

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

Nr. 07/21  
26.10.2021  
Franka Teepe

Strukturpolitik für die Fischerei

**Zitiervorschlag:** Teepe, Strukturpolitik für die Fischerei, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 07/21, 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>3</b>
<b>B. WAS IST STRUKTURPOLITIK? .....</b>	<b>5</b>
I. STRUKTURPOLITIK - BEGRIFFSERLÄUTERUNG .....	5
II. ALLGEMEINE STRUKTURPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION.....	6
1. <i>Historischer Hintergrund</i> .....	6
2. <i>Rechtlicher Rahmen und Zielsetzung</i> .....	6
III. DIE DURCHSETZUNG DER STRUKTURPOLITIK IN DER EU-FÖRDERLANDSCHAFT 2014-2020 ..	7
<b>C. STRUKTURPOLITIK FÜR DIE FISCHEREI .....</b>	<b>8</b>
I. ÜBERBLICK: ZIELE UND INSTRUMENTE .....	8
II. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER FISCHEREISTRUKTURPOLITIK .....	10
1. <i>Die Anfänge der Politisierung der Fischerei</i> .....	10
2. <i>Die erste gemeinsame Strukturverordnung für die Fischerei 1970</i> .....	11
3. <i>Offizielle Einführung der GFP 1983</i> .....	13
4. <i>Weitere Reformen</i> .....	14
III. ENTWICKLUNGSHINTERGRUND DER FISCHEREISTRUKTURPOLITIK - EIN ZWISCHENFAZIT.....	18
<b>D. AKTUELLE INSTRUMENTE DER STRUKTURPOLITIK FÜR DIE FISCHEREI.....</b>	<b>19</b>
I. NEUER GESETZLICHER RAHMEN FÜR DIE 2013 REFORM .....	19
II. DER EUROPÄISCHE MEERES- UND FISCHEREIFONDS (2014-2020) .....	19
1. <i>Rechtsgrundlage</i> .....	19
2. <i>Überblick über den Regelungsgehalt der EMFF-Verordnung</i> .....	20
3. <i>Umsetzung: Funktionsweise der Finanzierung</i> .....	21
4. <i>Schwerpunkte der Finanzierung</i> .....	22
5. <i>Finanzrahmen des EMFF</i> .....	27
<b>E. ERFOLGSBILANZ, KRITIK UND AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN DER FISCHEREISTRUKTURPOLITIK.....</b>	<b>27</b>
<b>F. ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG .....</b>	<b>30</b>
<b>G. FAZIT .....</b>	<b>31</b>

## A. Einleitung

„Zu viele Schiffe machen Jagd auf zu wenig Fische“.<sup>1</sup> Fisch ist ein lukratives Handelsgut. Das zeigen nicht allein die vergangenen Kriege um bestimmte Fischarten, wie Kabeljau in den 1950er und 1970er Jahren, oder die Einführung der ausschließlichen Wirtschaftszonen 1982,<sup>2</sup> sondern auch die aktuellen Diskussionen um Fangrechte im Rahmen des Brexit. Die Europäische Union ist weltweit fünftgrößter Erzeuger von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen.<sup>3</sup> Das macht den Fischereisektor zu einem bedeutsamen Wirtschaftsbereich der EU. Doch ist Fisch keine unbegrenzte Ressource und die Fischerei hat ihre Schattenseiten. Das globale Problem der Überfischung beeinflusst den Fischereisektor der EU maßgeblich sowohl in wirtschaftlicher, rechtlicher als auch in politischer Hinsicht. Die Überkapazität der EU-Flotte ist seit Beginn der gemeinsamen Fischereipolitik der EU ihre größte Herausforderung.<sup>4</sup> Um sich diesem Problem zu stellen und den Fischereisektor umzustrukturieren, entwickelte die EU, beginnend in den 1970er Jahren, eine Strukturpolitik für die Fischerei.

Die gestaltende Politik der EU zeichnet sich durch eine Mischform aus liberalen und interventionistischen Elementen aus.<sup>5</sup> Der Bereich der Fischereipolitik ist jedoch besonders vom Interventionismus geprägt und daher stets legitimationsbedürftig.<sup>6</sup> Grund dafür ist, dass der Fischereiwirtschaftszweig sich stetig wandelt und von nicht - oder nur kaum - beeinflussbaren Variablen, wie Klima und Wetter, abhängig ist.<sup>7</sup>

Gleichzeitig steht die Strukturpolitik für die Fischerei in einem ständigen Spannungsverhältnis: Einerseits soll eine stabile Nahrungsmittelproduktion, eine wettbewerbsfähige Fi-

---

1 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 71. Auflage, München 2020, Art. 38 AEUV Rn. 14.

2 *Schröder*, „Fischbestände richtig managen“, in: World ocean review. Mit Meeren Leben. Die Zukunft der Fische – die Fischerei der Zukunft, Hamburg 2013, (abrufbar unter: [https://oceanrep.geomar.de/22084/1/WOR2\\_gesamt.pdf](https://oceanrep.geomar.de/22084/1/WOR2_gesamt.pdf), abgerufen: 03.06.2021), S. 112.

3 *Härtel*, in: Streinz (Hrsg.), Beck'scher Kurzkommentar zum Vertrag über die Europäische Union, zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Auflage, München 2018, Art. 40 AEUV Rn. 60.

4 *Martinez*, in: Callies/Ruffert, Kommentar zum EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtscharta, 5. Auflage, München 2019, Art. 40 AEUV Rn. 140 f.

5 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 8. Auflage, München 2018, § 18 Rn. 4 ff.

6 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 4 ff.

7 *Europäische Kommission*, „Die gemeinsame Fischereipolitik – Ein Leitfaden für Benutzer“, Dezember 2008, (abrufbar unter: <https://docplayer.org/Die-gemeinsame-fischereipolitik.html>, abgerufen: 28.05.2021), S. 30.

schereiwirtschaft und die soziale Existenz der Fischer\*innen und Küstengebiete gewährleistet werden.<sup>8</sup> Daher werden Maßnahmen getätigt, welche das Wirtschaftswachstum des Sektors anregen. So werden beispielsweise Küstengebiete gefördert, Arbeitsplätze geschaffen und Flotten modernisiert.<sup>9</sup> Andererseits sollen Fischereibestände erhalten und das Meeresökosystem nachhaltig genutzt werden, sodass restriktive Maßnahmen notwendig sind.<sup>10</sup> Während also durch EU-Förderungen die Produktionskosten für die Fischerei niedrig gehalten werden, führt das gleichzeitig zu einem Zuwachs in der Fischereibranche was wiederum das Ziel der Fischereipolitik - die Angleichung der Flottenkapazität an die Fischbestände zu erreichen - erschwert.<sup>11</sup>

Die Strukturpolitik für die Fischerei muss sich ihrem Zielkonflikt stellen, um den Fischereisektor als Wirtschaftszweig nachhaltig zu erhalten. Der Blick auf zahlreiche Reformen und Erneuerungen der Strukturpolitik für die Fischerei zeigt, dass ein Ausgleich dieses Spannungsverhältnisses nicht einfach umzusetzen ist.

Das Ziel der Angleichung der Flottenkapazität und der Fangmöglichkeiten konnte bis heute nicht erreicht werden.<sup>12</sup> Erschwerend kommt hinzu, dass die EU sich als Staatenverbund der Herausforderung stellen muss, die vielen konträren Partikularinteressen der Nationalstaaten aufeinander abzustimmen und gemeinschaftliche, zielführende Regelungen zu schaffen.<sup>13</sup> Darüber hinaus zwingt der Klimawandel die Fischerei sich nachhaltiger zu strukturieren.<sup>14</sup>

Doch wie wird eine Fischereipolitik, die nachhaltiger, moderner und effizienter zu werden sucht, gemeinschaftlich durchgesetzt? Welche Instrumente nutzt die EU, um den Übergang zu einer nachhaltigen Fischereipraxis und einer wettbewerbsfähigen und sozialen Fischerei zu verwirklichen?

Fest steht, dass eine ambitionierte strukturpolitische Zielsetzung allein nicht ausreicht. Mit Blick auf die Historie lässt sich folgern, dass die Instrumente der Strukturpolitik für

---

8 Europäische Kommission, (Fn. 7), S. 30 f.; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 4 ff.

9 Europäische Kommission, „Die EU. Was sie ist und was sie tut“, (abrufbar unter: [https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/de/#chapter2\\_13](https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/de/#chapter2_13), abgerufen: 10.06.2021), S. 27.

10 Kraus/Döring, „Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines europäischen Ressourcenmanagements“, ZUR 2013, 3 (5).

11 Markus, *European Fisheries Law: From Promotion to Management*, Groningen 2009, S. 145.

12 Schacht/Wolff/Salomon/Carpenter/Yagüe-Gracia, 5-Jahresbilanz (2014-2019) der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, in: Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.), Berlin 2019, (abrufbar unter: [https://www.duh.de/fileadmin/user\\_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/GFP\\_Fischereipolitik\\_Broschüre\\_komplett\\_lange\\_Version\\_DE\\_16\\_12\\_19.pdf](https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/GFP_Fischereipolitik_Broschüre_komplett_lange_Version_DE_16_12_19.pdf), abgerufen: 06.06.2021), S. 121.

13 Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 4, 7; *Schröder*, (Fn. 2), S. 109, 124.

14 *Schacht*, (Fn. 12), S. 24.

die Fischerei das elementare Schlüsselement zur Verwirklichung strukturpolitischer Ziele sind. Die Fischereistrukturpolitik muss beweglich bleiben und sich dem aktuellen Zeitgeist anpassen.

Fraglich ist allerdings, ob die Strukturbeihilfen im Fischereisektor der Zielsetzung der EU auch gerecht werden. Die Förderung des Fischereisektors durch öffentliche Strukturbeihilfen bleibt nicht kritiklos und die Art und Weise der Finanzierung hat sich in der Vergangenheit als wenig zielführend herausgestellt.<sup>15</sup> Der Frage, wie die Strukturpolitik für die Fischerei sich entwickelte und welche Instrumente aktuell eingesetzt werden, um eine zielorientierte Umstrukturierung des Sektors in der Praxis umzusetzen, wird im Folgenden – auch in Hinblick auf den neuen Förderzeitraum von 2021-2027 – auf den Grund gegangen.

## **B. Was ist Strukturpolitik?**

### **I. Strukturpolitik - Begriffserläuterung**

Das Politikfeld der Strukturpolitik befasst sich, allgemein formuliert, mit staatlich initiierten Entwicklungen in der Wirtschaftsstruktur eines Hoheitsgebiets.<sup>16</sup> Dabei geht es darum, wirtschaftliche und soziale Divergenzen innerhalb dieses Gebietes auszugleichen.<sup>17</sup> Die Strukturpolitik ist für die verschiedensten politischen Bereiche relevant.<sup>18</sup> Da die Übergänge zwischen den zahlreichen Politikbereichen fließend sind, wird der Begriff der Strukturpolitik uneinheitlich verwendet und lässt sich nur schwer von anderen Politiken abgrenzen.<sup>19</sup> Damit ist die Strukturpolitik zwar auch als eigenes politisches Feld anzusehen, ist gleichzeitig aber auch Bestandteil zahlreicher anderer Politikbereiche, wie beispielsweise der gemeinsamen Fischereipolitik der EU.<sup>20</sup>

---

15 Vgl. *Schröder*, (Fn. 2), S.100; *Salomon*, (Fn. 12), S. 121.

16 *Fenner*, „Ein neuer wettbewerbsorientierter Ansatz in den wirtschaftsfördernden Politiken der EU“, juristische Dissertation, in: Herz/Bernhard/Hrbek/Rudolf/Nettesheim/Martin (Hrsg.), *Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft*, Band 40, Baden-Baden 2017, S. 262.

17 *Schmuck*, „Regional- und Strukturpolitik“, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), *Informationen zur politischen Bildung: EU*, Heft Nr. 345, Bonn 2020, S. 55.

18 Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 63, 70.

19 *Fenner*, (Fn. 16), S. 260.

20 *Bittner*, in: *Schwarze/Becker/Hatje/Schoo*, *EU-Kommentar*, 4. Auflage, Baden-Baden 2019, Art. 38 AEUV Rn. 32.

## II. Allgemeine Strukturpolitik der Europäischen Union

### 1. Historischer Hintergrund

Zu ihren Anfangszeiten kam es den Gründerstaaten der EU primär auf den wirtschaftlichen Zusammenhalt und die Etablierung eines Binnenmarktes und einer Zollunion an.<sup>21</sup> Es wurde angenommen, ein gemeinsamer Binnenmarkt gleiche auch die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten oder einzelnen Sektoren aus.<sup>22</sup> Eine darüber hinaus gehende Integration wurde erstmals in der Schlusserklärung der Pariser Gipfelkonferenz im Jahr 1972 formuliert.<sup>23</sup> Dort hieß es, die Gemeinschaft wolle strukturelle und regionale Unausgewogenheit, welche die Wirtschafts- und Währungsunion beeinträchtigen könnte, beheben und forderte die Gemeinschaftsorgane auf, Fonds für die Regionalentwicklung zu schaffen.<sup>24</sup> Seitdem wurden erste strukturpolitische Instrumente, namentlich der Europäische Sozialfonds (EFS), der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), eingeführt.<sup>25</sup> Die Zielsetzung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts wurde 1986 durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in den EGV inkorporiert und 1992 im EUV primärrechtlich verankert.<sup>26</sup> Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009, ist das Ziel der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten ausdrücklich in Art. 3 Abs. 3 EUV festgeschrieben.<sup>27</sup>

### 2. Rechtlicher Rahmen und Zielsetzung

Das in Art. 3 Abs. 3 EUV festgelegte Ziel der Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts und der Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten wird

---

21 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur* (Hrsg.), *Die Europäische Union, Europarecht und Politik*, 14. Auflage, Baden-Baden 2021, § 30 Rn. 2.

22 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur*, (Fn. 21), § 30 Rn. 2.

23 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur*, (Fn. 21), § 30 Rn. 2.

24 Schlusserklärung der Pariser Gipfelkonferenz vom 19. – 21. Oktober 1972, S. 6 f., (abrufbar unter: [https://www.cvce.eu/obj/erklarung\\_der\\_pariser\\_gipfelkonferenz\\_19\\_21\\_oktober\\_1972](https://www.cvce.eu/obj/erklarung_der_pariser_gipfelkonferenz_19_21_oktober_1972), abgerufen: 08.06.2021).

25 *Petzold*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), *Kommentar zum Europäisches Unionsrecht, EUV, AEUV, Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, 7. Auflage, Baden-Baden 2015, Art. 174 AEUV Rn. 4; *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 60 ff.

26 *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 60 ff.

27 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur*, (Fn. 21), § 30 Rn. 3; *Petzold*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, (Fn. 25), Art. 174 AEUV Rn. 4.

in Art. 174 bis 178 AEUV bekräftigt und konkretisiert. In Art. 174 AEUV wird die allgemeine Zielsetzung der Förderung der harmonischen Entwicklung der EU aufgegriffen und hinsichtlich der Verringerung der Entwicklungsunterschiede zwischen den verschiedenen Regionen ergänzt. Es sollen mithin Lebensbedingungen innerhalb der EU angeglichen und schwache und benachteiligte Regionen, Wirtschaftssektoren oder Personengruppen durch gezielte Fördermaßnahmen wettbewerbsfähig gemacht werden.<sup>28</sup> In Art. 175 Abs. 1 S. 3 AEUV werden Strukturfonds als Instrument zur Verwirklichung der strukturpolitischen Ziele vorgesehen. Dabei ist es allerdings notwendig, diese Fördermaßnahmen in andere Politiken der EU zu integrieren oder sie ihnen hinsichtlich der Zielsetzung anzupassen.<sup>29</sup>

### III. Die Durchsetzung der Strukturpolitik in der EU-Förderlandschaft 2014-2020

Die EU-Förderlandschaft stellt ein Mehrebenensystem dar, welches sich dadurch auszeichnet, dass der politische Leitrahmen auf Unionsebene festgelegt wird, während die Durchführung jener Förderpolitik in den Händen der Mitgliedsstaaten liegt.<sup>30</sup> Oberster Rahmen ist dabei die Europa-2020-Strategie, welche im Jahr 2010 zur Ablösung der Lisbon-Strategie, die auf Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU abzielte, eingeführt wurde.<sup>31</sup> Mit der Europa-2020-Strategie werden die übergeordneten Ziele der Union für die nächsten zehn Jahre in Leitinitiativen festgelegt, welche die Ausrichtung unionspolitischer Entscheidungen beeinflussen.<sup>32</sup>

Kernziel ist ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum Europas.<sup>33</sup>

---

28 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur*, (Fn. 21), § 30 Rn. 6.

29 *Epiney/Bieber*, in: *Epiney/Bieber/Haag/Kotzur*, (Fn. 21), § 30 Rn. 6.

30 *Mögele*, „Die Durchführung der EU-Förderpolitiken durch die Mitgliedsstaaten im Spannungsfeld europäischen Verwaltungs- und Haushaltsrechts – ein Werkstattbericht aus der Praxis der europäischen Mehrebenenverwaltung“, *EuR* 2016, 490 (490).

31 *Fenner*, (Fn. 16), S. 21; *Petzold*, (Fn. 25), Art. 174 AEUV Rn. 4.

32 Vgl. *Fenner*, (Fn. 16), S. 21 ff.; *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)*, „Europa-2020-Strategie“, (abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales/europa-europa-2020-strategie>, Stand: 17.02.2020, abgerufen: 29.05.2021); *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)*, „EU-Kohäsions- und Strukturpolitik“, (abrufbar unter: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/eu-kohaesions-und-strukturpolitik.html>, abgerufen: 29.05.2021).

33 *BMU*, (Fn. 32); *BMWi*, (Fn. 32).

Zur Umsetzung dieser Leitziele legt die Union einen mehrjährigen Finanzrahmen fest, der den verschiedenen EU-Förderpolitiken finanzielle Mittel zuteilt.<sup>34</sup> Die EU-Förderpolitiken werden durch die europäischen Struktur- und Investmentfonds (ESI) durchgesetzt.<sup>35</sup> Derzeit fundieren die ESI auf der VO (EU) Nr. 1303/2013, welche die Errichtung und Zielsetzung der jener zur Verwirklichung des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts festlegt.<sup>36</sup> Diese Verordnung soll die verschiedenen Fonds der Union vereinheitlichen, indem sie gemeinsame Rahmenbedingungen aufstellt.<sup>37</sup> Die Strukturfonds werden im Wege der geteilten Mittelverwaltung umgesetzt, wobei der Haushaltsvollzug von der Kommission an die Mitgliedsstaaten übertragen wird.<sup>38</sup> Derzeit gibt es fünf ESI-Fonds, die jeweils zur Einführung und Unterstützung einer europäischen Politik dienen. Dazu gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der Europäische Sozialfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums, der Kohäsionsfonds und der Europäische Meeres- und Fischereifonds.<sup>39</sup> Letzterer dient als maßgebliches Instrument zur Umsetzung strukturpolitischer Maßnahmen im Fischereisektor.

## C. Strukturpolitik für die Fischerei

### I. Überblick: Ziele und Instrumente

Die Strukturpolitik für die Fischerei verfolgt zum einen die allgemeinen strukturpolitischen Ziele, wie Harmonisierung und die Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts innerhalb der EU.<sup>40</sup>

Zum anderen ist die Strukturpolitik für die Fischerei eng mit den sektorspezifischen Zielen und Maßnahmen der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) verknüpft.<sup>41</sup>

---

34 *Mögele*, (Fn. 30), 490 (490); *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 63 ff.; *Fiebelkorn/Petzold*, „EU-Förderung in geteilter Verwaltung – am Beispiel der Europäischen Struktur- und Investmentfonds“, EuR 2020, 536 (549 f.).

35 *Mögele*, (Fn. 30), 490 (491 f.).

36 Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, ABl. L. 347, S. 320-469; vgl. auch: *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (539); *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 63 ff.

37 *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (539 f.).

38 *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (536).

39 *Petzold*, (Fn. 25), Art. 174 AEUV Rn. 3; *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (539).

40 *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, (Fn. 20), Art. 38 AEUV Rn. 32.

41 *Bittner*, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, (Fn. 20), Art. 38 AEUV Rn. 32; *Popescu*, in: EPRS/ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (Hrsg.), Briefing: Politische Maßnahmen der EU im Interesse der Bürger: „Fischerei“, Juni 2019, (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633150/EPRS\\_BRI\(2019\)633150\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/633150/EPRS_BRI(2019)633150_DE.pdf), abgerufen: 29.05.2021), S. 5.

Die GFP der EU lässt sich in drei Teilpolitiken gliedern: Ein gemeinschaftliches Fischereimanagement, eine gemeinsame Marktorganisation sowie eine gemeinsame Strukturpolitik.<sup>42</sup> Letztere sorgt durch Strukturbeihilfen dafür, die GFP umzusetzen. Ziel der Fischereistrukturpolitik ist, eine wettbewerbsfähige, ökologisch nachhaltige, rentable und sozial verantwortungsvolle Fischerei zu fördern und die finanziellen Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der GFP, sowie der integrierten Meerespolitik (IMP) zu bieten.<sup>43</sup> Derzeitige Grundlage für die finanzielle Förderung für die Umstrukturierung des Fischereisektors bietet die VO (EU) Nr. 508/2014, welche die Einrichtung des Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) vorsieht.<sup>44</sup> Die EMFF-Verordnung basiert wiederum auf der VO (EU) 1311/2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020 und sowie der VO (EU) Nr. 1303/2013 (ESI-Verordnung), die mit allgemeinen strukturellen und administrativen Vorgaben einen gemeinsamen Rahmen für die ESI bilden.<sup>45</sup> Durch die ESI-Verordnung gelten für alle fünf Fonds die gleichen Regelungen und Vorschriften, wodurch eine einheitliche Koordinierung der einzelnen Fonds gewährleistet wird.<sup>46</sup> In der ESI-Verordnung werden außerdem die allgemeine Ausrichtung der Fonds und die thematischen Ziele festgelegt.<sup>47</sup> Im Allgemeinen herrscht das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung.<sup>48</sup> Für die Fischereipolitik sind vor allem das Ziel der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Fischerei- und Aquakultursektors (Art. 9 Nr.

---

42 Markus, "A New Basic Regulation for the EU Common Fisheries Policy: A Post-Reform Inventory", in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda (Hrsg.), *Legal Regimes for Environmental Protection: Governance for Climate Change and Ocean Resources*, Leiden, Boston 2015, S. 180.

43 Bittner, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, (Fn. 20), Art. 38 AEUV Rn. 34; Ernst/Breuer, „Strukturbeihilfen im Fischereisektor“, in: Europäisches Parlament (Hrsg.), 2021, (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.3.4.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.3.4.pdf), abgerufen: 12.06.2021), S. 1.

44 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L. 149, S. 1-66.

45 Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1311/2013, Nr. 1311/2013, des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020, ABl. L. 347, S. 884-891; Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L. 347, S. 320-469; vgl. auch: Oppermann/Classen/Nettesheim, (Fn. 5), § 18 Rn. 63.

46 Aus den Rn. 20, 57 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 4, 9; Ernst/Breuer, (Fn. 43), S. 4.

47 Art. 9 der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, ABl. L. 347, S. 343.

48 Bittner, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, (Fn. 20), Art. 38 AEUV Rn. 28.

3) und die Förderung der Ressourceneffizienz und des Umweltschutzes (Art. 9 Nr. 6) wichtig, zu dessen Verwirklichung die EMFF-Verordnung erlassen wurde.<sup>49</sup>

## II. Historische Entwicklung der Fischereistrukturpolitik

Der Integrationsgrad der Europäischen Union und der EU-weit gemeinschaftliche Rahmen der Fischereistrukturpolitik musste sich allerdings erst entwickeln. Nicht immer war der Fischereisektor der Union derart politisiert. Die Strukturpolitik für die Fischerei findet ihre Anfänge schon in den 1970er Jahren und durchlief seitdem zahlreiche wichtige Reformen, die ihre heutige Existenz prägen.

### 1. Die Anfänge der Politisierung der Fischerei

Zunächst war die Fischerei unselbstständiger „Annex“ der gemeinsamen Agrarpolitik.<sup>50</sup> Mit dem Vertrag von Rom im Jahr 1957 wurde jedoch eine Rechtsgrundlage geschaffen, die unter anderem die Einführung einer gemeinsamen Fischereipolitik ermöglichte.<sup>51</sup> Fischereierzeugnisse wurden von der Definition landwirtschaftlicher Produkte erfasst, sodass die Grundlage einer gemeinsamen Fischereipolitik aus Art. 38-47 EGV abgeleitet werden konnte.<sup>52</sup> Für die sechs Gründerstaaten der damaligen EWG waren allerdings zunächst andere Agrarbereiche bedeutender als die Fischerei, sodass von der Möglichkeit, Verordnungen für die Fischerei zu erlassen und eine gemeinsame Fischereipolitik zu schaffen, vorerst kein Gebrauch gemacht wurde.<sup>53</sup>

---

49 Bittner, in: Schwarze/Becker/Hatje/Schoo, (Fn. 20), Art. 38 AEUV Rn. 28.

50 Vgl. Khan, in: Geiger/Khan/Kotzur, Kommentar zum EUV/AEUV, 6. Auflage, München 2017, Art. 38 AEUV Rn. 17; Europäische Kommission, „Common fisheries policy“, (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp\\_en](https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_en), abgerufen: 28.05.2021); Popescu, (Fn. 41), S. 3.

51 Köster, „Integration und Kohärenz im Meeresumweltschutz- und Fischereirecht der EU“, juristische Dissertation, in: Kloepfer (Hrsg.), Schriften zum Umweltrecht, Band 191, Berlin 2019, S. 141; Ernst/Breuer, „Die gemeinsame Fischereipolitik: Ein historischer Abriss“, in: Europäisches Parlament (Hrsg.), 2021, (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU\\_3.3.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.3.1.pdf), abgerufen: 08.05.2021), S. 1; Kraus/Döring, (Fn. 10), 3 (3); Leigh, European Integration and the Common Fisheries Policy, London, Canberra, 1983, S. 29 f.; Popescu, (Fn. 41), S. 5.

52 Köster, (Fn. 51), S. 141; Churchill/Owen, The EC Common Fisheries Policy, Oxford 2010, S. 4; Leigh, (Fn. 51), S. 29 f.

53 Leigh, (Fn. 51), S. 23 ff.

Erste Vorschläge für die Etablierung gemeinsamer Regeln für die Fischerei kamen erst 1966 auf.<sup>54</sup> Zu der Zeit war weder der EU-Binnenmarkt noch die Zollunion, welche heutzutage den Integrationsgrad der Union auszeichnen, vollständig entwickelt.<sup>55</sup> Die Mitgliedsstaaten verfolgten eigene Regeln in der Fischerei und ein individuelles Preis- und Fangmanagement.<sup>56</sup> Es gab unterschiedliche staatliche Beihilfen und der Handel von Fisch- und Fischereiprodukten zwischen den Mitgliedsstaaten wurde verzollt.<sup>57</sup> Gleichzeitig keimten Diskussionen über (internationale) Fangrechte vermehrt auf.<sup>58</sup> Das Bedürfnis nach einheitlichen Regeln für die Fischerei und einer gemeinsamen Politik zur Stärkung des Fischereisektors allgemein, und besonders der Wettbewerbsfähigkeit der EU, wuchs.<sup>59</sup>

Schließlich wurden im Jahr 1970 die erste Strukturverordnung für die Fischerei sowie eine Marktverordnung erlassen.<sup>60</sup> Die Relevanz strukturpolitischer Maßnahmen für den Fischereisektor zeigt sich mithin schon von Beginn an.

## **2. Die erste gemeinsame Strukturverordnung für die Fischerei 1970**

### **a) Umfang und Zielsetzung der Strukturverordnung**

Mit der ersten Strukturverordnung für die Fischerei wurde das Ziel verfolgt, durch die Fischerei einen angemessenen Lebensstandard der Bevölkerung sicherzustellen und die Fischereibestände der Gemeinschaft zu schützen.<sup>61</sup> Innovative Prinzipien, wie das Prinzip des gleichen Zugangs zu den Fanggebieten der Gemeinschaft und ein Diskriminierungsverbot wurden erstmals festgelegt.<sup>62</sup> Allerdings war der Umfang der ersten Verordnung für die Fischereistrukturpolitik überschaubar. Die Mitgliedsstaaten waren lediglich verpflichtet, ihre nationalen Strukturpolitiken anzugleichen und sich gegenseitig darüber in Kenntnis zu setzen.<sup>63</sup>

---

54 *Markus*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 23 ff.

55 *Leigh*, (Fn. 51), S. 23.

56 *Leigh*, (Fn. 51), S. 23.

57 *Leigh*, (Fn. 51), S. 23.

58 Vgl. *Markus*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 183 ff.

59 *Markus*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 183 ff.

60 Verordnung (EWG) Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft, ABl. L. 236, S. 5-20; vgl. auch: Oppermann/*Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 24 Rn. 41; *Leigh*, (Fn. 51), S. 28 f.; *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14; *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 4.

61 Aus den Gründen der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 1.

62 Art. 2 und 5 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 2.

63 Art. 1 und 6 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 2; *Markus*, (Fn. 11), S. 155.

Durch die Verordnung wurden auf Gemeinschaftsebene Rahmenbedingungen für die Gewährleistung öffentlicher finanzieller Beihilfen festgelegt. Sofern eine Maßnahme diesen Bedingungen entsprach, indem sie beispielsweise auf die Erhöhung der Produktivität durch Umstrukturierung der Flotte abzielte, wurde sie gefördert.<sup>64</sup>

#### **b) Durchsetzung der Strukturmaßnahmen**

Eine den Rahmenbedingungen der Verordnung entsprechende Förderung wurde hauptsächlich durch beigesteuerte finanzielle Mittel des jeweiligen Mitgliedsstaats finanziert.<sup>65</sup> Nur wenige Strukturbeihilfen wurden ausschließlich durch die EWG finanziert.<sup>66</sup> Über ein eigenes Finanzinstrument zur Durchsetzung der strukturpolitischen Maßnahmen verfügte die Fischerei allerdings nicht.<sup>67</sup> Vielmehr war die Finanzierung und damit Umsetzung der Ziele für die Fischereipolitik der Agrarpolitik untergeordnet.<sup>68</sup>

Die Finanzierung der GAP erfolgte im Jahr 1970 durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.<sup>69</sup> Der EAGFL umfasste zwei Abteilungen: Garantie und Ausrichtung.<sup>70</sup> Unter die Abteilung „Ausrichtung“ fiel die Verwirklichung der Ziele des Art. 39 Absatz 1 Buchstabe a) EGV sowie Strukturänderungen, die für das Funktionieren des gemeinsamen (Agrar-)Marktes erforderlich waren.<sup>71</sup> Auch wenn für die Strukturpolitik der Fischerei kein eigenes Finanzierungsmittel vorgesehen war, so erfolgte durch Art. 10 Absatz 2 der Strukturverordnung für die Fischerei ein Verweis auf Art. 6 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik.<sup>72</sup> Dementsprechend konnten gemeinsame Maßnahmen, die die Fischerei betrafen, durch Mittel des EAGFL finanziert werden, sofern sie der Verwirklichung der in Art. 39 Absatz 1 Buchstabe a) EGV festgelegten Ziele entsprachen.<sup>73</sup>

---

64 Art. 9 und 10 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 3.

65 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 222; *Markus*, (Fn. 11), S. 155 f.

66 *Markus*, (Fn. 11), S. 156.

67 *Leigh*, (Fn. 51), S. 32; *Martinez*, in: *Callies/Ruffert*, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 141; *Weis/Busse*, „Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand“, in: *ZUR* 2013, 10 (10).

68 *Leigh*, (Fn. 51), S. 32; *Martinez*, in: *Callies/Ruffert*, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 141; *Weis/Busse*, (Fn. 67), 10 (10); *Popescu*, (Fn. 41), S. 3.

69 Art. 10 Absatz 2 der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 3.

70 Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70 des Rates vom 21. April 1970 über die Finanzierung der gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L. 94, S. 14.

71 Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 729/70, ABl. L. 94, S. 14.

72 Verordnung (EWG) Nr. 729/70, ABl. L. 94, S. 13.

73 Art. 6 der VO (EWG) Nr. 729/70, ABl. L. 94, S. 15.

### 3. Offizielle Einführung der GFP 1983

Im Laufe der Jahre veränderte sich die Zielsetzung der Fischereipolitik. Im Jahr 1970 war das Hauptziel, die Produktivität des Fischereisektors zu verstärken.<sup>74</sup> Der Fokus lag darauf, einen stabilen Fischereisektor zu bilden.<sup>75</sup> Die finanziellen Maßnahmen betrafen damals überwiegend den Ausbau von Fangkapazitäten.<sup>76</sup> Doch durch den Beitritt weiterer Küstenstaaten, wie Großbritannien, Irland und Dänemark und der völkerrechtlichen Anerkennung der ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) von 200 Seemeilen mit Inkrafttreten des UN-Seerechtsabkommen im Jahr 1982, wurde das Problem der Überkapazität der Flotte immer größer und die Frage nach Fischereirechten für die EWG-Staaten immer lauter.<sup>77</sup> Aufgabe der EWG war nun, die durch die Erklärung der AWZ veränderten Fischereibestände der Gemeinschaft gemeinsam zu bewirtschaften und die Zugangsrechte untereinander zu regeln.<sup>78</sup> Außerdem wurde deutlich, dass die Gesamtfangmengen reduziert werden müssen, um Fischbestände langfristig erhalten zu können.<sup>79</sup> Um den Fischereisektor effizient zu halten, wuchs das Bedürfnis nach einer EU-weit kohärenten Fischereipolitik. Letztlich trat 1983 die Verordnung (EWG) Nr. 170/83 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen in Kraft.<sup>80</sup> Damit wurden die AWZ bestätigt und die Erhaltung der Fischereibestände durch Einführung von mehrjährigen Ausrichtungsprogrammen für die Fischerei und damit die gemeinschaftliche Festlegung zulässiger Gesamtfangmengen und Quoten angestrebt.<sup>81</sup> Die Grundverordnung wurde ferner durch weitere Verordnungen ergänzt. Maßgeblich für die strukturpolitischen Beihilfen der EWG waren die VO (EWG) Nr. 2908/83, die VO (EWG) Nr. 2909/83 und die Richtlinie Nr. 515/83.<sup>82</sup> Alle von der EWG

---

74 Aus den Gründen der Verordnung (EWG) Nr. 2141/70, ABl. L. 236, S. 1; *Markus*, (Fn. 11), S. 234; *ders.*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 183.

75 *Markus*, (Fn. 11), S. 234; *ders.*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 183.

76 *Markus*, (Fn. 11), S. 234; *Weidenfeld/Wessels*, Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration, 13. Auflage, Baden-Baden 2014, S. 276.

77 *Markus*, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 184; *Martinez*, in: Callies/Ruffert, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 130; *Kraus/Döring*, (Fn. 10), 3 (3); *Ernst/Breuer*, (Fn. 51), S. 2.

78 *Popescu*, (Fn. 41), S. 2.

79 *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

80 Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung von Fischereiresourcen, ABl. L. 24, S. 1-13.

81 *Martinez*, in: Callies/Ruffert, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 127; *Ernst/Breuer*, (Fn. 51), S. 2; *Markus*, (Fn. 11), S. 235 f.; *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

82 Verordnung (EWG) Nr. 2908/83 des Rates vom 4. Oktober 1983 über eine gemeinsame Maßnahme zur Umstrukturierung, Modernisierung und Entwicklung der Fischwirtschaft und zur Entwicklung der Aquakultur, ABl. L. 290, S. 1-8; Verordnung (EWG) Nr. 2909/83 des Rates vom 4. Oktober 1983 über eine Regelung zur

ausgehenden Beihilfen wurden durch den EAGFL finanziert.<sup>83</sup> Um die wirtschaftlichen Defizite der EWG-Flotte durch die völkerrechtliche Einführung der AWZ auszugleichen, konzentrierte sich die Förderung schwerpunktmäßig auf die Modernisierung und Verbesserung der Flotte und die Erweiterung der Aquakultur.<sup>84</sup> Zudem wurden Expeditionen gefördert, um neue Fischbestände ausfindig zu machen.<sup>85</sup> All diese Subventionen und Beihilfen führten im Ergebnis jedoch nicht dazu, dass das Problem der Überkapazität gelöst wurde.<sup>86</sup>

#### 4. Weitere Reformen

##### a) Die 1992-Reform

Der Beitritt der Fischereistaaten Spanien und Portugal im Jahr 1986 führte zu einer Vergrößerung der Flotte, wodurch erneut Reformbedarf der GFP aufkam.<sup>87</sup> Oberstes Ziel der 1992-Reform war zunächst die Anpassung der Flottenkapazität an die Fangmöglichkeiten durch einen Kapazitätsabbau der Flotte.<sup>88</sup> Um den Kapazitätsabbau und die daraus resultierenden sozialen Folgen abzumildern, waren strukturelle Maßnahmen und Beihilfen vorgesehen.<sup>89</sup> Dafür wurde die Strukturpolitik für die Fischerei durch Erlass der Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 erstmalig mit einem eigenständigen Finanzinstrument, dem Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF), ausgestattet und in die allgemeine Strukturpolitik der Union integriert.<sup>90</sup> Allerdings war das FIAF weiterhin Bestandteil des EAGFL.<sup>91</sup> Zielsetzung des FIAF war die nachhaltige Nutzung der Fischbestände und eine solide Nahrungsversorgung der Bevölkerung mit Fisch.<sup>92</sup> Um dies zu verwirklichen wurden durch die Verordnung (EWG) Nr. 3699/93 Maßnahmen vorgeschrieben, die durch

---

Förderung der Versuchsfischerei und der Zusammenarbeit in der Fischwirtschaft im Rahmen gemeinsamer Unternehmen, ABl. L. 290, S. 9-13; Richtlinie (EWG) Nr. 515/83, ABl. L. 290, S. 15-19.

83 Vgl. Markus, (Fn. 11), S. 160.

84 Markus, (Fn. 11), S. 161 f.

85 Markus, (Fn. 11), S. 163.

86 Markus, (Fn. 11), S. 37, 235 f.

87 Ernst/Breuer, (Fn. 51), S. 2.

88 Ernst/Breuer, (Fn. 51), S. 3.

89 Ernst/Breuer, (Fn. 51), S. 3.

90 Verordnung (EG) Nr. 3699/93 des Rates vom 21. Dezember 1993 über die Kriterien und Bedingungen für die Strukturmaßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Fischerei und Aquakultur sowie der Verarbeitung und Vermarktung der entsprechenden Erzeugnisse, ABl. L. 346, S. 1-13; vgl. auch: Martinez, in: Callies/Ruffert, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 142; Ernst/Breuer, (Fn. 43), S. 2; Markus, (Fn. 11), S. 37; Massakowski, Die Regionalpolitik der EU, der Bundesregierung und der Länder - dargestellt am Beispiel Schleswig-Holsteins, Hamburg 1995, S. 52 f.

91 Martinez, in: Callies/Ruffert, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 142.

92 Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei, ABl. L. 193, S. 1-4; vgl. auch Massakowski, (Fn. 90), S. 53.

das FIAF gefördert werden sollten.<sup>93</sup> Dazu gehört die Anpassung des Fischereiaufwands, Flotten- und Fischereischiffsmodernisierung und Investitionen in die Hafeninfrastruktur und Verarbeitung und Vermarktung von Fischprodukten.<sup>94</sup> Um die Anpassung des Fischereiaufwands zu gewährleisten, wurde unter anderem festgelegt, dass Schiffe, die älter als zehn Jahre sind abgewrackt oder an ein Drittland verkauft werden.<sup>95</sup> Des Weiteren wurde im Jahr 1994 die Initiative Pesca gegründet, welche die Umstrukturierung des Fischereisektors hinsichtlich der Unterstützung von Gebieten, die von der Fischerei abhängig sind, förderte.<sup>96</sup> Im Rahmen der Initiative wurden vor allem Maßnahmen ergriffen, wie Vorruhestandsregelungen oder Förderungen von Jungfischer\*innen, welche die Folgen des Strukturwandels in sozialer Hinsicht abzufedern versuchten.<sup>97</sup>

## b) Die 2002-Reform

Die Strukturpolitik für die Fischerei aus 1993 erwies sich jedoch als wenig zielführend. Die Fischereiflotte der EG war noch immer zu groß.<sup>98</sup> Beginnend mit der sogenannten Agenda 2000, in dessen Rahmen neue Leitlinien zur Umstrukturierung des Fischereisektors vorgegeben wurden, und der anschließenden Reform im Jahr 2002 gab es einen Wendepunkt in der Zielsetzung der Strukturpolitik.<sup>99</sup>

Erstmals wurden die Fangquoten anhand wissenschaftlicher Empfehlungen festgelegt.<sup>100</sup> Die Fischerei sollte nachhaltiger und ökologischer ausgerichtet werden.<sup>101</sup> Die reformierte Grundverordnung legte zur Verhinderung einer weiteren Expansion der EU-Flotte fest, dass öffentliche Beihilfen die Fangleistung der Flotte nicht mehr verstärken dürfen.<sup>102</sup> Durch die Verordnung (EG) 2369/2002 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor sollten die Förderinstrumente der Gemeinschaft zielführender ausgerichtet werden.<sup>103</sup> Außerdem

---

93 Verordnung (EG) Nr. 3699/93, ABl. L. 346, S. 1-13; *Massakowski*, (Fn. 90), S. 54.

94 Art. 8, Art. 9, Art. 10 der Verordnung (EG) Nr. 3699/93, ABl. L. 346, S. 3 f.

95 *Massakowski*, (Fn. 90), S. 54.

96 *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276; *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 2; *Massakowski*, (Fn. 90), S. 57.

97 *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 2; *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

98 *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

99 *Markus*, (Fn. 11), S. 37; *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 2; *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14.

100 *Köster*, (Fn. 51), S. 145.

101 *Köster*, (Fn. 51), S. 145.

102 *Europäische Kommission*, (Fn. 7), S. 20; *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14.

103 Verordnung (EWG) Nr. 2080/93, ABl. L. 193, S. 49-56; vgl. auch: *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14.

wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 die mehrjährigen Ausrichtungsprogramme für die Fischereiflotten durch ein vereinfachtes und übersichtlicheres System ersetzt.<sup>104</sup> Modernisierungsmaßnahmen waren nur förderfähig, solange sie nicht die Fangkraft des Fischerschiffes, sondern lediglich Hygienestandards oder Arbeitsbedingungen verbessert.<sup>105</sup> Gemäß der VO (EG) Nr. 2370/2002 wurden Abwrackprämien von Fischereifahrzeugen finanziell gefördert, um das Ziel der Flottenreduzierung zu erreichen.<sup>106</sup> Zwar war die 2002-Reform sehr ambitioniert und auf eine nachhaltige Umstrukturierung des Fischereisektors ausgerichtet; blieb jedoch im Ergebnis wenig erfolgreich, sodass weiterhin Reformbedarf bestand.<sup>107</sup>

### c) Die 2007-Reform

Im Rahmen der dritten Reform der GFP wurde für den Zeitraum von 2007-2013 der Europäische Fischereifonds (EFF) basierend auf der Verordnung (EG) Nr. 1198/06 als gesondertes Finanzinstrument der GFP ins Leben gerufen.<sup>108</sup> Anders als sein Vorgänger, das FIAF, ist der EFF ein eigenständiger Europäischer Strukturfonds und nicht mehr in den EAGFL integriert.<sup>109</sup> Der EFF stellt den Rahmen zur Verwirklichung und Entwicklung einer nachhaltigen Fischerei innerhalb der Gemeinschaft.<sup>110</sup> Damit waren sowohl die Produktion, als auch die Verarbeitung und Vermarktung von Fischereiprodukten umfasst.<sup>111</sup>

Ferner enthielt die reformierte Strukturpolitik für die Fischerei fünf sogenannte Prioritätsachsen und jeder Mitgliedsstaat musste ein operationelles Programm entwerfen, welches der Erfüllung der Prioritätsachsen diene.<sup>112</sup>

---

104 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. L. 358, S. 59-80; *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

105 *Weidenfeld/Wessels*, (Fn. 76), S. 276.

106 Verordnung (EG) Nr. 2370/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 zur Einführung einer Sofortmaßnahme der Gemeinschaft für das Abwracken von Fischereifahrzeugen, ABl. L. 358, S. 57-58.

107 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 21; *Köster*, (Fn. 51), S. 145.

108 Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates vom 27. Juli 2006 über den Europäischen Fischereifonds, ABl. L. 223, S. 01-44; *Weis/Busse*, (Fn. 67), 10 (11); *Markus*, (Fn. 11), S. 203 f.; *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 506.

109 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 498/2007 der Kommission vom 26. März 2007 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) 1198/2006 des Rates über den Europäischen Fischereifonds, ABl. L. 120, S. 1-80; *Markus*, (Fn. 11), S. 204; *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 506.

110 Art. 1 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 4.

111 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 507.

112 *Markus*, (Fn. 11), S. 203 ff.; *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 507ff.

Die erste Priorität umfasste Maßnahmen zur Anpassung der Fischereiflotte.<sup>113</sup> Interventionen auf dem Gebiet waren beispielsweise Beihilfen für die dauerhafte Stilllegung von Fischereifahrzeugen, Bildungsprojekte und Umschulungen.<sup>114</sup>

Die zweite Prioritätsachse thematisierte die Aquakultur, Binnenfischerei, Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur.<sup>115</sup> Geförderte Maßnahmen in diesem Bereich waren unter anderem die Förderung der Anschaffung von umweltschonenden Fanggeräten.<sup>116</sup>

Unter der dritten Prioritätsachse wurden Maßnahmen von gemeinsamem Interesse zusammengefasst.<sup>117</sup> Dazu zählen Projekte zum Schutz und zur Entwicklung einer nachhaltigen Flora und Fauna, die Förderung der Märkte oder neuer Kooperationen von Wissenschaftler\*innen und Unternehmen.<sup>118</sup>

Die vierte Prioritätsachse unterstützt Fördermittel zugunsten der nachhaltigen Entwicklung der Fischwirtschaftsgebiete.<sup>119</sup> Zu den Gebieten, die sich für Interventionen qualifizierten, gehörten zum Beispiel vom Fischereiabbau betroffene Küstengebiete.<sup>120</sup>

Die letzte Priorität ermöglicht Strukturbeihilfen im Bereich „Technische Hilfe“.<sup>121</sup> Darunter fallen Förderungen für Vorbereitungs-, Überwachungs-, und technische Unterstützungsmaßnahmen, die eine bessere Kontrolle der Strukturpolitik und der Fischereipolitik im Allgemeinen gewährleisten sollen.<sup>122</sup>

Die Finanzierung dieser Programme erfolgte nach dem Prinzip der Ko-finanzierung. Dafür wurde EFF mit Haushaltsmitteln in Höhe von 3,849 Milliarden Euro ausgestattet.<sup>123</sup>

Diese Finanzmittel mussten die Mitgliedsstaaten wenigstens zugunsten einer der sechs Prioritätsachsen investieren.<sup>124</sup>

---

113 Art. 21- 27 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 11-15.

114 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 515 ff.; *Ernst/Breuer* (Fn. 43), S. 3.

115 Art. 28- 35 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 15-18.

116 *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 3.

117 Art. 36-42 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 18-20.

118 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 525; *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 3.

119 Art. 43-45 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 20-22.

120 *Churchill/Owen*, (Fn. 52), S. 529.

121 Art. 46 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 22.

122 *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 3.

123 Art. 12 Absatz 1 der VO (EG) Nr. 1198/2006, ABl. L. 223, S. 7.

124 *Markus*, (Fn. 11), S. 204 ff.; *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 3.

Insgesamt verfolgte die durch den EFF betriebene Förderpolitik für den Fischereisektor durchaus ambitionierte Ziele. Allen voran sollte eine Balance zwischen den Kapazitäten und Ressourcen endlich erreicht werden.<sup>125</sup>

### **III. Entwicklungshintergrund der Fischereistrukturpolitik - Ein Zwischenfazit**

Die zahlreichen Reformen der Strukturpolitik verdeutlichen, dass der Zielkonflikt zwischen nachhaltiger Entwicklung und Reduktion der Flottenüberkapazität auf der einen Seite, und Wettbewerbsfähigkeit und sozialer Unterstützung der im Sektor Beschäftigten auf der anderen Seite, schwierig zu bewältigen ist. Seit 1970 versucht die EU die Herausforderung der Anpassung der Flottenkapazitäten an die Fangmöglichkeiten zu erreichen und das Spannungsverhältnis der mit der Strukturpolitik verfolgten Ziele zu lösen.

Die Fischerei entwickelte sich aus einem der Agrarpolitik unterstellten Bereich zu einem selbstständigen unionspolitischen Bereich und etablierte letztlich, um eine verbesserte Zielverwirklichung zu ermöglichen, ein eigenes Finanzinstrument. Damit sollte der Fischereisektor einen koordinierteren Strukturwandel durchlaufen und dessen fischereisektorspezifischen Auswirkungen im angemessenen Maße ausgleichen werden.

Allerdings wurde die Reduzierung der Flotte und eine Anpassung an die Fangkapazitäten nicht erreicht. Im Jahr 2009 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch „Reform der Fischereipolitik“, in welchem sie eine Bilanz der bisherigen Fischereipolitik zieht.<sup>126</sup> Besonders werden die Fangquotenentscheidungen der EU-Kommission kritisiert.<sup>127</sup> Für die zu hohen Quoten wird unter anderem die Finanzpolitik der Union im Fischereisektor verantwortlich gemacht, die durch die Subventionierung von Modernisierungsmaßnahmen der EU-Flotte den Aufbau von Fangkapazitäten noch immer (indirekt) fördert.<sup>128</sup> Die zu hohen Fangquoten und die daraus resultierende Überfischung gehen zu Lasten der Umwelt.<sup>129</sup> Allerdings ist es auch Aufgabe der Strukturpolitik, soziale Ziele zu verwirklichen und die Wettbewerbsfähigkeit des Sektors aufrecht zu erhalten.<sup>130</sup> Jenes Spannungsverhältnis zwischen den strukturpolitischen Schwerpunkten führt zu einem „Teufelskreis“, welchem die EU mehrerer Reformen zum Trotz nicht entkommen konnte.

---

125 Churchill/Owen, (Fn. 52), S. 533.

126 Priebe, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14.

127 Kraus/Döring, (Fn. 10), 3 (4); Salomon, (Fn. 12), S. 123.

128 Kraus/Döring, (Fn. 10), 3 (4); Salomon, (Fn. 12), S. 121.

129 Salomon, (Fn. 12), S. 121; Kraus/Döring, (Fn. 10), 3 (4).

130 Kraus/Döring, (Fn. 10), 3 (4).

## **D. Aktuelle Instrumente der Strukturpolitik für die Fischerei**

### **I. Neuer gesetzlicher Rahmen für die 2013 Reform**

Im Jahr 2013 wurde eine vierte Reform der gemeinsamen Fischereipolitik eingeläutet. Diese Reform unterscheidet sich nicht nur aufgrund ihrer neuen, nachhaltigeren Zielsetzung von den Vorherigen, sondern auch aufgrund der neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments, durch Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009.<sup>131</sup>

Mit dem Vertrag von Lissabon hat die Union die ausschließliche Kompetenz für die Erhaltung der Meeresschätze (Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV). Maßnahmen der Strukturpolitik fallen unter die geteilte Zuständigkeit (vgl. Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art 4 Abs. 1, 2 lit d AEUV). Die geteilte Zuständigkeit bedeutet, dass die Mitgliedsstaaten nur so lange gesetzgeberisch tätig werden können, wie die EU noch nicht tätig wurde.<sup>132</sup>

Zudem verweist Art. 4 Abs. 2 AEUV auf die Art. 38 ff. AEUV, welche den Bereich der Fischerei ausführlicher regeln. War die Fischerei vor dem Vertrag von Lissabon nur Unterbereich der Agrarpolitik der Union,<sup>133</sup> so wurde spätestens mit der Wortlauterweiterung der einschlägigen Artikel um den Begriff der Fischerei deutlich, dass die Fischereipolitik der Agrarpolitik gleichrangig gestellt ist, vgl. Art. 38 AEUV.

Auch der Entscheidungsprozess der GFP veränderte sich mit dem Vertrag von Lissabon. Seitdem ist gemäß Art. 43 Absatz 2 AEUV die Mitentscheidung durch Rat und Parlament Teil des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens.<sup>134</sup> Da die Strukturpolitik für die Fischerei sich besonders durch Interventionismus auszeichnet, wird durch die Aufwertung der Rolle des Parlaments die demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungen verstärkt.<sup>135</sup>

### **II. Der Europäische Meeres- und Fischereifonds (2014-2020)**

#### **1. Rechtsgrundlage**

Der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) ist einer der fünf europäischen Struktur- und Investmentfonds. Seine eine primärrechtliche Grundlage findet der EMFF

---

131 Markus, in: Koch/König/Sanden/Verheyen/Roda, (Fn. 42), S. 179.

132 Fenner, (Fn. 16), S. 213.

133 Martinez, in: Callies/Ruffert, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 141.

134 Popescu, (Fn. 41), S. 3.

135 Popescu, (Fn. 41), S. 3; Oppermann/Classen/Nettesheim, (Fn. 5), § 18 Rn. 4 ff.

in und Art. 42 und 43 Abs. 2 AEUV. Sekundärrechtliche Grundlage bildet zum einen die grundlegende ESI-VO (EU) Nr. 1303/2013. Unter Berücksichtigung der sektorspezifischen Besonderheiten fundiert der EMFF zum anderen aktuell auf der Verordnung (EU) Nr. 508/2014, welche die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Umstrukturierung des Fischereisektors setzt.<sup>136</sup> Die EMFF-Verordnung trat rückwirkend zum 01.01.2014 in Kraft.

## **2. Überblick über den Regelungsgehalt der EMFF-Verordnung**

Die EMFF-Verordnung umfasst insgesamt acht Titel, welche die Rahmenbedingungen für die Förderung des Fischereisektors vorgeben. Im ersten Titel werden Gegenstand, Anwendungsbereich und Begriffsbestimmungen festgelegt.

Unter Titel II wird der allgemeine Rahmen der Verordnung mit den wesentlichen Zielen und Prioritäten der Union skizziert.<sup>137</sup> Die vier primären Ziele des EMFF sind die Förderung einer wettbewerbsfähigen, ökologisch nachhaltigen, rentablen und sozial verantwortungsvollen Fischerei und Aquakultur, die Unterstützung der Durchführung der gemeinsamen Fischereipolitik, der Beitrag zur Förderung einer ausgewogenen und integrativen territorialen Entwicklung der Fisch- und Aquakulturwirtschaftsgebiete und die Umsetzung der integrierten Meerespolitik.<sup>138</sup> Außerdem wird in der EMFF-Verordnung festgeschrieben, dass die Verfolgung dieser Ziele nicht zu einer Erhöhung der Fangkapazität führen darf.<sup>139</sup> Oberstes strukturpolitisches Ziel bleibt mithin nach wie vor die Flottenüberkapazität zu beheben.<sup>140</sup> In Art. 6 der EMFF-Verordnung werden die Prioritäten der Förderungen durch den EMFF festgelegt.

Titel III regelt den Finanzplan und in Titel IV sind Vorschriften zur Programmplanung für sowohl die geteilte als auch die direkte Mittelverwaltung.

Die in geteilter Mittelverwaltung finanzierten Maßnahmen werden in Titel V spezifiziert. Diese Maßnahmen entsprechen den in Art. 6 festgelegten Prioritäten der Union. Innerhalb dieses Titels wird die Förderung für die nachhaltige Entwicklung der Fischerei (Art. 24-44) und der Aquakultur (Art. 45-57), von Fisch- und Aquakulturwirtschaftsgebieten (Art. 58-64), sowie Maßnahmen im Bereich der Vermarktung und der Verarbeitung (Art. 65-

---

136 Verordnung (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149 vom 20.05.2014, S. 1-66.

137 Art. 5, Art. 6 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 13 f.

138 Art. 5 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 13.

139 Art. 5 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 13.

140 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14; *Europäische Kommission*, (Fn. 7), S. 30.

69) und den Ausgleich für Mehrkosten für Fischerei- und Aquakulturerzeugnisse in Gebieten äußerster Randlage (Art. 70-73) und die begleitenden Maßnahmen für die GFP, IMP und technische Hilfe (Art. 74-80) geregelt.<sup>141</sup>

Titel VI befasst sich mit der direkten Mittelverwaltung; Titel VII und VIII mit der Durchführung der jeweiligen Mittelverwaltung.<sup>142</sup>

### 3. Umsetzung: Funktionsweise der Finanzierung

Die EMFF-Förderung in der Mehrebenenstruktur der Union wird hauptsächlich nach der Methode der geteilten Mittelverwaltung ausgeführt.<sup>143</sup> In einigen Ausnahmen sieht die EMFF-Verordnung jedoch auch die direkte Mittelverteilung vor, bei welcher Förderprojekte direkt durch die Union durchgeführt werden.<sup>144</sup>

Bei der geteilten Mittelverwaltung werden auf Unionsebene Rahmenbedingungen für strukturpolitische Maßnahmen beschlossen, die sowohl aus dem EU-Haushalt, also dem EMFF, als auch durch finanzielle Mittel der Mitgliedsstaaten finanziert werden.<sup>145</sup> Die EU-Länder arbeiten dafür jeweils ein operationelles Programm aus, welches darlegt, wie und wofür die zugewiesenen Mittel verwendet werden sollen.<sup>146</sup> Dieses wird der Europäischen Kommission vorgelegt und im Anschluss genehmigt.<sup>147</sup>

Während die Durchführungsverantwortung also in den Händen der Mitgliedsstaaten liegt, bleibt die Kontrolle der Umsetzung und über den Haushaltsvollzug überwiegend in der Verantwortung der Union.<sup>148</sup> Deshalb erließ die Kommission Vorschriften, die detaillierte technische Aspekte der Durchführung der Verordnung festsetzen. Unter anderem müssen die Mitgliedsstaaten die Daten über ihre Fangtätigkeiten an die Kommission übermitteln.<sup>149</sup> Ebenso gibt die Kommission den Inhalt und die Struktur eines Begleit- und Bewertungssystems für finanzierte Maßnahmen vor, nach welchem sich die EU-Länder richten müssen.<sup>150</sup> Außerdem gibt sie das Format der jährlichen Berichte über die

---

141 Art. 24-80 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 21-45.

142 Art. 81-127 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 45-59.

143 Vgl. Art. 7 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 14; *Mögele*, (Fn. 30), 490 (499).

144 Vgl. Art. 7 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 14.

145 *Europäische Union*, Maritime Angelegenheiten und Fischerei (Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung), Brüssel 2018, S. 15.

146 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

147 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

148 Siehe Art. 17 Abs. 1, 317 Abs. 1 und 319 Abs. 1 EUV; vgl. dazu auch: *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (545 f.); *Mögele*, (Fn. 30), 490 (498).

149 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

150 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

finanzierten Programme vor.<sup>151</sup> Des Weiteren liegt in der Kompetenz der Union, die Fondszahlungen an Mitgliedsstaaten auszusetzen, wenn diese die Bedingungen nicht einhalten.<sup>152</sup>

Das EMFF-Strukturförderungssystem ist mithin von geteilter Verwaltung und Verantwortung geprägt, wodurch den einzelnen Mitgliedsstaaten zwar ausreichender Handlungs- und Gestaltungsfreiraum geboten wird und regionale Bedürfnisse berücksichtigt werden.<sup>153</sup> Gleichzeitig entsteht durch die Methode der geteilten Verwaltung eine Verantwortungslücke und es werden divergierende Förderungen unter den Mitgliedsstaaten generiert, welche die Effizienz der Strukturpolitik beeinflussen.<sup>154</sup>

#### **4. Schwerpunkte der Finanzierung**

Der EMFF hat sechs Prioritäten: Nachhaltige Fischerei, nachhaltige Aquakultur, Durchsetzung der GFP, Beschäftigung und territorialer Zusammenhalt, Vermarktung und Verarbeitung, Umsetzung der IMP und Technische Hilfe zur Umsetzung ebendieser Prioritäten.<sup>155</sup> Die Maßnahmen, die unter diese sechs Prioritäten fallen, lassen sich wiederum in soziale, wirtschaftliche und nachhaltige Ziele gliedern.<sup>156</sup> Es wird also eine *ökologisch nachhaltige EU-Fischerei (a)*, die *Wettbewerbsfähigkeit (b)* und die *Verbesserung sozialer Bedingungen (c)* gefördert.<sup>157</sup>

##### **a) Eine ökologisch nachhaltige EU-Fischerei**

Der allgemeine Grundsatz, dass die Fischereiförderung nicht zu einer Erhöhung der Fangkapazität führen darf (Art. 5), dient dem Ziel der ökologischen und nachhaltigen Fischerei.<sup>158</sup> Auch an dieser Stelle zeigt sich, dass das Ziel der Angleichung der Flottenkapazität noch immer größter Herausforderung und oberste Priorität der Union ist. Um dieses Ziel und darüberhinausgehend auch eine nachhaltige Entwicklung der Fischerei zu erreichen, bietet die EMFF-Verordnung eine Vielzahl an Instrumenten, von welchen einige folgend beleuchtet werden.

---

151 Europäische Union, (Fn. 145), S. 15.

152 Europäische Union, (Fn. 145), S. 15.

153 Vgl. *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (549 ff.); *Europäische Kommission*, (Fn. 7), S. 31; *Schröder*, (Fn. 2), S. 128.

154 Vgl. *Mögele*, (Fn. 30), 490 (507 f.); *Schröder*, (Fn. 2), S. 128.

155 Art. 6 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 13 f.

156 *Martinez*, in: *Callies/Ruffert*, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 143.

157 Art. 6 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 13 f.; vgl. auch: *Ernst/Breuer*, (Fn. 43), S. 3; *Martinez*, in: *Callies/Ruffert*, (Fn. 4), Art. 40 AEUV Rn. 143.

158 Vgl. *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, (Fn. 1), Art. 39 AEUV Rn. 73.

### **aa) Förderverbote oder Einstellungen**

Um die nachhaltige Entwicklung der Fischerei zu erreichen und ein Wachsen der Flottenkapazität zu verhindern, werden in der Verordnung Förderverbote festgeschrieben.<sup>159</sup> Beispielsweise werden Vorhaben, welche den Bau oder die Einfuhr neuer Fischereifahrzeuge betreffen oder auf die Verbesserung der Fangkapazität eines Schiffes abzielen, von einer Förderung ausgeschlossen (Art. 11). Ferner sind Fischereibetreiber, welche die Regeln zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze missachten, nicht förderfähig (Art. 10).

### **bb) Investitionen zur Bewältigung der Rückwurfproblematik**

Eine große Verschwendung der knappen Ressource, von welcher der gesamte Sektor der Fischerei abhängig ist, geschieht immer wieder durch qualitativ mangelhafte Fanggeräte und Fangmethoden.<sup>160</sup> Fische, für die Fischer\*innen keine Quote haben, die zu klein sind oder weil andere Vorschriften bezüglich der Zusammensetzung der Fänge eingehalten werden müssen, werden – tot oder lebendig – wieder zurück ins Meer geworfen.<sup>161</sup> Das führt dazu, dass die ohnehin schon begrenzte Ressource noch knapper wird. Dem steuert die Europäische Union im Einklang mit dem von der GFP eingeführten Rückwurfverbot durch Investitionen in die selektive Fischerei gegen.<sup>162</sup> Bei der selektiven Fischerei werden bestimmte Fanggeräte verwendet, die nur den Fang von Fischen bestimmter Art und Größe ermöglichen.<sup>163</sup> Dadurch werden Rückwürfe von Fischen, die ungewollt mitgefangen werden, reduziert.

### **cc) Förderung von Datenerhebung und Kontrollen**

Da der Erfolg strukturpolitischer Maßnahmen maßgeblich von einem wirksamen Durchsetzungssystem abhängt, stellt der EMFF Finanzmittel zur Stärkung von Programmen, die der Überwachung und Kontrolle der Fischerei dienen.<sup>164</sup> Durch eine zuverlässige und vollständige Datenerhebung wird der EU gleichzeitig ermöglicht, ihrer Verantwortung über den Haushaltsvollzug angemessen nachzukommen.<sup>165</sup>

---

159 *Priebe*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, (Fn. 1), Art. 39 AEUV Rn. 73.

160 *Europäische Kommission*, (Fn. 7), S. 17.

161 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

162 Aus den Gründen Rn. 44 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 8; *Schröder*, (Fn. 2), S. 126; *Europäische Kommission*, (Fn. 7), S. 17 f., 30.

163 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

164 Art. 76 und aus den Gründen Rn. 3 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 2, 43.

165 Vgl. aus den Gründen Rn. 3 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 2; *Fiebelkorn/Petzold*, (Fn. 34), 536 (536).

Eine Möglichkeit die Fischerei besser zu überwachen ist zusätzliches Beobachtungspersonal, welches an Bord vermehrt Kontrollen durchführt.<sup>166</sup> Eine weitere Möglichkeit, die erörtert wird und in dessen Umsetzung und Erprobung investiert wird, ist das Anbringen eines Kamera-Systems auf Fischereifahrzeugen oder in Produktions- und Vermarktungsstätten.<sup>167</sup>

#### **dd) Bestandssicherungsmaßnahmen**

Fisch ist eine begrenzte Ressource. Zum Erhalt des Wirtschaftszweiges sind Maßnahmen zur Erhaltung der verschiedenen Fischbestände daher elementar. Der EMFF fördert Maßnahmen, um einen Wandel hin zu einer die Fischbestände erhaltenden Fischerei zu ermöglichen. Dazu zählen Investition in Forschung, sowie Entwicklung und die Förderung der Zusammenarbeit von Fischer\*innen und Wissenschaftler\*innen.<sup>168</sup> Dadurch kann eine wissenschaftsfundierte Zusammenarbeit und Entscheidungsfindung ermöglicht werden, mit dem Ziel, Entscheidungen basierend auf aussagekräftigen Erkenntnissen zu treffen.<sup>169</sup> Außerdem bietet der EMFF Förderungen für die Entwicklung, Erprobung und den Einsatz moderner, selektiver und ökosystemverträglicher Fanggeräte und -methoden an.<sup>170</sup> Die Förderung nachhaltiger Fanggeräte und -methoden führt nicht nur zu einer Reduzierung der Rückwürfe (s.o.), sondern schont gleichzeitig auch andere Fischbestände.<sup>171</sup>

#### **b) Ein wettbewerbsfähiger EU-Fischereisektor**

##### **aa) Starthilfen für Jungfischer\*innen**

Um den Fischereisektor aktiv und wettbewerbsfähig zu halten, unterstützt der EMFF Unternehmungsgründungen junger Fischer\*innen.<sup>172</sup> Mit den Fördermitteln wird beispielsweise der Erwerb eines ersten Fischereifahrzeuges gewährleistet, indem bis zu 25 % der Erwerbskosten übernommen werden.<sup>173</sup>

---

166 *Schröder*, (Fn. 2), S. 128.

167 *Salomon*, (Fn. 12), S. 70; *Schröder*, (Fn. 2), S. 128.

168 Art. 28 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 23.

169 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

170 Vgl. Deutsches Operationelles Programm 2014-2020, (abrufbar unter: [https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE\\_MASTER/content/Dokumente/Bund/EMFF/2018-01-18\\_-\\_Programme\\_2014DE14MFOP001\\_5\\_0\\_de.pdf](https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Bund/EMFF/2018-01-18_-_Programme_2014DE14MFOP001_5_0_de.pdf), abgerufen: 07.06.2021), S. 50.

171 Vgl. *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

172 Art. 32 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 24 f.

173 Art. 32 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 24 f.

## **bb) Diversifizierung und neue Einkommensquellen**

Mit dem EMFF wird in die Diversifizierung des Einkommens von Fischer\*innen investiert.<sup>174</sup> Dazu gehören insbesondere die zusätzliche Eröffnung von Restaurants, der Ausbau des Angeltourismus und Schulungsmaßnahmen über die Fischerei. Durch derartige Maßnahmen wird die Wirtschafts- und Regionalstruktur von fischereigeprägten Gebieten gestärkt und verbessert.<sup>175</sup>

## **cc) Investitionen in Infrastruktur und Entwicklung umweltschonender Schiffe**

Die fortschreitende Globalisierung und Vernetzung der Welt und die wachsende Nachfrage der Bevölkerung an Lebensmitteln oder Produkten jeglicher Art, führen dazu, dass insbesondere der Containerhafenverkehr in den letzten Jahren gewachsen ist.<sup>176</sup> Die dadurch notwendig gewordene Kapazitätserweiterung der Häfen wird daher unter anderem durch öffentliche Mittel aus dem EU-Haushalt finanziert.<sup>177</sup> Auch die EMFF-Verordnung sieht Investitionen in Hafenmodernisierungen vor.<sup>178</sup> Diese können so aussehen, dass die Häfen den Anforderungen von Fischereifahrzeugen und der entsprechenden Betreuung der Fischereiproduktion angepasst werden.<sup>179</sup> Durch derartige Investitionen in die Infrastruktur von Häfen soll die Wettbewerbsfähigkeit der EU verbessert und Marktanteile gesichert werden.<sup>180</sup> Gleichzeitig soll eine EU-weit kohärente Förderung verhindern, dass zwischen den EU-Häfen untereinander unfaire Wettbewerbsvor- oder Nachteile entstehen.<sup>181</sup> Grundsätzlich werden bei Investitionen in die Häfen, in die Infrastruktur und in die Entwicklung Nachhaltigkeitsaspekte berücksichtigt, indem auch Maßnahmen gefördert werden sollen, die Emissionen, beispielsweise in Häfen, von Fangschiffen oder bei der Verarbeitung der Produkte, reduzieren.<sup>182</sup>

---

174 Art. 30 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 24.

175 Vgl. Deutsches Operationelles Programm, (Fn. 170), S. 54.

176 Vgl. *Kramer*, in: Studie der Generaldirektion für interne Politikbereiche der Union (Fachabteilung B: Struktur- und Kohäsionspolitik: Verkehr und Fremdenverkehr (Hrsg.)) zum Thema: Staatliche Beihilfen für Seehäfen in der EU, Brüssel 2011, (abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460079/IPOL-TRAN\\_ET\(2011\)460079\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460079/IPOL-TRAN_ET(2011)460079_DE.pdf), abgerufen: 08.06.2021), S. 11 ff.

177 *Kramer*, (Fn. 176), S. 11 ff.

178 Art. 43 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 30.

179 Vgl. bspw.: Deutsches Operationelles Programm, (Fn. 170), S. 49.

180 Vgl. *Kramer*, (Fn. 176), S. 12.

181 *Kramer*, (Fn. 176), S. 11 ff.

182 Art. 43 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 30.

#### **dd) Abwrackprämien und Beihilfen für den Ausstieg aus der Fischerei**

Der EMFF bietet Zahlungen für die Einstellung der Fischereitätigkeit und das Abwracken alter Fischereischiffe an.<sup>183</sup> Zur Umsetzung dieser Maßnahme bietet Deutschland in seinem operationellen Programm daher an, kleinen Betrieben, die sich die zur Bestandserhaltung notwendigen Managementmaßnahmen nicht leisten können, Zuschüsse zur Stilllegung aus dem EMFF zu gewähren.<sup>184</sup>

#### **c) Verbesserung der sozialen Bedingungen**

##### **aa) Hygiene-, Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen**

Um die sozialen Bedingungen der Fischerei zu verbessern, werden Investitionen in Hygiene-, Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen an Bord oder in persönliche Ausrüstung gefördert. Gemäß Art. 32 wird Fischer\*innen oder Eignern von Fischereifahrzeugen eine Unterstützung für Investitionen in diesem Bereich gewährt.

##### **bb) Förderung von Humankapital und der Fischereiausbildung**

Durch den EMFF wird darüber hinaus auch in Förderung von Humankapital investiert. Dazu kann aus dem EMFF beispielsweise die berufliche Schulung, lebenslanges Lernen und die Verbreitung innovativer Praktiken sowie technischer, regulatorischer oder wissenschaftlicher Kenntnisse gefördert werden.<sup>185</sup> Insbesondere sollen Praktika und Kurse über nachhaltige Fischereimethoden durch den Fonds unterstützt werden.<sup>186</sup> Auch in den Erwerb neuer beruflicher Fertigkeiten und die Förderung nachhaltiger Bewirtschaftungstechniken kann investiert werden.<sup>187</sup> Außerdem wird die Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen gefördert.<sup>188</sup>

Grundsätzlich wird die Verbesserung des sozialen Dialogs unterstützt, indem Fischer\*innen und andere Interessengruppen die Möglichkeit bekommen, sich auf regionaler, nationaler und Unionsebene einzubringen.<sup>189</sup> Darüber hinaus werden durch den EMFF innovative Projekte unterstützt, welche Arbeitsplätze schaffen und der Wohlförderung in den Küstengebieten sowie der Kleinküstenfischerei dienen.<sup>190</sup>

---

183 Art. 43 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L 149, S. 30.

184 Vgl. Deutsches Operationelles Programm, (Fn. 170), S. 50.

185 Art. 29 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 23.

186 Aus den Gründen Rn. 32 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 6.

187 Art. 29 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 23.

188 Art 29 Abs. 1 lit. b) der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 23.

189 Art. 29 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 23.

190 *Europäische Union*, (Fn. 145), S. 15.

### cc) Einführung eines Versicherungsfonds

Die EMFF-Verordnung sieht die Einführung eines „Fonds auf Gegenseitigkeit“ vor, die aus dem EMFF gefördert werden.<sup>191</sup> Damit ist ein nationaler Versicherungsfonds gemeint, in dessen Rahmen Fischer\*innen Mitglied werden. Im Falle von durch Naturkatastrophen, Umweltunfällen oder Unfällen auf See während der Fischereitätigkeit entstandenen wirtschaftlichen Verlusten, können Fischer\*innen, die Mitglied eines solchen Fonds sind, eine Entschädigung erhalten. Dabei müssen die entstandenen Verluste mindestens 30 % des durchschnittlichen Jahresumsatzes betragen.<sup>192</sup>

## 5. Finanzrahmen des EMFF

Insgesamt verfügt der EMFF über ein Budget von 6,4 Milliarden Euro.<sup>193</sup> Etwa 5,7 Milliarden Euro sind den Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der operationellen Programme zugeteilt<sup>194</sup> Davon werden etwa 27 % für die Maßnahmen der nachhaltigen Fischerei und 21 % für die nachhaltige Aquakultur vorgesehen.<sup>195</sup> Zur Umsetzung der GFP werden 19,1 % bereitgestellt, 17,5 % für die Vermarktung und Verarbeitung, 1,2 % für die Durchsetzung der IMP und 9,1 % für Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und des territorialen Zusammenhalts.<sup>196</sup>

Die restlichen 11 % des EMFF-Gesamtbudgets werden für Förderprojekte, die der direkten Mittelverwaltung unterliegen, allokiert.<sup>197</sup> Dazu gehören Maßnahmen im Bereich der Meeres- und Küstenangelegenheiten in der ganzen EU.<sup>198</sup>

## E. Erfolgsbilanz, Kritik und aktuelle Herausforderungen der Fischereistrukturpolitik

*„Der Erfolg der GFP steht und fällt mit einem wirksamen Kontroll-, Inspektions- und Durchsetzungssystem (...).“<sup>199</sup>* Besonders die EMFF-Maßnahmen, die auf die Förderung

---

191 Art. 35 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 26.

192 Art. 35 Abs. 8 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 26.

193 Ernst/Breuer, (Fn. 43), S. 3; Europäische Kommission, „European Union Support“, (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/fisheries/7-european-union-support\\_en](https://ec.europa.eu/fisheries/7-european-union-support_en), abgerufen: 08.06.2021).

194 Popescu, (Fn. 41), S. 5.

195 Popescu, (Fn. 41), S. 5.

196 Europäische Kommission, (Fn. 193); Popescu, (Fn. 41), S. 5 f.

197 Ernst/Breuer, (Fn. 43), S. 6.

198 Ernst/Breuer, (Fn. 43), S. 6.

199 Aus Rn. 3 der VO (EU) Nr. 508/2014, ABl. L. 149, S. 2.

einer effektiven Kontrolle und Durchsetzung der fischereipolitischen Ziele gerichtet sind, haben einen positiven Effekt auf die Fischressourcen.<sup>200</sup>

Außerdem ist die Union in Hinsicht auf Zusammenarbeit und der Etablierung gemeinschaftlicher Regeln, Rechte und Vorschriften Vorreiter.<sup>201</sup> Schließlich ist das Problem der Überfischung ein globales, sodass die nachhaltige und ressourcenschonende Umstrukturierung auf gemeinschaftlicher Ebene erfolgen muss.

Das System der geteilten Mittelverwaltung durch operationelle Programme der Mitgliedsstaaten sorgt für Implementierungsspielraum für die Mitgliedsstaaten und schafft dadurch mehr Legitimation für die Interventionen.<sup>202</sup> Außerdem können auf diese Weise regionale Probleme, die sich von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterscheiden, durch wirksame Förderprogramme, welche den unionsrechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, gelöst werden. So legte Deutschland in seinem operationellen Programm beispielsweise fest, Modernisierungsmittel an die Reduktion der Flottenkapazität zu koppeln, Abwrackprämien zur Flottenverkleinerung zu gewährleisten und in Kontroll- und Durchsetzungssysteme zu investieren.<sup>203</sup>

Fraglich ist jedoch, ob jene Maßnahmen auch zielführend sind. Eine Studie der deutschen Umwelthilfe legt dar, dass die Umsetzung der GFP bisher nicht zu einem wirksamen Bestandsschutz in der Gesamtheit der EU-Gewässer beitrug.<sup>204</sup> Auch das Ziel, die Flottenüberkapazität abzubauen, konnte durch die Maßnahmen des EMFF nur wenig wirkungsvoll erreicht werden.<sup>205</sup> Die Fischereipolitik der Union steht in starker Kritik: „Überfischte Bestände, arbeitslose Fischer, kurzsichtige Strukturpolitik – dass das Fischereimanagement vielfach versagt hat, ist unübersehbar.“<sup>206</sup>

Die durchwachsene Erfolgsbilanz der Strukturpolitik für die Fischerei lässt sich - teilweise - wie folgt erklären: Viele der Maßnahmen, die in kurzfristiger Hinsicht auf eine Reduzierung der Flottenkapazität abzielen, führen im Ergebnis genau zum Gegenteil.<sup>207</sup>

---

200 Markus, (Fn. 11), S. 149.

201 Niekisch/Salomon/Jung, “The Current State of International Fisheries and the Protection of Extensively Overfished Stocks”, in: Koch/König/Sanden/Verheyen (Hrsg.), Legal Regimes for Environmental Protection: Governance for Climate Change and Ocean Resources, Leiden, Boston 2015, S. 143.

202 Vgl. Fiebelkorn/Petzold, (Fn. 34), 536 (552 f.); Oppermann/Classen/Nettesheim, (Fn. 5), § 18 Rn. 4 ff.

203 Vgl. Deutsches Operationelles Programm, (Fn. 170), S. 49 ff.

204 Wolff, (Fn. 12), S. 42.

205 Salomon, (Fn. 12), S. 121.

206 Schröder, (Fn. 2), S. 100.

207 Markus, (Fn. 11), S. 150; Europäische Kommission, (Fn. 7), S. 20.

Abwrackprämien und andere Zahlungen für die Aufgabe der Fischerei können einerseits zwar zur Reduzierung der Flottenkapazität führen. Allerdings suggerieren Zahlungen für die Aufgabe der Fischerei eine Sicherheit für Investor\*innen, sodass die Fischerei zu einem attraktiven Investitionssektor wird.<sup>208</sup>

Auch die unterstützte vorübergehende Einstellung der Fischerei kann im Ergebnis dazu führen, dass Fischer\*innen grundsätzlich weiterhin die überfischten Bestände nutzen und nicht dauerhaft auf einen anderen Bestand oder eine andere Einkommensquelle umschwenken wollen, und somit auf lange Sicht das Nachhaltigkeitsziel und die Verhinderung der Überkapazität nicht verwirklicht werden können.<sup>209</sup>

Ebenfalls machen Investitionen in Hafenmodernisierungen und Infrastruktur den Fischereisektor zu einem begehrten Arbeitsplatz und können dazu führen, dass mehr Menschen sich für eine Tätigkeit im Fischereisektor entscheiden.<sup>210</sup> Gleiches gilt für die Förderung der Unternehmensgründung von Jungfischer\*innen.<sup>211</sup> Letztere ist zur gleichen Zeit jedoch auch eine Investition in eine nachhaltige Zukunft; junge Fischer\*innen lernen, neue und nachhaltige Fischereimethoden und Innovationen umzusetzen und leisten damit einen Beitrag zur nachhaltigen Umstrukturierung des Fischereisektors.

Weitere Kritikpunkte der Strukturpolitik für die Fischerei in der EU sind Mängel im Beschlussfassungssystem und die fehlende Verantwortungsübertragung auf die Fischereiwirtschaft.<sup>212</sup> Die strukturpolitischen Maßnahmen müssen von den im Fischereisektor Beschäftigten akzeptiert werden und von den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden.<sup>213</sup> Ohne diese Akzeptanz kann die Zielsetzung nicht verwirklicht werden. Die mangelnde Akzeptanz und Durchsetzung unionspolitischer Ziele ist auf das klassische Problem der Verantwortungslücke im Mehrebenensystem der EU zurückzuführen; die Übernahme von Verantwortung ist ausschlaggebend dafür, ob die EU-Förderpolitiken und die für sie aufgewendeten Unionsmittel zielführend sind oder nicht.<sup>214</sup>

---

208 *Markus*, (Fn. 11), S. 150.

209 *Markus*, (Fn. 11), S. 150.

210 *Markus*, (Fn. 11), S. 149.

211 Vgl. *Markus*, (Fn. 11), S. 150.

212 *Mögele*, (Fn. 30), 490 (507); *Salomon*, (Fn. 12), S. 122.

213 *Salomon*, (Fn. 12), S. 121 ff.

214 *Mögele*, (Fn. 30), 490 (507); *Kraus/Döring*, (Fn. 10), 3 (5); *Salomon*, (Fn. 12), S. 122.

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die aktuelle Strukturpolitik für die Fischerei aus verschiedenen Gründen nur teilweise erfolgreich ist. Wobei dafür nicht das Setzen falscher Prioritäten oder eine ineffiziente Zielsetzung ausschlaggebend ist, sondern viel mehr die Umsetzung jener. Jedoch hat die Fischereistrukturpolitik seit ihren Anfängen stets Reform- und Verbesserungsbereitschaft bewiesen, sodass sie sich diesen Herausforderungen im neuen Förderzeitraum von 2021-2027 stellen kann.

## **F. Zukünftige Entwicklung**

Bisher wurde noch keine neue Verordnung für die Fischereiförderung erlassen. Allerdings soll der EMFF für die Zeitperiode von 2021-2027 im Rahmen des nächsten EU-Mehrjahreshaushaltsplans verlängert werden und in Europäischer Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) umbenannt werden.<sup>215</sup> Vorschläge der Kommission und des Rates wurden bereits veröffentlicht und benennen angestrebte Verbesserungen.<sup>216</sup>

Aus dem Vorschlag der Kommission geht hervor, dass der Einsatz der EMFF-Maßnahmen vereinfacht und den Mitgliedsstaaten mehr Freiraum hinsichtlich der Priorisierung von Förderungen gelassen werden soll.<sup>217</sup> Des Weiteren soll der Strukturfonds primär zur Entwicklung eines dynamischen Fischereisektors beitragen, den Generationenwechsel unterstützen und besonders in fischereiiintensiven Regionen einen angemessenen Lebensstandard gewährleisten.<sup>218</sup> Insbesondere sollen die Ziele des Fonds im Rahmen der Agenda 2030 auf eine nachhaltige Entwicklung ausgerichtet werden.<sup>219</sup> Das Budget des EMFAF wird 6,14 Milliarden Euro betragen.<sup>220</sup>

Spannend bleibt zudem die Handhabung der Strukturpolitik der nunmehr noch 27 Mitgliedsstaaten. Das Vereinte Königreich und die Union teilen sich Fischbestände in der Nordsee und dem Nordatlantik, und einige EU-Fangschiffe fischen in britischen Gewässern.<sup>221</sup> Allerdings fällt Großbritannien seit dem 01.01.2021 nicht mehr in den Anwen-

---

215 Popescu, (Fn. 41), S. 1.

216 *Europäischer Rat/Rat der EU*, „Europäischer Meeres- und Fischereifonds 2021-2027: Rat bereit für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, Pressemitteilung vom 18.06.2019, (abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/d>, abgerufen: 07.06.2021).

217 Popescu, (Fn. 41), S. 8; *Europäischer Rat/Rat der EU*, (Fn. 216).

218 *Europäischer Rat/Rat der EU*, (Fn. 216).

219 *Europäischer Rat/Rat der EU*, (Fn. 216).

220 *Europäischer Rat/Rat der EU*, (Fn. 216).

221 Popescu, (Fn. 41), S. 9.

dungsbereich der EMFF-Verordnung und wird auch zukünftig nicht durch EU-Mittel gefördert werden.<sup>222</sup> Unterschiedliche interventionistische Maßnahmen werden das Verhältnis zwischen der EU und GB in wettbewerbspolitischer Hinsicht nicht unerheblich verändern, was auch Auswirkungen auf die europäische Fischereistrukturpolitik haben wird.<sup>223</sup>

## G. Fazit

Die Fischereistrukturpolitik hat sich von 1970 bis heute stark entwickelt. Zu Beginn war die Fischerei unselbstständiger Unterbereich der Agrarstrukturpolitik und des Europäischen Garantie und Ausrichtungsfonds für die Landwirtschaft. Um eine präzisere, kohärentere und effizientere Umsetzung der Fischereistrukturpolitik zu erreichen, wurde diese 1993 mit ihrem ersten eigenen Finanzinstrument ausgestattet. Seit 2007 ist der Fischereifonds einer der fünf europäischen Struktur- und Investmentfonds und damit eigenständiger Teilbereich der allgemeinen Strukturpolitik. Die Fischerei gewann damit zunehmend politische Relevanz. Das liegt nicht zuletzt daran, dass die Fischerei und die Landwirtschaft grundverschieden sind: Während der Agrarbereich von Überproduktion betroffen ist, so ist Fisch als lukratives Handelsgut eine begrenzte, lebende Ressource.<sup>224</sup> Die Umstrukturierung und eine wirksame Förderung dieses Wirtschaftszweiges lässt sich nur schwierig umsetzen, wie die zahlreichen Reformversuche der Vergangenheit beweisen. Treffend illustriert wird die Schwierigkeit der EU, das Problem der Flottenkapazität zu lösen, durch die Tatsache, dass eine Reduzierung der Überkapazität der EU-Flotte seit 1970 beständiges strukturpolitisches Ziel für die Fischerei war, aber bis zum Jahr 2021 nicht erreicht wurde. Noch immer machen „zu viele Schiffe Jagd auf zu wenige Fische“.<sup>225</sup> Dafür ist jedoch nicht zwingend eine mangelhafte Zielsetzung der EU ausschlaggebend, sondern viel mehr die instrumentale Durchsetzung der Strukturpolitik. Diese ist wiederum auf das Spannungsfeld der oft konträren Ziele der Strukturpolitik für die Fischerei zurückzuführen. Denn nicht selten bedingt die Erfüllung eines Ziels, beispielsweise die

---

222 Europäische Kommission, „Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich“, (abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_de](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_de), abgerufen: 12.06.2021).

223 Vgl. *Bieber*, (Fn. 21), § 26 Rn. 32.

224 Vgl. *Fenner*, (Fn. 16), S. 210.

225 *Priebe*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim*, (Fn. 1), Art. 38 AEUV Rn. 14.

Bestandssicherung, die Hemmung eines Anderen, zum Beispiel der Erträge und damit der Wettbewerbsfähigkeit. Außerdem führen einige strukturpolitische Maßnahmen, die der EMFF vorsieht, auf lange Sicht nicht zu dem gewünschten Ziel (s.o. unter E.).

Gleichzeitig macht sich die allgemeine Schwierigkeit eines Staatenverbundes, wie die Union einer ist, auch in der EU-Förderpolitik für die Fischerei bemerkbar.<sup>226</sup> Die Union muss eine Balance zwischen Liberalismus und Interventionismus finden und dabei die verschiedenen Interessen der Mitgliedsstaaten vereinen.<sup>227</sup> Besonders im Fischereisektor sind die Interessen der EU-Länder konträr, da Küstenstaaten viel intensiver Fischerei betreiben als Innenländer, deren Fokus mehr auf der Binnenfischerei und Aquakultur liegt.<sup>228</sup>

Ferner müssen Klimaschutz und Nachhaltigkeit auch in der Fischerei umgesetzt werden, sowie die begrenzte Ressource geschützt und aufgestockt werden.

Eine ständige und wandelbare Strukturpolitik ist daher auch in Zukunft unbedingt erforderlich und unausweichlich; denn die Fischerei ist und bleibt ein Wirtschaftssektor im Wandel.

---

226 Vgl. *Mögele*, (Fn. 30), 490 (495 f.); *Schröder*, (Fn. 2), S. 124.

227 Vgl. *Oppermann/Classen/Nettesheim*, (Fn. 5), § 18 Rn. 4 ff.

228 *Kraus/Döring*, (Fn. 10), 3 (4).