und rund 70 % des europäischen Inlandsverbrauchs werden durch Importe gedeckt.<sup>15</sup> Daher stellt der europäische Markt ein lukratives Ziel für illegale Fänge dar, sodass die Kontrolle der importierten Ware besonders wichtig erscheint<sup>16</sup> und die Europäische Union sich besonders für die Bekämpfung illegaler Fischerei einsetzen muss. Es erscheint zweifelhaft, ob die Union diese Rolle einnimmt und ihr gerecht wird. Um dieser Frage auf den Grund zu gehen, werden die rechtlichen Rahmenbedingungen und die einzelnen Rechtsvorschriften, wie Institutionen dargestellt und sodann die positiven wie negativen Aspekte des Vorgehens der Union herausgearbeitet.

---

11 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 131; WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 74.

12 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 131.

13 Vgl. auch Markus/Ginzky, „Internationales Meeresumweltschutzrecht?!“, ZUR 2017, 321 (321); Mißling/Unger, „Schutz und nachhaltige Nutzung der marinen Biodiversität in Gebieten jenseits nationaler Hoheitsgewalt“, ZUR 2017, 338 (338 f.); Matz-Liick, „Meeresschutz“, in: Proelß (Hrsg.), Internationales Umweltrecht, Berlin 2017, 12. Abschnitt, Rn. 16, Rn. 116.

14 Europäische Kommission, „Wie verwaltet die Europäische Union die Landwirtschaft und die Fischerei?“, Europa ... Fragen und Antworten, 2. Auflage, Luxemburg 1998, S. 12.

15 Europäische Marktbeobachtungsstelle für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse (EUMOFA), „Der EU-Fischereimarkt“, Ausgabe 2018, <https://www.eumofa.eu/documents>, abgerufen am 24.05.2021, S. 20; Markus, „Wege zu einer nachhaltigen EU-Fischereiaußenhandelspolitik“, EuR 2013, 697 (697).

16 BMEL (Fn. 1).

## **B. Völkerrechtliche Grundlage - Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen**

Fraglich ist zunächst, in welchem rechtlichen Rahmen überhaupt regulierende Eingriffe möglich sein könnten. Grundlegend ist insoweit das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982, welches den Rahmen des Seerechts bildet.<sup>17</sup>

### **I. Zonen des Meeres - Meeresregime**

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, dem über 160 Staaten beigetreten sind,<sup>18</sup> teilt die Meere in verschiedene Zonen ein, welche mit unterschiedlichen Regelungs- und Durchsetzungsbefugnissen versehen sind.<sup>19</sup>

Im Einzelnen werden die folgenden Zonen unterschieden:

- Das Küstenmeer bildet die aus Sicht des Küstenstaates erste Zone. Dieses nach Art. 3 SRÜ maximal 12 Seemeilen weite Gebiet ist Teil des Staatsgebietes,<sup>20</sup> sodass der Küstenstaat die territoriale Souveränität ausübt (Art. 2 SRÜ).<sup>21</sup>
- Angrenzend an das Küstenmeer liegt die Anschlusszone. Diese liegt bis 24 Seemeilen von der Basislinie des Küstenmeers hinaus.<sup>22</sup> In der Anschlusszone haben die Küstenstaaten nach Art. 33 SRÜ Kontroll-, aber keine sonstigen Hoheitsbefugnisse.<sup>23</sup>
- Der Festlandsockel ist in Art. 76 Abs. 1 SRÜ definiert. Er ist nicht Teil des Staatsgebiets, aber der Küstenstaat übt die Hoheitsrechte in diesem Bereich zum Zwecke der Erforschung und der Ausbeutung aus (Art. 77 SRÜ).<sup>24</sup>
- Das Seerechtsübereinkommen legt zudem eine Ausschließliche Wirtschaftszone fest (Art. 55 ff. SRÜ). In dieser ist den Küstenstaaten gemäß Art. 56 SRÜ die gesamte Kontrolle der wirtschaftlichen Nutzung des küstennahen Meeres in einer maximalen Breite

---

17 *Herdegen*, Völkerrecht, 20. Auflage, München 2021, § 31 Rn. 1.

18 BMEL, „UN-Seerechtsübereinkommen“, Artikel vom 22. Februar 2016, <https://www.bmel.de/DE/the-men/fischerei/seerecht.html>, abgerufen am 25.05.2021.

19 *Geiger*, Staatsrecht III - Bezüge des Grundgesetzes zum Völker- und Europarecht, 7. Auflage, München 2019, § 53 S. 252 f.; *Vollmer* (Fn. 4), S. 23.

20 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 7. Auflage, München 2018, 10. Kapitel, § 40 Rn. 1.

21 *Geiger* (Fn. 19), § 52 S. 248 f.

22 *Herdegen* (Fn. 17), § 31 Rn. 6.

23 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 43 Rn. 3.

24 *Geiger* (Fn. 19), § 53 S. 254.

von 200 Seemeilen (Art. 57 SRÜ) gestattet.<sup>25</sup> Der Küstenstaat hat in dieser Zone ausschließliche souveräne Rechte (Art. 61 ff. SRÜ) und Hoheitsbefugnisse, die sich auf den Meeresboden und -untergrund und die darüber befindliche Wassersäule beziehen (Art. 56 SRÜ).<sup>26</sup> Hat der Küstenstaat nationale Regelungen bezüglich der ausschließlichen Wirtschaftszone erlassen, kann er die erforderlichen Maßnahmen nach Maßgabe des Art. 73 SRÜ ergreifen, um sie durchzusetzen.<sup>27</sup> Er hat folglich für diese Zone umfangreiche Rechtssetzungs- und Vollstreckungsbefugnisse.<sup>28</sup>

- Die Hohe See folgt auf die mit Hoheitsbefugnissen der Küstenstaaten versehenen Zonen, Art. 86 SRÜ. In diesem Bereich gilt gemäß Art. 87 SRÜ der Grundsatz der „freien See“.<sup>29</sup> Das heißt, dass die See jedem Staat offensteht und die verschiedenen nach Art. 87 Abs. 1 SRÜ gewährten Rechte nichtsdestotrotz im Sinne des Übereinkommens und sonstiger völkerrechtlicher Regelungen ausgeübt werden müssen.

## **II. Bestimmungen zur Fischerei**

Das Seerechtsübereinkommen enthält eine Vielzahl von Festsetzungen wie die lebenden Ressourcen und Meere geschützt werden müssen und wer dafür Sorge zu tragen hat (zum Beispiel: Art. 61 SRÜ Festlegungen durch den Küstenstaat).

Für das Vorgehen gegen illegale Fischerei sind vor allem die Regelungen zur erlaubten Fischerei in den verschiedenen Zonen interessant. So ist nach Art. 87 Abs. 1 lit. e SRÜ die Fischereifreiheit ein Bestandteil der Freiheit der Hohen See.<sup>30</sup> Jedoch verweist Art. 87 Abs. 1 lit. e SRÜ auf Abschnitt 2, also auf die Art. 116-120 SRÜ. Diese Artikel legen einen allgemeinen Rahmen für den Fischfang fest.<sup>31</sup> So kann grundsätzlich zwar jeder Staat in der Zone der Hohen See dem Fischfang nachgehen, muss dabei aber den Schutz und die Erhaltung der lebenden Ressourcen beachten und diesen Zielen förderliche Maßnahmen ergreifen (vergleiche: Art. 116 ff. SRÜ).

---

25 *Geiger* (Fn. 19), § 53 S. 254.

26 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 44 Rn. 23; *Vollmer* (Fn. 4), S. 25.

27 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 44 Rn. 29.

28 *Proelß*, in: Proelß, *United Nations Convention on the Law of the Sea*, München 2017, Art. 56 Rn. 10.

29 Vgl. *Geiger* (Fn. 19), § 53 S. 255.

30 *Herdegen* (Fn. 17), § 31 Rn. 11.

31 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 45 Rn. 22.

In der ausschließlichen Wirtschaftszone ist die Fischerei dem Küstenstaat vorbehalten.<sup>32</sup>  
Insgesamt gilt die Pflicht zum Schutz der Meeresumwelt (Art. 192 ff. SRÜ).<sup>33</sup>

## **C. Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Europäischen Union**

Problematisch erscheint der Kompetenz- und Verantwortungsbereich der Europäischen Union, also auf welchem Gebiet und gegenüber welchen Personen die Europäische Union überhaupt vorgehen kann oder sogar muss.

### **I. Rechtliche Grundlage**

Insoweit ist zunächst fraglich, welche Normen die Europäische Union im Allgemeinen zum Handeln auf dem Gebiet der Bekämpfung der illegalen Fischerei ermächtigen, da die Union nur innerhalb der ihr übertragenen Zuständigkeiten Maßnahmen ergreifen kann, Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV.

Vorab ist festzustellen, dass die Kompetenzverteilungsvorschriften wie auch das erlassene Gemeinschaftsrecht, nicht nur im territorialen Staatgebiet der Mitgliedstaaten, sondern überall, wo den Mitgliedstaaten souveräne Rechte oder Hoheitsbefugnisse eingeräumt werden oder die Mitgliedstaaten kraft Völkerrechts Befugnisse ausüben, greifen und gelten.<sup>34</sup>

Gemäß Art. 4 Abs. 1 lit. d AEUV kommt der EU eine geteilte Zuständigkeit im Rahmen der Fischerei zu. Bei einer geteilten Zuständigkeit dürfen die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 2 S. 2 und S. 3 AEUV nur tätig werden, wenn die Union keinen Gebrauch von ihrer Zuständigkeit gemacht hat oder nicht mehr macht.

Nach Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV ist die Union zudem für die „Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik“ ausschließlich zuständig.

---

32 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 44 Rn. 31; *Matz-Lück* (Fn. 13), 12. Abschnitt, Rn. 121.

33 *Mißling/Unger* (Fn. 13), 338 (340); *Vollmer* (Fn. 4), S. 26.

34 *Ederer*, „Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Seerechtskonvention der Vereinten Nationen von 1982“, in: Schweitzer, Michael/Simma, Bruno (Hrsg.), *Europarecht - Völkerrecht, Studien und Materien*, Band 20, München 1988, S. 17 ff.; *Vollmer* (Fn. 4), S. 29.

In diesem Bereich können die Mitgliedstaaten also nur tätig werden, wenn die Union sie dazu ermächtigt oder um die Regelungen der EU umzusetzen, Art. 2 Abs. 1 AEUV. Die Europäische Union ist folglich für den Schutz der Meere und die Bestandserhaltung der maritimen Fischbestände zuständig und verantwortlich.<sup>35</sup>

Zudem gehört die Fischerei als Teil des Binnenmarktes (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 AEUV)<sup>36</sup> und Teil der gemeinsamen Agrarpolitik<sup>37</sup> in den Aufgabenbereich der Europäischen Union (Art. 38 Abs. 1 AEUV).<sup>38</sup> Mithin kann sie auch nach den Art. 38-42 AEUV Regelungen in Bezug auf die Fischerei erlassen.

Fraglich ist jedoch, ob auch die Bekämpfung der illegalen Fischerei in den Kompetenzbereich der Europäischen Union fällt. Die von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragene Kompetenz umfasst die Beschränkung der Fischerei zur Bestandserhaltung.<sup>39</sup> Da die illegale Fischerei eine Bedrohung jener biologischen Meeresschätze und Ressourcen darstellt,<sup>40</sup> muss die übertragene Kompetenz auch das Ergreifen oder Festlegen von Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Bedrohung umfassen, um eine Erfüllung des Schutzes sicherzustellen.<sup>41</sup>

Zur Gewährleistung einer insgesamt effektiven Kompetenzwahrnehmung im Fischereiwesen ist die Europäische Union auch zur Bekämpfung illegaler Fischerei berufen.

## II. Räumlicher und personeller Kompetenzbereich der EU

Fraglich ist, welchen konkreten Bereich die Kompetenzen der Union umfassen.

---

35 *Popescu*, „Briefing: Politische Maßnahmen im Interesse der Bürger - Fischerei“, Wissenschaftlicher Dienst für die Mitglieder, Europäisches Parlament, [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2019/633150/EPRS\\_BRI\(2019\)63315\\_0\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2019/633150/EPRS_BRI(2019)63315_0_DE.pdf), abgerufen am 21.05.2021 S. 1; *Vollmer* (Fn. 4), S. 36 f.

36 *Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 10. Auflage, Tübingen 2016, Rn. 1084.

37 Ebd., Rn. 1087.

38 *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* (Hrsg.), Europäische Union - Europarecht und Politik, 14. Auflage, Baden-Baden 2021, § 26 Rn. 25.

39 *Czybulka*, „Fischereibeschränkungen im Mehrebenensystem („Kaskadensystem“) im Lichte des Rechts der Europäischen Union“, NuR 2011, 313 (315).

40 S.o. A. Einleitung, S. 2.

41 Vgl. Europäisches Parlament (EP), Kurzdarstellungen zur Europäischen Union: „Fischereiaufsicht und Durchsetzung der Fischereivorschriften“, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2013/050303/04A\\_FT\(2013\)050303\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050303/04A_FT(2013)050303_DE.pdf), abgerufen am 10.05.2021, S. 2.

## 1. Hoheitsgebiete der Mitgliedstaaten

Grundsätzlich haben alle registrierten EU-Schiffe in allen Unionsgewässern - also Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten -<sup>42</sup> gleichberechtigten Zugang zur Durchfahrt und auch zu den Ressourcen, Art. 5 Abs. 1 Verordnung (EU) 1380/2013.<sup>43</sup> Somit besteht nahezu eine EU-weite einheitliche Fischereizone, lediglich im Bereich des Küstenmeeres und in Gewässern bis zu 100 Seemeilen von den Basislinien der Küstenstaaten bestehen nach Art. 5 Abs. 2, Abs. 3 der Verordnung (EU) 1380/2013 Ausnahmen.<sup>44</sup> In den Zonen, in denen die Küstenstaaten hoheitliche Befugnisse haben, kommen ihnen auch die Kontroll- und Durchsetzungsbefugnisse zu.<sup>45</sup> Aufgrund dieser Rechte ist es vor allem in der ausschließlichen Wirtschaftszone grundsätzlich die Aufgabe und Verantwortung des Küstenstaates gegen die illegale Fischerei in diesem Bereich vorzugehen.<sup>46</sup>

Da aber die Aufgabe der nachhaltigen Bewirtschaftung der Meere der Europäischen Union übertragen wurde,<sup>47</sup> kann sie auch in diesem Bereich Regelungen erlassen. Die EU kann für die Hoheitsgewässer der Mitgliedstaaten unzweifelhaft Vorgaben formulieren. Dabei kann sie sich nicht nur an und gegen Staatsbürger\*innen der Mitgliedstaaten und Schiffe, die unter jenen Flaggen fahren, wenden, sondern gegen alle Schiffe und Staatsbürger\*innen, die sich in den Hoheitsgewässern der Union befinden.

Auch im Hinblick auf die Märkte der Mitgliedstaaten kann die Europäische Union Regelungen erlassen und Maßnahmen ergreifen, Art. 38-42 AEUV.

## 2. Kompetenzen außerhalb der Hoheitsgebiete - Prinzip des Flaggenstaats

Die Fischereifahrzeuge der Union - also Schiffe, die unter der Flagge einer der Mitgliedstaaten fahren und in der Union registriert sind -<sup>48</sup> sind nicht nur in den Unionsgewässern

---

42 Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 VO (EU) 1380/2013, ABl. 2013 L 354/22: Gewässer unter der Hoheit oder Gerichtsbarkeit der Mitgliedstaaten, Ausnahmen nach Anhang II der VO.

43 EuGH NJW 1978, 1737 (1738); *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim, Europarecht - Ein Studienbuch, 9. Auflage, München 2021, 6. Teil, § 24 Rn. 41.

44 *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn. 43), 6. Teil, § 24 Rn. 2, Rn. 40, Rn. 41.

45 *Matz-Lück* (Fn. 13), 12. Abschnitt, Rn. 132.

46 *Schatz*, „Die Rolle des Flaggenstaates bei der Bekämpfung illegaler Fischerei in der AWZ im Lichte der jüngeren internationalen Rechtsprechung“, ZUR 2017, 345 (346).

47 S.o. I. Rechtliche Grundlage, S. 6 f.

48 Art. 4 Abs. 1 Nr. 5 VO (EU) 1380/2013, ABl. 2013 L 354/22.

tätig, sondern fischen weltweit.<sup>49</sup> Dadurch bedarf es auch außerhalb der europäischen Gewässer Regelungen und Kontrollen der europäischen Flotten, wodurch der Flaggenstaat in den Fokus gerät.

Außerhalb der Zonen, in denen den Küstenstaaten souveräne Rechte zukommen, sind vor allem die Flaggenstaaten verantwortlich und zu Regelungen und Maßnahmen befugt (Art. 92 Abs. 1, Art. 94 SRÜ).<sup>50</sup> Das in Art. 91 ff. SRÜ festgelegte Flaggenstaatprinzip besagt, dass die Schiffe auf hoher See nur der Hoheitsgewalt des Staates, dessen Flagge sie zu führen befugt sind, unterstehen - es sei denn es liegt eine völkerrechtliche Ausnahme vor (Art. 92 Abs. 1 SRÜ).<sup>51</sup> Im gleichen Zuge ist der Staat, dessen Flagge geführt wird, für das Schiff verantwortlich.<sup>52</sup> Das Seerechtsübereinkommen verpflichtet die Flaggenstaaten zur Sicherstellung der Einhaltung internationaler oder nationaler Regelungen und Normen der unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe.<sup>53</sup> Damit gehe laut dem Internationalen Seegerichtshof auch die Kontrolle im Bereich der Fischerei einher und begründe eine Überwachungspflicht der Einhaltung des Seerechtsübereinkommens und anderer rechtlicher Vorgaben.<sup>54</sup> Es bestehe eine völkerrechtliche Sorgfaltspflicht, die den Staaten den Einsatz von adäquaten Mitteln zur Erreichung des Ergebnisses vorschreibt.<sup>55</sup>

Die EU ist als internationale Organisation selbst Vertragspartei des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen und kann gemäß Art. 4 I-III der Anlage IX des Seerechtsübereinkommens die Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten übernehmen, soweit ihr in diesem Bereich die entsprechenden Kompetenzen übertragen wurden.<sup>56</sup> Sie haftet

---

49 WWF, „Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU“, Stand 28.05.2019, <https://www.wwf.de/themen-projekte/meere-kuesten/fischerei/fischereipolitik-in-europa>, abgerufen am 11.05.2021.

50 Kolb/Neumann/Salomon, „Die Entführung deutscher Seeschiffe: Flaggenrecht, Strafanwendungsrecht und diplomatischer Schutz“, *ZaöRV* 2011, 191 (211); Matz-Lück (Fn. 13), 12. Abschnitt, Rn. 133.

51 Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 45 Rn. 9; Kolb/Neumann/Salomon (Fn. 50), 191 (211).

52 Heintschel von Heinegg, in: Ipsen (Fn. 20), 10. Kapitel, § 45 Rn. 10.

53 Environmental Justice Foundation/Oceana/The Pew Charitable Trusts/WWF (EJF/oceana/Pew/WWF), „Der Fortschritt im Kampf gegen illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei“, Juni 2016, [http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/3rdCountryCardingGuidelinesReport\\_DE-1.pdf](http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/3rdCountryCardingGuidelinesReport_DE-1.pdf), abgerufen am 18.05.2021, Abschnitt 2 S. 10.

54 Schatz (Fn. 46), 345 (348).

55 Ebd., (349).

56 Vgl. auch Czybulka (Fn. 39), 313 (314); Schatz (Fn. 46), 345 (351).

somit auch für Verstöße gegen das Seerechtsübereinkommen und ist ebenso sorgfaltpflichtig.<sup>57</sup> Durch diese Pflichtenübernahme kann die Union gewissermaßen als „Flaggenstaat“ Maßnahmen ergreifen.<sup>58</sup> Mithin ist die EU auch in diesem Bereich verantwortlich und hat die Kompetenz, anstelle der einzelnen Mitgliedstaaten, tätig zu werden.

Zudem kann die Union gegen Staatsbürger\*innen der Mitgliedstaaten, die auf Schiffen unter nicht europäischer Flagge arbeiten, Maßnahmen ergreifen.<sup>59</sup> Des Weiteren ist ein Vorgehen auf hoher See gegen „fremde“ Schiffe durch nationale Übereinkommen möglich.<sup>60</sup>

### **III. Zwischenfazit**

Die Europäische Union kann zum einen Maßnahmen in Bezug auf alle Personen und Schiffe ergreifen, die in Gebieten fischen oder anlanden, die unter der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaates stehen, und zum anderen kann sie gegen alle Schiffe und deren Besatzung weltweit vorgehen, die unter europäischer Flagge fahren. Somit nimmt die EU die verschiedenen rechtlichen Positionen der Mitgliedstaaten ein und agiert somit gewissermaßen als Flaggen-, Hafen- und Marktstaat sowie Staat, der für die fischenden Staatsbürger\*innen verantwortlich ist.<sup>61</sup>

### **D. Illegale Fischerei - Maßstab der Illegalität**

Neben der Frage, gegen wen und auf welchem Gebiet die Europäische Union vorgehen kann, stellt sich sodann die Frage, wann die Union eingreifen kann, also wann Fischerei überhaupt illegal ist.

---

57 *Schatz* (Fn. 46), 345 (351 f.).

58 *Ebd.*

59 Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1224/2009, ABl. 2009 L 343/1.

60 *Geiger* (Fn. 19), § 54 S. 256.

61 Vgl. *Oanta*, „New Steps in the control of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing“, in: Koch, Hans-Joachim/König, Doris/Sanden, Joachim/Verheyen, Roda (Hrsg.), *Legal Regimes for Environmental Protection: Governance for Climate Change and Ocean Resources*, Leiden, Boston 2015, 229 (230).

## I. Definition: Illegale Fischerei

Fischerei ist illegal, wenn Schiffe ohne Erlaubnis in Hoheitsgewässern anderer Nationen fischen oder in sonstiger Weise gegen die Fischereivorschriften des Hoheitsträgers verstoßen.<sup>62</sup> Die Fänge sind auch dann illegal, wenn sie gegen Erhaltungs- und Bewirtschaftungsvorschriften der zuständigen regionalen Fischereiorganisationen (RFMOs)<sup>63</sup> verstoßen oder internationale Abkommen missachten.<sup>64</sup> Beispiele für illegale Fischerei sind unter anderem das Fischen ohne Fanglizenz, das Nutzen verbotener Fanggeräte oder die Missachtung von geschützten Arten sowie Fangquoten.<sup>65</sup>

## II. Maßstäbe der Illegalität

Vorschriften die zur legalen Fischerei eingehalten werden müssen, ergeben sich aus der völkerrechtlichen bis hin zur nationalen Regelungsebene.

Auf der völkerrechtlichen Ebene ist vor allem das bereits genannte Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sowie das in diesem Zusammenhang geschlossene See-rechtsübereinkommen der Vereinten Nationen über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen<sup>66</sup> zu beachten. Besonders hervorzuheben sind in diesem Rahmen auch die Vereinbarung über die Einhaltung von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen und der Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei.<sup>67</sup> Darüber hinaus bildet die Vielzahl von verschiede-

---

62 Art. 2 Nr. 1 VO (EG) Nr. 1005/2008, ABl. 2008 L 286/1; WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 74.

63 Regional Fisheries Management Organisation: Internationale Organisationen, die sich aus Ländern zusammensetzt, die in einem bestimmten Meeresgebiet Fischereiinteressen haben: EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 2 S. 9; Europäische Kommission, „Regional fisheries management organisations (RFMOs)“, [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en), abgerufen am 18.05.2021.

64 Art. 2 Nr. 1 VO (EG) Nr. 1005/2008, ABl. 2008 L 286/1; Internationale Transportarbeiter-Föderation, „Der Kampf zur Beendigung der IUU-Fangtätigkeiten“, <https://www.itfglobal.org/de/sector/fisheries/der-kampf-zur-beendigung-der-iuu-fangtaetigkeit>, abgerufen am 13.05.2021.

65 BMEL, „Hätten sie's gewusst? - 5 Fakten zur Fischerei in der Europäischen Union“, Stand Mai 2020, [https://www.bmel.de/SharedDocs/Down-loads/DE/Broschueren/europa-fakten-fische-rei.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmel.de/SharedDocs/Down-loads/DE/Broschueren/europa-fakten-fische-rei.pdf?__blob=publicationFile&v=6), abgerufen am 10.05.2021, S. 8.

66 ABl. Nr. L 189 vom 03/07/1998, S. 17-41.

67 BMEL (Fn. 18).

nen bilateralen oder multilateralen Abkommen über Fischereiberechtigungen in Ausschließlichen Wirtschaftszonen, Fangquoten oder Schonungen von bestimmten Arten einen Maßstab für die Illegalität der Fischerei.<sup>68</sup>

Weitere Vorschriften finden sich auf europäischer Ebene. Die Europäische Union schafft im Bereich der Fischerei Grundlagen für die nachhaltige Bewirtschaftung und Schonung der Ressourcen.<sup>69</sup> Dabei bildet die Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik die Grundlage der Politik.<sup>70</sup> Die gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union legt grundsätzlich fest, „dass alle Fischereiaktivitäten nachhaltig durchgeführt werden müssen.“<sup>71</sup> So gilt zum Beispiel auch das Bewirtschaftungsziel des höchstmöglichen nachhaltigen Dauerertrags (MSY) für alle Bestände sowie eine Anlandepflicht<sup>72</sup> und Mehrjahrespläne.<sup>73</sup> Die GFP legt auch explizit Fangquoten, Schonzeiten und Maschengrößen der Fangnetze fest, um die Fischbestände zu schützen.<sup>74</sup>

Auf nationaler Ebene gibt es ebenfalls Regelungen zum Fischereirecht. Im Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Europäischen Union können die Mitgliedstaaten jedoch grundsätzlich keine Regelungen erlassen, sondern müssen die der Union umsetzen, Art. 2 Abs. 1 AEUV.<sup>75</sup> So gibt es zum Beispiel in Deutschland das sogenannte Seefischereigesetz, welches die europäischen Regelungen umsetzt (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 SeeFischG) und für anwendbar erklärt (§1 Abs. 2 See-FischG).<sup>76</sup>

---

68 EP, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union: „Die internationalen Fischereibeziehungen“, Verfasser: Breuer, Marcus Ernst Gerhard/Milt, Kristina, Februar 2021, [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.3.6.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.3.6.pdf), abgerufen am 19.05.2021.

69 *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* (Fn. 38), § 26 Rn. 25 ff., Rn. 30.

70 *Haratsch/Koenig/Pechstein* (Fn. 36), Rn. 1087.

71 BMEL, „Für eine nachhaltige Fischerei in Deutschland und der EU“, Stand März 2020, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Down-loads/DE/Broschueren/Flyer-Poster/nachhaltige-fischerei.pdf?blob=publicationFile&v=6>, abgerufen am 13.05.2021, Reform der gemeinsamen Fischereipolitik.

72 Ebd.

73 Ebd., Entwicklung von Mehrjahresplänen.

74 *Czybulka* (Fn. 39), 313 (315 f.); BMEL (Fn. 65), S. 6.

75 S.o. I. Rechtliche Grundlage, S. 6 f.

76 BMEL (Fn. 1); *Vollmer* (Fn. 4), S. 38.

Grundsätzlich sind beim Fischen in Bereichen der Ausschließlichen Wirtschaftszone - bei entsprechenden Nutzungsabkommen mit den Küstenstaaten - die Regelungen der Küstenstaaten einzuhalten<sup>77</sup> und diese bilden damit unter anderem den Maßstab, wann Fischerei in diesem Bereich illegal ist.

## **E. Bekämpfung illegaler Fischerei durch die EU**

Sodann stellt sich die Frage, wie die Europäische Union gegen die illegale Fischerei vorgeht.

### **I. Instrumente**

Die Europäische Union nutzt verschiedene Instrumente zur Bekämpfung illegaler Fischerei. Diese haben ihre rechtliche Grundlage in Verordnungen (1.) oder in multilateralen Abkommen (2.). Das Vorgehen ergibt sich zudem aus der weiteren internationalen Zusammenarbeit der Union (3.).

#### **1. Grundlegende sekundärrechtliche Regelungen**

Die Europäische Union hat sekundärrechtliche Regelungen zur Bekämpfung der illegalen Fischerei verabschiedet. Zwei Verordnungen sind von besonderer Bedeutung. Beide Verordnungen wurden gestützt auf die primärrechtliche Regelung des Art. 37 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft erlassen - nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages findet sich die Bestimmung in Art. 43 AEUV.

##### **a) Fischereikontrollverordnung - (EG) Nr. 1224/2009**

Die wichtigste Kontrollverordnung zur Überwachung der Fischerei stellt die Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik - und zur Änderung vorhergehender Verordnungen -<sup>78</sup> dar.<sup>79</sup>

---

77 S.o. I. Zonen des Meeres - Meeresregime, S. 4 f.

78 ABl. 2009 L 343/1.

79 *Martinez*, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV - Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 5. Auflage, München 2016, Art. 40 AEUV Rn. 138.

Sie gilt nach Artikel 2 „für alle unter die gemeinsame Fischereipolitik fallenden Tätigkeiten, die im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder in Unionsgewässern oder von Fischereifahrzeugen der Union oder (...) von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ausgeübt werden“.<sup>80</sup> Die Verordnung wurde durch verschiedene Verordnungen erweitert und ergänzt.<sup>81</sup>

Die Fischereikontrollverordnung legt ein detailliertes Kontrollsystem zur Anwendung durch die Mitgliedstaaten fest. Die Einhaltung des Kontrollsystems wird wiederum von der Europäischen Kommission überwacht.<sup>82</sup> Kernelement der Fischereikontrollverordnung ist die risikobasierte Fischereikontrolle durch alle Mitgliedstaaten.<sup>83</sup> Zur Überwachung der Einhaltung der Fischereiregelungen legt die Verordnung allgemeine Voraussetzungen für den Zugang zu den Gewässern und Ressourcen (Titel III, Art. 6-13) und der Kontrolle des Flottenmanagements (Titel IV, Kapitel II) fest.<sup>84</sup>

Mit der Kontrollverordnung soll sichergestellt werden, dass die zugelassenen Fangmengen nicht überschritten werden und dass die zur Kontrolle erforderlichen Daten erfasst werden.<sup>85</sup> Um gleiche Voraussetzungen für alle Fischer\*innen zu schaffen, sieht die Verordnung unter anderem die Harmonisierung der Sanktionen vor.<sup>86</sup> Der gemeinsame Kontroll- und Sanktionsansatz aller Mitgliedstaaten wird durch verankerte gemeinsame Standards gewährleistet.<sup>87</sup> Insgesamt sollen alle Schritte vom Fang bis zum Verkauf rückverfolgbar sein, Art. 58.<sup>88</sup>

---

80 Artikel 2 VO (EG) Nr. 1224/2009, ABl. 2009 L 343/1.

81 EP (Fn. 41) S. 1; Zur konsolidierten Fassung: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02009R1224-20190814>, abgerufen am 11.05.2021.

82 *Härtel*, in: Streinz, Beckscher Kurzkommentar Band 57, EUV/AEUV - Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2018, Art. 40 AEUV Rn. 75.

83 BMEL (Fn. 1).

84 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 5), Art. 40 AEUV Rn. 159.

85 *Pabst*, „Regulative Politiken“, in: Schöbener (Hrsg.), Europarecht - Lexikon zentraler Begriffe und Themen, Heidelberg 2019, III., 2., c) Fischereikontrolle, Rn. 2584.

86 *Martinez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 139; *Pabst*, in: Schöbener, Burkhard (Fn. 85), III., 2., c) Fischereikontrolle, Rn. 2584.

87 BMEL (Fn. 1).

88 *Pabst*, in: Schöbener, Burkhard (Fn. 85), III., 2., c) Fischereikontrolle, Rn. 2584.

Ein weiteres zentrales Anliegen ist die bessere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, wozu ein Datenerfassungssystem beitragen soll.<sup>89</sup> Dieses Ziel wird durch den Aufbau einer computergestützten, risikobasierten Datenanalyse ebenfalls unterstützt.<sup>90</sup> Zudem müssen Fangschiffe, die länger als zwölf Meter sind, ein satellitengestütztes Schiffsüberwachungssystem (Vessel Monitoring System, VMS) zur Übermittlung von Daten, zum Beispiel zum Standort oder zum Kurs des Schiffes, verwenden.<sup>91</sup>

Die Fischereikontrollverordnung wird durch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 zur Regelung technischer Einzelheiten ergänzt.

Durch diese umfassenden Vorgaben zur Kontrolle der Fangtätigkeiten werden Verstöße aufgedeckt und illegale Fischerei sanktioniert.

Aktuell wird über die Erweiterung und Reformierung der Kontrollverordnung insbesondere im Hinblick auf die Digitalisierung der verschiedenen Daten debattiert.<sup>92</sup>

#### **b) IUU-Verordnung - (EG) Nr. 1005/2008**

Die sogenannte IUU-Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten, ergänzt die Fischereikontrollverordnung und soll ebenso für die einheitliche Überwachung und Sanktionierung sorgen, sowie den Zugang zum europäischen Markt davon abhängig machen, ob die Fischereiprodukte aus legalem Fang stammen.<sup>93</sup>

Mit dieser Verordnung wird die rechtmäßige Herkunft der Fischereierzeugnisse, die in den europäischen Häfen angelandet werden oder auf den europäischen Markt gelangen, sichergestellt.<sup>94</sup> Zum einen wird dazu der Nachweis der legalen Herkunft der Ware durch ein Rückverfolgungssystem gewährleistet, zum anderen erfolgen strenge Kontrollen, insbesondere beim Zugang von Drittländerschiffen zu europäischen Gewässern.<sup>95</sup> Die Ver-

---

89 BMEL (Fn. 1); *Härtel*, in: Streinz (Fn. 82), Art. 40 AEUV Rn. 75.

90 BMEL (Fn. 1).

91 *Martinez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 139; WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 80.

92 EP, Auf einen Blick, Plenum März 2021, „Neue EU- Vorschriften über die Fischereikontrolle“, Bericht-erstatte- rin: Aguilera, Clara, [https://www.eu-roparl.europa.eu/RegData/etu-des/ATAG/2021/689352/EPRS\\_ATA\(2021\)689\\_352\\_DE.pdf](https://www.eu-roparl.europa.eu/RegData/etu-des/ATAG/2021/689352/EPRS_ATA(2021)689_352_DE.pdf), abgerufen am 20.05.2021.

93 *Bieber*, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur (Fn. 38), § 26 Rn. 28; *Markus* (Fn. 15), 697 (706).

94 *Weis/Busse*, „Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik - Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand“, ZUR 2013, 10 (11).

95 BMEL (Fn. 1); *Härtel*, in: Streinz (Fn. 82), Art. 40 AEUV Rn. 75.

ordnung legt Hafeninspektionsregeln für Schiffe aus Drittländern (Art. 4), Fangbescheinigungsregelungen für die Ein- und auch Ausfuhr von Fischereiprodukten (Kapitel III, Art. 12) sowie die Aufstellung einer Gemeinschaftsliste von IUU-Schiffen (Art. 27) fest.<sup>96</sup> Nach der Fangbescheinigungsregel gemäß Art. 12 der Verordnung, muss der Flaggenstaat die legale Herkunft des Fangs beweisen (Art. 12 Abs. 2), um Zugang zu dem europäischen Markt zu erhalten (Art. 12 Abs. 1).

Des Weiteren legt die Verordnung Möglichkeiten zum Vorgehen gegen und Sanktionsregelungen für nichtkooperierende Drittländer (Kapitel VI, IX) fest.<sup>97</sup> Dabei soll vor allem jegliche Beteiligung von EU-Bürger\*innen an illegaler Fischerei verfolgt und angemessen sanktioniert werden.<sup>98</sup>

Zur Identifizierung von nicht kooperierenden Drittländern wurde ein „Kartenverfahren“ etabliert.<sup>99</sup> Innerhalb dieses Verfahrens nimmt die Europäische Kommission zunächst den Dialog mit den Staaten auf, die möglicherweise nicht über ausreichende Regelungen zur Gewährleistung der Einhaltung aller Normen, Bewirtschaftungsmaßnahmen oder Maßnahmen gegen die IUU-Fischerei verfügen.<sup>100</sup> Sollten sich Mängel ergeben, wird zunächst nach Lösungen gesucht.<sup>101</sup> Kommt keine Kooperation zustande oder bleiben Missstände bestehen, erhebt die Kommission die „gelbe Karte“ als Verwarnung.<sup>102</sup> Sodann folgt ein Zeitraum der Evaluierung in welchem die Länder die Möglichkeit der Reform haben, sollte sie diese nicht oder nicht sachgerecht vollziehen, kann die Kommission die „rote Karte“ verhängen. Mit dieser geht ein Einfuhrstopp für Fischereierzeugnisse des entsprechenden Landes einher.<sup>103</sup> Zudem wird Schiffen, die unter der Flagge dieses Staates fahren, das Fischen in EU-Gewässern untersagt. Beide Karten können wieder aufgehoben werden, sollte der Staat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.<sup>104</sup> Die Staaten,

---

96 EJF/oceana/Pew/WWF, „Die IUU-Verordnung der EU - Analyse: Umsetzung der EU-Einfuhrkontrollen für Fischereierzeugnisse“, März 2017, [http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uplo-ads/2017/03/IUU\\_Exec\\_summ\\_DE.pdf](http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uplo-ads/2017/03/IUU_Exec_summ_DE.pdf), abgerufen am 13.05.2021, S. 2; Markus (Fn. 15), 697 (706).

97 Markus (Fn. 15), 697 (706); Pabst, in: Schöbener (Fn. 85), III., 2., c) Maßnahmen gegen illegale Fischerei, Rn. 2585.

98 EJF/oceana/Pew/WWF, „Die IUU-Verordnung der EU - Auf Erfolge aufbauen“, [https://www.wwf.de/fileadmin/user\\_upload/IUU-Report.pdf](https://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/IUU-Report.pdf), abgerufen am 23.05.2021, S. 10.

99 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 5.

100 Ebd., S. 5 f.

101 Ebd.

102 Ebd.

103 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 5 f.

104 Ebd.

gegen die eine Karte verhängt wurde, werden auch in eine allgemein zugängliche Liste aufgenommen (Art. 33), um eine Umgehung der Sanktionen zu verhindern.<sup>105</sup>

Der Verhinderung der Umgehung der Sanktionen dient auch das im Mai 2019 eingeführte IT-System „CATCH“, welches die durch die Verordnung geforderten Fangbescheinigungen digitalisieren und damit eine einfachere Kontrolle sowie Zusammenarbeit ermöglichen soll.<sup>106</sup> Des Weiteren veröffentlicht die Kommission bei begründeten Zweifeln über die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch Wirtschaftsbeteiligte Warnmeldungen, Art. 23, sodass entsprechende Maßnahmen ergriffen oder besondere Kontrollen vorgenommen werden können.

### c) **Ziele der Verordnungen - Zwischenfazit**

Mit beiden Verordnungen wird eine wirksame Kontrolle der Fischerei und bei Verstößen eine einheitliche Sanktionierung angestrebt.<sup>107</sup> Zudem soll vor allem die durchgehende Rückverfolgbarkeit der Erzeugnisse gewährleistet werden.<sup>108</sup>

## 2. **Multilaterale Abkommen der EU**

Für die wirksame Schonung der Ressourcen, die Erhaltung der Bestände und damit einhergehend die effektive Bekämpfung der illegalen Fischerei hat sich die Europäische Union zudem in verschiedenen multilateralen Abkommen verpflichtet.<sup>109</sup>

Die Union „spielt eine Schlüsselrolle in der internationalen Fischereizusammenarbeit“<sup>110</sup> und strebt durch ihre Beteiligung an verschiedenen Abkommen die weiträumige Durchsetzung der Bestrebungen im Kampf gegen die illegale Fischerei an.<sup>111</sup> Zum Abschluss

---

105 Zur Liste mit den Staaten gegen die Karten verhängt wurden: Europäische Kommission, „Illegal fishing“, [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/illegal-fishing\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/illegal-fishing_en), abgerufen am 18.05.2021.

106 Europäische Kommission, „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Verordnung)“, COM(2020) 772 final, Brüssel den 9.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0772 &from=EN>, abgerufen am 26.05.2021; Europäische Kommission, Traces NT Documentation, [https://webgate.ec.europa.eu/cfcas3/tracesnt-webhelp/Content/Q\\_CATCH/0.Intro.htm](https://webgate.ec.europa.eu/cfcas3/tracesnt-webhelp/Content/Q_CATCH/0.Intro.htm), abgerufen am 18.05.2021.

107 Weis/Busse (Fn. 94), 10 (11).

108 Ebd.

109 Vgl. *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* (Fn. 38), § 26 Rn. 31.

110 EP (Fn. 68).

111 Ebd.

solcher Übereinkommen ist die Europäische Union nach Art. 216 ff. AEUV in Verbindung mit den sie zum Handeln im Bereich der Fischerei ermächtigenden Normen berechtigt.

Um dem Ziel der weiträumigen Durchsetzung ihrer Bestrebungen nachzugehen, ist die Union auch Kooperationspartner der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO), welche sich vor allem mit Fragen der Fischerei auseinandersetzt.<sup>112</sup> Der Fischereiausschuss der FAO ist das Zentrum für die Aushandlung internationaler Abkommen oder Entwicklung von Handlungsrichtlinien.<sup>113</sup>

Drei solcher Abkommen seien beispielhaft dargestellt:

**a) IPOA-IUU**

Der internationale Aktionsplan zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht regulierten und nicht angemeldeten Fangtätigkeit (IPOA-IUU) ist ein internationales Übereinkommen auf freiwilliger Basis, welches durch die FAO initiiert wurde. Nach dem Aktionsplan sollen die Staaten geeignete und umfassende Maßnahmen zur Bekämpfung der IUU-Fischerei ergreifen.<sup>114</sup> Dabei zählt der IPOA-IUU verschiedene Maßnahmen auf, von denen Gebrauch gemacht werden sollte, wie unter anderem die Einführung eines zentralen Kontrollsystems der Fischereitätigkeiten oder die Zusammenarbeit und den damit zusammenhängenden Austausch von Informationen mit anderen Staaten und Organisationen.<sup>115</sup>

**b) Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen (PSMA)**

Ein bedeutendes Abkommen im Rahmen der Bekämpfung illegaler Fischerei ist das ebenso durch die FAO initiierte und 2016 in Kraft getretene Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen.<sup>116</sup> Es wurde ursprünglich von mehr als 30 Ländern, wie auch durch

---

112 BMEL (Fn. 18).

113 Ebd.

114 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 2 S. 11.

115 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 2 S. 11; FAO, „About IPOA-IUU“, <https://www.fao.org/fishery/i-poa-iuu/about/en>, abgerufen am 24.05.2021.

116 Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei, ABl. Nr. L 191 vom 22.7.2011; Europäische Kommission, Vella zum Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen, <https://ec.europa.eu/commission>, abgerufen am 22.05.2021.

die Europäische Union, unterzeichnet.<sup>117</sup> Die Zahl der Vertragsparteien hat sich seitdem auf zurzeit 66 erhöht.<sup>118</sup>

Das erste international verbindliche Abkommen mit dem Hauptthema der illegalen Fischerei legt Voraussetzungen für ausländische Fischereifahrzeuge fest, die jene erfüllen müssen, um einen Hafen anlaufen zu können, sowie Kontroll- und Inspektionsregeln, denen die Hafenstaaten nachkommen müssen.<sup>119</sup> Um den Handel mit illegal gefangenem Fisch zu unterbinden und diesem erst gar nicht den Zugang zum Markt zu gewähren, soll das Einlaufen in den Hafen für IUU-Schiffe verweigert werden.<sup>120</sup>

Inhaltlich legt das Übereinkommen zudem die effektive Zusammenarbeit von Staaten und den RFMOs fest.<sup>121</sup> Dafür wurde und wird weiterhin an einem digitalen System gearbeitet, durch welches Informationen zum Beispiel über Versuche der Anlandungen von IUU-Schiffen oder durchgeführter Inspektionen ausgetauscht werden sollen.<sup>122</sup>

Mit der Festlegung eines Mindestmaßes an Hafenstaatmaßnahmen,<sup>123</sup> wurden die Hafenkontrollen harmonisiert und vereinheitlicht,<sup>124</sup> wodurch die schlichte „Umleitung“ der illegal fangenden Flotten verhindert wird.

Die Kontrollen im Hafen stellen dabei ein kostengünstiges und wirksames Instrument dar.<sup>125</sup>

### c) **MedFish4Ever-Erklärung**

Ferner legt auch die sogenannte MedFish4Ever-Erklärung, die am 30. März 2017 unterzeichnet wurde,<sup>126</sup> Regelungen zur Bekämpfung der IUU-Fischerei fest. Der illegale Fischfang soll durch einen angemessenen Rechtsrahmen und Kapazitäten zur Kontrolle sowie durch die Unterstützung der Allgemeinen Fischereikommission für das Mittelmeer

---

117 EP (Fn. 41), S. 5.

118 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 110.

119 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 18; EP (Fn. 41), S. 5.

120 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 18; *Matz-Lück* (Fn. 13), 12. Abschnitt, Rn. 135.

121 Ebd.; ebd.

122 FAO (Fn. 3), Part 2, S. 110.

123 *Matz-Lück* (Fn. 13), 12. Abschnitt, Rn. 135.

124 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 3 S. 18.

125 Ebd.

126 Europäische Kommission, „Maritime Angelegenheiten und Fischerei in Europa“, Nr. 75, Juni 2017, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8c5fd211-701a-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>, S. 6.

(GFCM) durch die Länder bekämpft werden.<sup>127</sup> Auch durch subregionale gemeinsame Schemata für Inspektionen auf hoher See soll illegale Fischerei aufgedeckt und sanktioniert werden.<sup>128</sup>

Ein besonderes Augenmerk der Erklärung liegt folglich auf der internationalen Zusammenarbeit und einer Ausweitung der Verantwortlichkeiten der Staaten.<sup>129</sup>

#### **d) Zwischenfazit**

Die internationale Zusammenarbeit einschließlich der Mitgliedschaft der EU in 13 RFMOs<sup>130</sup> dient dem effektiveren Vorgehen gegen illegale Fischer. Ebenso ermöglichen verschiedenen Listen, wie die Führung schwarzer Listen durch die RFMOs, die Schiffe aufführen, welche bereits probiert haben, illegalen Fisch anzulanden,<sup>131</sup> ein einfacheres und effektiveres Vorgehen. Der Datenaustausch ist ebenso ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung der illegalen Fischerei.<sup>132</sup>

### **3. Unterstützung von Entwicklungsländern und bilaterale Abkommen**

Ein weiteres entscheidendes Vorgehen beim globalen Kampf gegen die illegale Fischerei ist die Unterstützung von Entwicklungsländern bei deren Vorgehen gegen illegale Fischerei.<sup>133</sup> Da die Bekämpfung der illegalen Fischerei sehr teuer und aufwendig ist, können sich vor allem die Entwicklungsländer ein Vorgehen gegen die Tätigkeiten kaum leisten, sodass sie auf internationale Hilfen angewiesen sind.<sup>134</sup> Das ausgedehnte Kontrollnetz, das über EU-Grenzen hinausgeht,<sup>135</sup> und die Unterstützung ärmerer Länder dienen der wirklichen Bekämpfung der illegalen Fischerei und verlagert sie nicht nur in andere Gewässer.

---

127 Europäische Kommission, „Malta Medfish4ever declaration strengthening fisheries governance in the mediterranean 7 April 2017“, [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever\\_declaration\\_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65\\_44383.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2017-17/ec-medfish4ever_declaration_127EBE71-C8F2-262C-D21E41DF99099E65_44383.pdf), Detailed commitmentsto implement -3, abgerufen am 11.05.2021.

128 Ebd.

129 Europäische Kommission (Fn. 126), S. 7.

130 Europäische Kommission (Fn. 63); *Oanta* (Fn. 61), 229 (247).

131 WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 80.

132 Vgl. EP (Fn. 41), S. 3.

133 BMEL (Fn. 71), Bekämpfung der illegalen Fischerei; Europäische Kommission (Fn. 106), S. 13 f.

134 WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 75, S. 77.

135 BMEL (Fn. 65), S. 8.

Auch partnerschaftliche Abkommen zur nachhaltigen Fischerei erweisen sich als Ansporn und Ermöglichung der Bekämpfung illegaler Fischerei.<sup>136</sup> Durch solche Abkommen werden Instrumente zur nachhaltigen Fischerei (Systeme zur Überwachung, Meldesysteme etc.) geschaffen und damit sogleich die Möglichkeit, illegale Fischerei zu bekämpfen.<sup>137</sup>

#### **4. Zusammenfassend - Instrumente zur Bekämpfung der illegalen Fischerei**

Im Ergebnis lässt sich zusammenfassend sagen, dass zu den wichtigsten Instrumenten der Europäischen Union bei der Bekämpfung der illegalen Fischerei die Überwachung der Schiffe sowie die Kontrolle der Fischereiprodukte, die auf europäischen Märkten verkauft werden, gehören.<sup>138</sup> Am wirksamsten erweisen sich dabei die Kontrollen in den Häfen.<sup>139</sup>

Einfuhr- und Ausfuhrverbote von illegal gefangenem Fisch verhindern Profite, mindern so die Attraktivität des Fangs und schrecken damit grundsätzlich von der illegalen Fischerei ab.<sup>140</sup>

Zentrale Instrumente im Kampf gegen die illegale Fischerei sind die Schiffsüberwachungssysteme sowie die weitgehenden, harmonisierten Kontrollen und Inspektionen der Schiffe, Sanktionen bei entsprechenden Verstößen wie auch das Kartenverfahren, die EU-Fangbescheinigungsregelung, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowie die Zusammenarbeit mit Drittländern unter anderem durch die Erstellung von Listen von IUU-Schiffen oder durch die Unterstützung beim Aufbau der die Bekämpfung ermöglichenden Strukturen.<sup>141</sup>

## **II. Umsetzung und Durchsetzung der Regelungen**

Fraglich ist, wie und durch wen die vorstehend beschriebenen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Fischerei umgesetzt und durchgesetzt werden.

---

136 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 12.

137 Ebd.

138 Vgl. *Martinez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 138.

139 WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 77.

140 BMEL (Fn. 71), Bekämpfung der illegalen Fischerei; BMEL (Fn. 65), S. 8.

141 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 4.

## 1. Mitgliedstaaten

### a) Allgemeines

Die Mitgliedstaaten sind aufgrund ihrer Hoheitsgewalt für die Umsetzung und Durchführung der von der EU erlassenen Vorschriften einschließlich der zur Durchsetzung erforderlichen Kontrollen verantwortlich.<sup>142</sup>

Die Zuständigkeit erstreckt sich dabei auf die Umsetzung der GFP-Vorschriften in den jeweiligen Hoheitsgebieten, aber auch auf die unter ihrer Flagge fahrenden Schiffe, egal wo jene sich befinden.<sup>143</sup> Die Umsetzung dieser Regeln ist automatisch mit einem Vorgehen gegen die illegale Fischerei verbunden. Neben den Kontrollen der Einhaltung der Vorschriften sind die Mitgliedstaaten ebenso für die Sanktionierung bei Verstößen zuständig.<sup>144</sup>

Auch die expliziten Verordnungen zur Kontrolle der Fischereitätigkeiten und der Bekämpfung der IUU-Fischerei legen im Grunde ein Regelungsprogramm fest, welches den Mitgliedstaaten Handlungsvorgaben macht. In diesen heißt es stets „die Mitgliedstaaten tragen Sorge/überwachen/ergreifen entsprechende Maßnahmen“.<sup>145</sup> Die EU legt also nur den Rahmen fest, der durch das Vorgehen der Mitgliedstaaten ausgefüllt und umgesetzt werden muss.

Die Europäische Kommission hingegen ist „nur“ für die Überwachung der Kontrollen zuständig und greift gegebenenfalls in internationalen Gewässern sowie bei ernsthaften Gefährdungen von Beständen ein.<sup>146</sup> Für eine einheitlichere Umsetzung begleiten und überwachen 25 Gemeinschaftsinspektoren die nationalen Inspektionen.<sup>147</sup> Zudem kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten, sollten die Mitgliedstaaten ihren Pflichten nicht ausreichend nachkommen.<sup>148</sup> Diese Möglichkeit kann zur einheitlicheren

---

142 *Martinez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 138; Europäische Kommission (Fn. 14), S. 14; EP (Fn. 41), S. 2; *Vollmer* (Fn. 4), S. 39.

143 *Martinez*, in: Callies/Ruffert (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 138; EP (Fn. 41), S. 2.

144 *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn. 43), 6. Teil, § 24 Rn. 46.

145 Zum Beispiel: Art. 2 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1005/2008, ABl. 2008 L 286/1.

146 Europäische Kommission (Fn. 14), S. 14; *Classen*, in: Oppermann/Classen/Nettesheim (Fn. 43), 6. Teil, § 24 Rn. 46.

147 Europäische Kommission, „Fischereimanagement in der EU“, Brüssel, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELLAR:d6035118-f46e-4271-bcba-6edb4c211d77&from=BG>, abgerufen am 25.05.2021, Internationale Zusammenarbeit.

148 Europäische Kommission (Fn. 147), Wirksame Kontrolle und Umsetzung.

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und damit zu einer besseren Verfolgung von Verstößen führen.<sup>149</sup>

## **b) Beispiel Deutschland**

Deutschlands Vorgehen ist angesichts seiner Stellung als einer der größten Importeure von Fischereierzeugnissen innerhalb der EU von besonderer Bedeutung.<sup>150</sup>

Deutschland hat zur Umsetzung der Vorgaben der Europäischen Union das Seefischereigesetz erlassen (Art. 1 Nr. 2 SeeFischG). Gemäß § 2 Abs. 1 SeeFischG obliegen dem Bund die in der Anlage zu § 2 See-FischG genannten Aufgaben. Die darüberhinausgehenden Aufgaben fallen in den Zuständigkeitsbereich der Länder, soweit sich aus anderen Normen keine Zuständigkeit des Bundes ergibt. Gemäß § 2 Abs. 1 und 2 SeeFischG ist auf Bundesebene vor allem die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung für die Durchführung der Maßnahmen, Umsetzung der Kontrollen und Koordinierung zwischen den Ländern und dem Bund wie auch anderen Mitgliedstaaten oder Drittländern verantwortlich. Nach § 2 Abs. 4, 5, 7 SeeFischG ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zum Erlass von Verordnungen über Zuständigkeiten für Kontrollen berechtigt. § 15 SeeFischG sieht weitere Ermächtigungsnormen zum Erlass von Rechtsverordnungen durch das Bundesministerium vor. Gemäß § 21 können die Länder weitergehende Regelungen erlassen, soweit diese im Einklang mit dem Bundes- und Europarecht stehen.

Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft hat die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung neben dem SeeFischG explizit mit der Umsetzung der IUU-Verordnung beauftragt, sodass die Bundesanstalt für die Kontrollen und Durchführungen der Maßnahmen verantwortlich ist.<sup>151</sup> Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung kontrolliert mit drei Fischereischutzbooten die deutschen Wirtschaftszonen und zeitweise Fanggebiete im Nordatlantik.<sup>152</sup> Für die Kontrollen in den Küstenmeeren

---

149 EP (Fn. 41), S. 1.

150 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 14.

151 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), „IUU-Fischerei - Einfuhr von Fischereierzeugnissen“, [https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/IUU-Fischerei/Kontrolle-der-Fischeinfuehren/Fischeinfuhr\\_node.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/IUU-Fischerei/Kontrolle-der-Fischeinfuehren/Fischeinfuhr_node.html), abgerufen am 28.05.2021.

152 BLE, „Fischerei - Fischereikontrollen“, [https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/Fischereikontrolle/fischereikontrolle\\_node.html](https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/Fischereikontrolle/fischereikontrolle_node.html), abgerufen am 27.05.2021; Bundestag, Drucksache 18/13369, 22. August 2017, Antwort der Bundesregierung, S. 3.

sind die an sie angrenzenden Bundesländer zuständig.<sup>153</sup> Beide kontrollieren die Einhaltung der fischereirechtlichen Rechtsnormen auf der See, aber auch beim Anlanden im Hafen.<sup>154</sup> Gemäß § 9 SeeFischG unterstützten auch die Zollbehörden die Kontrollen und die Umsetzung der IUU-Verordnung.

Zudem nehmen die Inspektoren und Inspektorinnen gemeinsame Kontrollfahrten mit anderen EU-Mitgliedstaaten wahr, sodass ein gemeinsames Vorgehen der Kontrolleinheiten geschaffen wird.<sup>155</sup> Der Datenaustausch wird auch in § 11 SeeFischG explizit genannt. Zudem ist die Errichtung und Unterhaltung einer Datenbank und eines Validierungssystems vorgesehen (§ 10 SeeFischG).

Auch das durch die Verordnung (EG) 1224/2009 geforderte Punktesystem wurde in § 13 SeeFischG umgesetzt. § 18 sieht Bußgelder vor und § 19 SeeFischG enthält Strafvorschriften, sodass auch für die Sanktionierung der Verstöße gesorgt ist.

Nach einem Rechtsgutachten aus 2017,<sup>156</sup> welches von der WWF, EJF und Oceana in Auftrag gegeben wurde, kommt Deutschland den durch die IUU-Verordnung auferlegten Pflichten aber nicht ausreichend nach und muss vor allem die Kontrolle der Fangbescheinigungen ausweiten.<sup>157</sup> Im Sinne der Forderungen wurde zuletzt über die Änderung des Seefischereigesetzes debattiert und eine Anpassung des Gesetzes an die europarechtlichen Vorgaben sowie vor allem deren effektive Umsetzung in einem Vorschlag der Bundesregierung<sup>158</sup> angestrebt. Der Bundestag hat dem Vorschlag der Bundesregierung am 22. April 2021 zugestimmt.<sup>159</sup>

---

153 BLE (Fn. 152); Zur personellen Besetzung durch die Bundesländer: Bundestag (Fn. 152), S. 4.

154 Ebd.

155 Ebd.

156 *Verheyen*, „Rechtsgutachten - Die Vollzugspflicht der Mitgliedstaaten nach der IUU-Verordnung: Wirksame Kontrolle aller Fangbescheinigungen als Voraussetzung für die Eindämmung der illegalen Fischerei und den Schutz der natürlichen Ressourcen der Meere“, Hamburg Februar 2017, [http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/IUU\\_Rechtsgutachten.pdf](http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/IUU_Rechtsgutachten.pdf), abgerufen am 29.05.2021.

157 WWF (Fn. 6).

158 Deutscher Bundestag, Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Drucksache 19/26840.

159 Deutscher Bundestag, „Regelungen für Seefischereigesetz und Saisonarbeitskräfte angepasst“, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2021/kw16-de-seefischereigesetz-835980>, abgerufen am 28.05.2021.

## 2. Institutionen auf europäischer Ebene

Trotz der hauptsächlichen Verantwortlichkeit der Mitgliedstaaten gibt es auch Institutionen auf europäischer Ebene, die der Bekämpfung der illegalen Fischerei dienen. Daneben kontrolliert die Europäische Kommission das Vorgehen der Mitgliedstaaten. Der Fischereiausschuss des Parlaments wiederum kontrolliert die Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen der Politik.<sup>160</sup>

Als speziell eingerichtete Institutionen auf europäischer Ebene sind zu nennen:

### a) Die Europäische Fischereiaufsichtsagentur - EFCA

Die Europäische Fischereiaufsichtsagentur wurde 2005 als zentrales Element „für die Verbesserung der Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik“ gegründet.<sup>161</sup> Die genauen Aufgaben und Regelungen zur EFCA finden sich in der Verordnung (EU) 2019/473 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019.

Die EFCA hat zur einheitlicheren und wirksameren Durchsetzung der Vorschriften beigetragen, indem sie die staatlichen Kontrollen überwacht und die dafür zur Verfügung stehenden Mittel der Mitgliedstaaten und der EU zusammenführt und koordiniert (so auch in Art. 1 der VO (EU) 2019/473 vorgesehen).<sup>162</sup> Besonders die operative Koordinierung der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden fördert die einheitliche Bekämpfung.<sup>163</sup> Zudem kontrolliert die Agentur eigenständig Schiffe, die länger als 12 Meter sind.<sup>164</sup>

Eine weitere wichtige Aufgabe der EFCA ist die Zusammenarbeit mit der Europäischen Grenz- und Küstenwache und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (Art. 3 lit. j VO (EU) 2019/473).<sup>165</sup>

### b) Europäische Grenz- und Küstenwache - Frontex

Die Europäische Grenz- und Küstenwache hilft bei der Bekämpfung der illegalen Fischerei, indem sie Informationen für die Fischereiaufsicht erfasst und austauscht sowie für die

---

160 EP (Fn. 41), S. 5.

161 Ebd., S. 3.

162 *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag/Kotzur* (Fn. 38), § 26 Rn. 29; EP (Fn. 41), S. 3.

163 *Martinez*, in: *Callies/Ruffert* (Fn. 79), Art. 40 AEUV Rn. 138; *Härtel*, in: *Streinz* (Fn. 82), Art. 40 AEUV Rn. 75.

164 EP (Fn. 41), S. 3.

165 Ebd., S. 4.

Einhaltung von Rechtsvorschriften für den Seeverkehr sorgt.<sup>166</sup> Innerhalb ihrer Seeinsätze überwacht sie die Tätigkeiten der Fischerei, folglich erfasst auch sie illegale Fischfänge.<sup>167</sup>

### c) **Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs - EMSA**

Die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, errichtet gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1406/2002, unterstützt die EFCA und Frontex durch Informationsdienste über Schiffe und ermöglicht damit die leichtere Verfolgung von IUU-Schiffen.<sup>168</sup> Zudem kontrolliert sie die Hafenstaatkontrollen (Art. 2 lit. b i VO (EG) Nr. 1406/2002) und berät die Kommission.

### 3. **Zwischenfazit**

Mithin ist die Europäische Union für die Ergreifung und Festsetzung von Maßnahmen zuständig und die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich für die Durchsetzung und Umsetzung der Regelungen verantwortlich.<sup>169</sup> Sie werden dabei durch europäische Institutionen unterstützt, aber auch kontrolliert.

## **F. Kritische Hinterfragung - Die Europäische Union als Vorbild bei der Bekämpfung der illegalen Fischerei?**

### **I. Positive und negative Aspekte des Vorgehens der EU**

„Die Europäische Union nimmt die Vorreiterrolle beim Kampf gegen die illegale Fischerei ein.“<sup>170</sup> So oder so ähnlich heißt es in vielen Artikeln. Jedoch stellt sich die Frage, inwieweit die EU tatsächlich Vorreiter ist und was ihrem Vorgehen zugutegehalten werden kann und an welchen Stellen sich Kritik aufdrängt.

---

166 EP (Fn. 41), S. 4.

167 Frontex, Gemeinsame Aktionen, <https://frontex.europa.eu/de/was-wir-machen/gemeinsame-aktionen/>, abgerufen am 15.05.2021.

168 EP (Fn. 41), S. 4 f.

169 Vgl. ebd., S. 2.

170 So zum Beispiel: BMEL (Fn. 71), Bekämpfung der illegalen Fischerei.

Die Europäische Union hat mit der IUU-VO „einer der weltweit wegbereitenden Rechtsakte im internationalen Kampf gegen illegale Fischerei“<sup>171</sup> festgelegt. Die Zielsetzungen der Union sind folglich begrüßenswert. Insbesondere die Fangbescheinigungsregelung erweist sich als zielführend, um illegal gefangenen Fisch nicht auf die EU-Märkte zu lassen<sup>172</sup> und so die illegale Fischerei wirtschaftlich unattraktiv zu machen. Die noch immer überwiegende Papierform der Fangbescheinigungsregelung birgt jedoch das Risiko der Fälschung und schlichtweg falschen Übermittlung.<sup>173</sup> Kritisch zu sehen ist ebenso, dass die Überwachungssysteme, die in den Verordnungen festgelegt sind, kleinere Fischereifangflotten nicht mit einbeziehen und diese so durch das System fallen.<sup>174</sup> Jedoch gehen auch von den kleineren Fangflotten Gefahren aus, die aufgrund der angespannten Situation der Meere nicht außer Acht gelassen werden dürfen.

Zudem scheitern die ehrgeizigen rechtlichen Regeln momentan an einer einheitlichen Umsetzung der Verordnungen durch die Mitgliedstaaten.<sup>175</sup> Zwischen den Kontrollen und Maßnahmen der Mitgliedstaaten bestehen weiterhin große Unterschiede,<sup>176</sup> sodass illegale Fischer\*innen teilweise schlichtweg Häfen mit weniger strengen Kontrollen und Maßnahmen anfahren.<sup>177</sup>

Andererseits hat die IUU-Verordnung auch Fortschritte gebracht und zumindest einen Beitrag gegen die Bekämpfung der illegalen Fischerei und der damit zusammenhängenden Folgen für die Umwelt, die Fischbestände, und auch vieler ausgebeuteter oder von der Fischerei abhängiger Menschen geleistet.<sup>178</sup>

---

171 WWF, „Einfuhrkontrollen ungenügend, um illegale Fischereierzeugnisse aus EU-Markt fernzuhalten“, 16. März 2017, <https://www.fishforward.eu/at/einfuhrkontrollen-eu-mitgliedstaaten-ungenuegend-um-illegale-fischereierzeugnisse-aus-eu-markt-fernzuhalten>, abgerufen am 25.05.2021.

172 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 6.

173 Vgl. Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 8, Luxemburg 2017, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17\\_8/SR\\_FISHERIES\\_CONTROL\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_DE.pdf), abgerufen am 05.06.2021, S. 61, Ziffer 99, S. 62, Empfehlung 3.

174 S.o. a. Fischereikontrollverordnung - (EG) Nr. 1224/2009, S. 13 f.; *Salomon*, „Kontrolle und Sanktionen“, in: 5-Jahresbilanz (2014-2019) der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, Hrsg. Deutschen Umwelthilfe, August 2019 Berlin, [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/GFP\\_Fischereipolitik\\_Broschue\\_komplett\\_lange\\_Version\\_DE\\_16\\_12\\_19.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/GFP_Fischereipolitik_Broschue_komplett_lange_Version_DE_16_12_19.pdf), abgerufen am 28.05.2021, S. 67.

175 WWF (Fn. 6).

176 EJP/oceana/Pew/WWF (Fn. 96), S. 2 ff.; Europäischer Rechnungshof (Fn. 173).

177 WWF (Fn. 171).

178 *Trent* (Fn. 2); WWF (Fn. 6).

Auch das von der Union eingeführte Kartenverfahren<sup>179</sup> ist positiv hervorzuheben, da es anderen Ländern Anreize gibt, um auch gegen die illegale Fischerei vorzugehen.<sup>180</sup> Allerdings ist fraglich, ob die EU insoweit noch im Rahmen ihrer Kompetenzen handelt. Ungeachtet dessen hat dieses Verfahren jedoch bereits zu Verbesserungen in anderen Ländern geführt und ist damit ein Instrument, welches die illegale Fischerei weltweit bekämpft.<sup>181</sup> Auf diese Weise wurden weltweit Fischereistandards erhöht, insbesondere in vielen Drittländern, die eine solche Entwicklung sonst vermutlich nicht genommen hätten.<sup>182</sup>

Besonders positiv zu bewerten ist außerdem die sogenannte Nulltoleranzpolitik der Union gegen illegale Fischerei,<sup>183</sup> da nur ein entschlossenes und konsequentes Vorgehen wirklich Erfolg haben kann.

## **II. Bilanz und Verbesserungsvorschläge**

In der Gesamtschau der positiven und negativen Aspekte des aktuellen Sachstands sind zur Verbesserung des Vorgehens gegen die illegale Fischerei einheitlichere und strengere Verfahren notwendig.<sup>184</sup> Nur durch einheitliche und strikte Kontrollen sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen Häfen kann die illegale Fischerei wirksam bekämpft werden.<sup>185</sup> Diese einheitlichen Kontrollen und auch die Zusammenarbeit werden zwar immer wieder betont und angestrebt, aber den Zielsetzungen wird schlichtweg nicht ausreichend nachgekommen. Insbesondere die Europäische Kommission und die EFCA sollten dabei ihrer Rolle energischer und umfassender nachkommen und für die Angleichung der Standards sorgen. Wünschenswert wäre in diesem Zusammenhang auch die Festlegung standardisierter Kriterien für die Risikoanalysen und Verfahren zur Überprüfung von Fangbescheinigungen durch die Europäische Union,<sup>186</sup> weil die Mitgliedstaaten nicht in der

---

179 S.o. b. IUU-Verordnung, S. 15 f.

180 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 5.

181 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 9 f.; EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 1 S. 5.

182 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 17; WWF (Fn. 6).

183 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 2.

184 Vgl. WWF (Fn. 171).

185 Vgl. WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 80.

186 Vgl. EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 96), S. 7; EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 17.

Lage sind, jede Fangbescheinigung einzeln zu überprüfen.<sup>187</sup> Der erfolgreicheren Risikoanalyse könnten auch nationale Ermittlungsteams mit spezialisierten Fischereinspektor\*innen dienen, die Risiken besser einschätzen können.<sup>188</sup>

Des Weiteren wäre ein verpflichtendes EU-weites System zum Abgleich von Einfuhrdokumenten und eine EU-weite Datenbank für Fangbescheinigungen erstrebenswert.<sup>189</sup> Das bis jetzt obligatorisch eingeführte IT-System „CATCH“, welches die Fangbescheinigungen digitalisiert, sollte verpflichtend von allen Mitgliedstaaten genutzt werden, um sein volles Potenzial auszuschöpfen.<sup>190</sup> Die Überarbeitung der Fischereikontrollverordnung, wie sie durch die Kommission 2018 vorgeschlagen wurde, sollte umgesetzt werden.<sup>191</sup> Vor allem die Digitalisierung der Inspektionsberichte erscheint zielführend.<sup>192</sup> Auch die Erweiterung der Befugnisse der EFCA ist aufgrund der weiterhin bestehenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten notwendig und begrüßenswert.<sup>193</sup>

Angesichts des teilweise bestehenden Problems der Zuordnung von Fischereifahrzeugen könnte die Einführung von verpflichtenden IMO-Schiffsnummern, die für Passagier- und Frachtschiffe, ab einer bestimmten Tonnage, schon lange verpflichtend sind, auch für Fischereischiffe ein unterstützender Aspekt sein.<sup>194</sup> Dem Ziel wäre auch die Verpflichtung zur Installation von Ortungssystem - unabhängig von der Größe des Schiffes - förderlich.<sup>195</sup>

Darüber hinaus sollte auch ein Blick auf den Ursprung der illegalen Fischerei gelegt werden. Die Kontrollen, um illegale Fischerei ausfindig zu machen und zu sanktionieren, bekämpfen vor allem das Symptom. Jedoch sollte versucht werden, den Ursprung ausfindig zu machen und dort zur Lösung des Problems anzusetzen. Es muss die Frage gestellt

---

187 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 7.

188 Vgl. EP, „Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Fischereikontrolle in Europa - Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 zu Möglichkeiten der Vereinheitlichung der Fischereikontrolle in Europa (2015/2093(INI))“, P8\_TA(2016)0407, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/sequence\\_pleniere/textes\\_adoptes/definitif/2016/10-25/0407/P8\\_TA\(2016\)0407\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/sequence_pleniere/textes_adoptes/definitif/2016/10-25/0407/P8_TA(2016)0407_DE.pdf), abgerufen am 27.05.2021, Nr. 32.

189 Vgl. Europäischer Rechnungshof (Fn. 173), S. 62, Empfehlung 3.

190 Vgl. Europäische Kommission (Fn. 106), S. 16; EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 96), S. 7 f.

191 Vgl. *Salomon* (Fn. 174), S. 71.

192 Vgl. Europäischer Rechnungshof (Fn. 173), S. 64, Empfehlung 4.

193 Vgl. Bundestag (Fn. 152), S. 5.

194 Vgl. EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 53), Abschnitt 3 S. 17.

195 Vgl. Europäischer Rechnungshof (Fn. 173), S. 61, Empfehlung 2.

werden, warum illegal gefischt wird und weshalb illegale Fischerei wirtschaftlich attraktiver sein kann als legale. Illegale Fischerei darf sich (wirtschaftlich) nicht lohnen und darf für den einzelnen Fischer/die einzelne Fischerin nicht zum Überleben „notwendig“ sein. Die Zugangsverweigerung zum Markt für illegale Fänge bildet dabei einen guten Ansatz, um illegale Fischerei unwirtschaftlich zu machen. Außerdem ist die Unterstützung von Entwicklungsländern dem Ziel förderlich.

Zuletzt stellt sich die Frage, inwieweit sich die Union in internationalen Gewässern und für Entwicklungsländer einsetzen darf, wenn in ihren eigenen Gewässern und Häfen noch illegale Fischerei vorkommt. Angesichts des globalen Problems der illegalen Fischerei und deren meeresumweltschutzrechtlichen Bedeutung ist eine internationale Zusammenarbeit und ein Vorgehen in allen Bereichen notwendig und von der Europäischen Union - als eine über genug finanzielle Mittel verfügende Organisation - zu erwarten. Ein Kampf nur vor „der eigenen Haustür“, also in den eigenen Gewässern, würde das Problem lediglich verschieben und nicht insgesamt lösen. Mithin sollte im internationalen Bereich intensiver zusammengearbeitet werden.

## **G. Fazit und Ausblick**

Die Bekämpfung der illegalen Fischerei stellt ein komplexes und vielschichtiges Thema dar, welches die verschiedensten Akteure fordert. Angesichts der fortschreitenden Überfischung der Bestände und auch dem sonst schlechten Zustand der Meere besteht dringender Handlungsbedarf.

Zur wirksamen Bekämpfung der illegalen Fischerei bedarf es internationaler Kooperationen, abgestimmter Kontrollen und einheitlicher Sanktionen.<sup>196</sup> Globale, regionale und nationale Maßnahmen müssen als ineinandergreifendes System zusammenwirken.<sup>197</sup> Die kontinuierliche Zusammenarbeit möglichst vieler Länder ist entscheidend und erfolgversprechend, weil nur so die Handelsströme mit illegalen Fischfängen nicht nur umgeleitet,

---

196 Vgl. WOR 2 (Fn. 10), Kapitel 3 S. 79.

197 EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 17.

sondern unterbunden werden.<sup>198</sup> Die einzelnen Staaten müssen animiert werden, in jeder Position, also als Flaggen-, Hafen- und Marktstaat und als für seine fischenden Staatsbürger\*innen verantwortlicher Staat, Verantwortung zu übernehmen.<sup>199</sup>

Die EU muss als größter Fischimporteure mit gutem Beispiel vorangehen.<sup>200</sup> Diese Rolle hat sie mit den beiden sekundärrechtlichen Verordnungen und verschiedensten multilateralen oder bilateralen Abkommen eingenommen. Dennoch kann sie die Bekämpfung der illegalen Fischerei weiter verbessern und vor allem auf eine einheitlichere Umsetzung und Durchsetzung in den Mitgliedstaaten drängen. Dabei kann sie selbst, insbesondere durch die EFCA und die europäische Kommission, eine aktivere Rolle einnehmen. Die Mitgliedstaaten müssen besser angeleitet und kontrolliert werden.

Angesichts der unzähligen Akteure und rechtlichen Regelungen erscheint zudem ein Mangel an Rechtsklarheit zu bestehen. Die unzähligen Bestimmungen sind vor allem für den Rechtsanwender, den Fischenden, kaum überschaubar. Jedoch erscheint es nicht nur an der Anwendung, sondern eben vor allem an der Durchschlagskraft zu mangeln. Demzufolge erscheint die Zusammenführung und Vereinheitlichung der Regelungen sinnvoll und zielführend.

Die aktuellen im Zuge der Corona-Pandemie getroffenen Sicherheitsmaßnahmen machen die Bekämpfung nicht einfacher. Viele Kontrollen wurden ausgesetzt und haben so ein „Einfallstor für illegale Fänge“<sup>201</sup> geschaffen. Die Forderung der WWF nach Ausweitung der elektronischen Maßnahmen und Auswertung von Satellitendaten<sup>202</sup> ist nachdrücklich zu unterstützen.

Im Übrigen verliert die EU in Folge des Brexits große Teile ihrer Gewässer, womit sich die Lage weiter verschärft.<sup>203</sup> An einer Aufrechterhaltung der nachhaltigen Bewirtschaftungsziele und weiteren Zusammenarbeit besteht großes Interesse.<sup>204</sup>

---

198 Europäische Kommission (Fn. 106), S. 11.

199 Vgl. *Oanta* (Fn. 61), 229 (230).

200 Vgl. EJF/oceana/Pew/WWF (Fn. 98), S. 17.

201 WWF, „Außer Kontrolle“, Stand: 16.04.2020, <https://www.wwf.de/2020/april/ausser-kontrolle>, abgerufen am 24.05.2021.

202 Ebd.

203 BMEL (Fn. 71), Auswirkungen des Brexits auf die Fischerei.

204 Vgl. ebd.

Die Auswirkungen des Klimawandels auf die Fischerei und die immer knapper werden- den Ressourcen setzen Anreize für die Umgehung der Nachhaltigkeitsziele, Schonzeiten und -gebiete, um weiterhin Profite zu erwirtschaften. Zudem steigt die Nachfrage nach Fischereiprodukten stetig an.<sup>205</sup> Das Problem der illegalen Fischerei wird folglich bestehen bleiben, sich vermutlich sogar verschärfen, sodass deren Bekämpfung in der Zukunft weiterhin große Bedeutung zukommt und kritisch zu beobachten bleibt.

Die Problematik erscheint damit nicht nur beständig, sondern noch größere Ausmaße anzunehmen. Es besteht Handlungsbedarf.

---

205 *Markus* (Fn. 15), 697 (697 f.).