

Schriften zum Umweltrecht

Band 191

**Integration und Kohärenz
im Meeresumweltschutz- und
Fischereirecht der EU**

Von

Miriam Köster



Duncker & Humblot · Berlin

MIRIAM KÖSTER

Integration und Kohärenz im Meeresumweltschutz-
und Fischereirecht der EU

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 191

Integration und Kohärenz im Meeresumweltschutz- und Fischereirecht der EU

Von

Miriam Köster



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit
im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D6

Alle Rechte vorbehalten
© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-15630-6 (Print)
ISBN 978-3-428-55630-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85630-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Dezember 2017 an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität als Dissertation eingereicht. Im Zuge der Überarbeitung für die Veröffentlichung im September 2018 wurden die Angaben zu den Mehrjahresplänen für die Nord- und Ostsee aktualisiert. In 2018 neu erschienene Literatur sowie die aktuelle Bewertung der MSRL-Maßnahmenprogramme durch die Kommission wurden weitest möglich noch berücksichtigt.

Hat man sich jahrelang einem solchen Projekt gewidmet, so gebührt vielen Menschen Dank für ihr Interesse, ihre Unterstützung und Begleitung. Zuerst möchte ich meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Sabine Schlacke, danken. Neben ihrer Unterstützung für dieses Projekt und der Erstellung des Erstgutachtens eröffnete sie mir eine einmalige akademische Perspektive, indem sie es mir ermöglichte, als ihre Referentin für den Wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) zu arbeiten. Herrn Prof. Dr. Christian Walter und Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck gebührt mein Dank dafür, dass sie den Weg für dieses Projekt bereiteten, indem sie mich bereits als studentische Hilfskraft förderten. Ich danke Herrn Prof. Dr. Niels Petersen für die Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Prof. Dr. Michael Klopfer gilt mein Dank für die Aufnahme in diese Schriftenreihe.

Meine Kolleginnen und Kollegen am Institut für Umwelt- und Planungsrecht (IUP), insbesondere Birgit Peters und David Salm, standen mir immer mit einem offenen Ohr zur Seite. Mein besonderer Dank gilt Marina Alt und Lisa Löffler für unzählige Gespräche, kritische Nachfragen und ermutigende Worte, aber allem voran für ihre Freundschaft in dieser Zeit.

Neben dem Korrekturlesen dieser Arbeit bin ich meinen Freunden und meiner Familie sehr dankbar für ihr Interesse und Verständnis, ganz besonders aber dafür, dass sie umsichtig von der Frage absahen, wann dieses Projekt endlich abgeschlossen sei. Fabian Köster möchte ich ganz besonders für seine Unterstützung danken. Nicht zuletzt danke ich Georg Hein von Herzen dafür, dass er diese Zeit vorbehaltlos von Anfang bis Ende zusammen mit mir durchgestanden hat. Es geht doch!

Münster, im September 2018

Miriam Köster

Inhaltsverzeichnis

1. Teil

Einführung	29
§ 1 Einleitung	29
A. Untersuchungsgegenstand und Hauptfragestellungen	32
I. Einführung des Begriffs der Divergenz	32
II. Fragestellungen und weitere Begriffsdefinitionen	33
B. „Referenzfeld“ MSRL und GFP-VO	36
C. Ziele der Untersuchung	38
D. Stand der Forschung	39
E. Gang der Untersuchung und Methodik	42
§ 2 Divergenzen zwischen EU-Sekundärrechtsakten und ihre Relevanz	44
A. Divergenzen zwischen Rechtsakten gleicher Politikbereiche	45
B. Divergenzen zwischen Rechtsakten unterschiedlicher Politikbereiche	46
C. Relevanz von Divergenzen im Hinblick auf Querschnittsklauseln	48
D. Übertragbarkeit auf andere Rechtsaktskombinationen	49
E. Übertragbarkeit auf andere Querschnittsklauseln	51

2. Teil

Primärrecht, Rechtstheorie und Methodik zur Vermeidung von Divergenzen	53
§ 3 Integration von Umweltschutz in andere Politikbereiche sowie deren Kohärenz	55
A. Primärrechtliches Kohärenzprinzip aus Art. 7 AEUV	56
I. Kohärenzerfordernisse im Unionsrecht	56
1. Verschiedene Ansatzpunkte für Kohärenz im Unionsrecht	58
2. Relevanz für die Untersuchung	60
II. Kohärenzprinzip aus Art. 7 AEUV	61
1. Adressat(in) der Regelung	62
2. Materieller wie formeller Gehalt des Kohärenzprinzips aus Art. 7 AEUV	63
a) Materieller Gehalt	63
aa) Kohärenz von Politiken und Maßnahmen i. S. v. Art. 7 AEUV	63

(1) Kohärenz i. S. v. Art. 7 AEUV	64
(a) Kohärenz im Wortsinn	64
(b) Kohärenz im Rechtssinn	64
(c) Würdigung	66
(2) Oder Konsistenz im Sinne einer absoluten Widerspruchsfreiheit?	67
(3) Würdigung	69
(4) Politiken und Maßnahmen i. S. v. Art. 7 AEUV ...	71
(a) Kohärenz mittels und innerhalb der Rechtsetzung?	71
(b) Kohärenz mittels und innerhalb politischer Entscheidungen?	72
(c) Kohärenz mittels und innerhalb der Rechtsetzung sowie Politik	72
bb) Achtungsgebot i. S. v. Art. 7 AEUV	73
cc) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung i. S. v. Art. 7 AEUV	74
dd) Fazit zum materiellen Gehalt von Art. 7 AEUV	75
b) Formeller und prozeduraler Gehalt: Auswirkungen für den Erlass von Sekundärrecht?	75
aa) Formeller Gehalt	75
bb) Prozeduraler Gehalt	76
3. Justiziabilität	77
4. Fazit zum Kohärenzprinzip aus Art. 7 AEUV	78
B. Primärrechtliches Integrationsprinzip aus Art. 11 AEUV	79
I. Integrierter Umweltschutz im Unionsrecht	80
II. Prinzip der Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in andere Politikbereiche aus Art. 11 AEUV	82
1. Abgrenzung zu Art. 37 GrCh	82
2. Adressaten der Regelung	84
3. Materieller wie formeller Gehalt des Integrationsprinzips aus Art. 11 AEUV	84
a) Materieller Gehalt	84
aa) Erfordernisse des Umweltschutzes i. S. v. Art. 11 AEUV	84
bb) Erfordernisse des Umweltschutzes: Relevantes Umweltsekundärrecht?	86
(1) Argumente für eine Einbeziehung	86
(2) Fazit zur Einbeziehung relevanten Umweltsekundärrechts	89
cc) Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen i. S. v. Art. 11 AEUV	90
dd) Einbeziehung i. S. v. Art. 11 AEUV	91
(1) Temporärer oder relativer Vorrang des Umweltschutzes in der Abwägung	92

(2) Würdigung	95
ee) Förderung einer nachhaltigen Entwicklung i. S. v. Art. 11 AEUV	95
(1) Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung im Uni- onsrecht	96
(2) Bedeutung nachhaltiger Entwicklung und ihres Einfügens in Art. 11 AEUV	96
(3) Würdigung	98
ff) Fazit zum materiellen Gehalt von Art. 11 AEUV	98
b) Formeller und prozeduraler Gehalt: Auswirkungen für den Erlass von Sekundärrecht?	99
4. Rechtsnatur: Querschnittsklausel und ihre Wirkungen	101
5. Rechtsverbindlichkeit und Justiziabilität	102
6. Fazit zum Integrationsprinzip aus Art. 11 AEUV	103
C. Verhältnis von Art. 7 und Art. 11 AEUV	104
I. Schwächung des Integrationsprinzips durch Einführung des Kohä- renzprinzips	105
II. Keine Schwächung des Integrationsprinzips nach Einführung des Kohärenzprinzips	106
III. Würdigung und Konsequenzen	106
D. Fazit zu § 3	108
§ 4 Rechtstheoretische Perspektive auf Divergenzen zwischen EU-Sekun- därrechtsakten	110
A. Normwidersprüche und Kollisionsregeln	111
I. Arten von Widersprüchen und Rechtsfolgen	111
II. Vorrang der Auslegung	112
III. Kollisionsregeln und ihre Wirkung	113
1. Im Europarecht geltende Kollisionsregeln	113
2. Wirkung: Anwendungsvorrang	114
IV. Anwendbarkeit von Kollisionsregeln zwischen europäischen Rechtsakten	114
1. Gleichrangigkeit der Normen	114
2. Sachliche Nähe	116
3. Entsprechung von Erlassverfahren und -organ	117
4. Erlassreihenfolge	117
5. Fazit zu den Anwendungsvoraussetzungen der Kollisionsregeln	118
V. Anwendbarkeit der Kollisionsregeln zwischen MSRL und GFP-VO	118
B. Verhältnis von Integrations- und Kohärenzprinzip zu den Kollisions- regeln	120
§ 5 Zusammenführung zu einem Maßstab, Methodik und Grenzen der Untersuchung	121
A. Eingrenzung und Definitionen	121

I.	Anwendungsbereich	122
II.	Zielbestimmungen	122
III.	Instrumente	122
B.	Methodik und Vorgehensweise	123
I.	Auslegung	123
1.	Auslegungsgrundsätze: Autonomie, Wirksamkeit und vertragskonforme Auslegung	123
2.	Wortlaut	124
3.	Historie	124
4.	Systematik sowie Sinn und Zweck (systematisch-teleologische Auslegung)	125
II.	Auf die Auslegungsergebnisse anzuwendender Maßstab	125
1.	Vergleich	125
2.	Kollisionsrecht und materielle Kohärenz- und Integrationsmaßstäbe	126
a)	Auflösung über Kollisionsrecht	126
b)	Rückbezug zu den materiellen Maßstäben von Art. 7 und Art. 11 AEUV	126
3.	<i>ex-post</i> -Lösung: Primärrechtskonforme Auslegung i. S. v. Art. 7 und 11 AEUV	127
4.	<i>ex-ante</i> -Lösung: Integrierende und/oder kohärente Rechtsgestaltung	127
III.	Tabelle: Divergenzen und ihre primär- sowie kollisionsrechtliche Bewertung	128
IV.	Potenzielle Ergebnisse der Analyse von MSRL und GFP-VO	128
V.	Rückschluss auf Rechtsgestaltungsmaßstäbe	129
VI.	Tabelle: Rechtsgestaltungsmaßstäbe zur Vermeidung von Divergenzen	130
C.	Übertragbarkeit der Vorgehensweise und Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse	130

3. Teil

	Analyse von MSRL und GFP-VO im Hinblick auf Divergenzen	132
§ 6	Hintergrund zu MSRL und GFP-VO	132
A.	Umweltzustand der EU-Meere	132
I.	Räumliche Eingrenzung der EU-Meere	132
II.	Umweltzustand und seine Ursachen	133
III.	Bedeutung und Auswirkungen der Fischerei auf den Umweltzustand	134
1.	Soziale und wirtschaftliche Bedeutung der Fischerei in der Union	134
2.	Umweltauswirkungen der Fischerei	135

a)	Unmittelbare Auswirkungen der Fischerei: Überfischung . . .	136
b)	Mittelbare Auswirkungen der Fischerei	136
c)	Auswirkungen der Fischerei auf die Umwelt als Ganzes?	138
aa)	Umwelt	138
bb)	Fischerei	138
cc)	Auswirkungen	139
IV.	Fischerei, die Tragik der Allmende und die GFP	139
B.	Entwicklung der EU-Fischerei- und Meeresumweltschutzmaßnahmen	140
I.	Entwicklung der Gemeinsamen Fischereipolitik	141
1.	Erste Phase: 1957 bis 1973	141
2.	Zweite Phase: 1973 bis 1983	141
3.	Dritte Phase: 1983 bis 1992	143
4.	Vierte Phase: 1993 bis 2002	144
5.	Fünfte Phase: 2002 bis 2013	145
6.	Sechste Phase: 2014 bis heute	146
II.	Entwicklung der MSRL	146
1.	Gründe für die Entwicklung der MSRL	146
2.	Entwicklungsschritte der MSRL	147
a)	Sechstes Umweltaktionsprogramm der EG (2002)	147
b)	Kommissionsmitteilung Meeresschutzstrategie (2002)	148
c)	Weiteres Verfahren: Von thematischer Strategie zur Verabschiedung (2005–2008)	149
III.	IMP und maritime Raumplanung	151
1.	Entwicklung der IMP	151
a)	Grünbuch: Vision für Ozeane und Meere (2006)	151
b)	„Blaubuch“ IMP (2007) sowie weitere Maßnahmen	153
2.	Würdigung dieser Entwicklung	154
3.	Maritime Raumplanung	156
a)	Raumplanung als Querschnittsinstrument	156
b)	Würdigung	157
IV.	Fazit zur Entwicklung der EU-Fischerei -und Meeresumweltschutzmaßnahmen	159
C.	Form, Struktur und Gehalt von GFP-VO und MSRL sowie konkretisierende Rechtsakte	159
I.	GFP-VO	159
1.	Überblick über den Inhalt der Grundverordnung	159
a)	Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung, Teil III GFP-VO	160
aa)	Bestandsauffüllungsgebiete, Art. 8 GFP-VO	161
bb)	Mehrjahrespläne, Art. 7 Abs. 1 lit. a, Art. 9, 10 GFP-VO	161
cc)	EU-Umweltvorschriften, Art. 7 Abs. 1 lit. i, Art. 11 GFP-VO	162

dd)	Ernste Bedrohung von Meeresschätzen, Art. 7 Abs. 1 lit. b, Art. 12 GFP-VO	162
ee)	Sofortmaßnahmen der Mitgliedstaaten, Art. 13 GFP-VO	163
ff)	Beifänge und Anlandeverpflichtung, Art. 7 Abs. 1 lit. f, Art. 14, 15 GFP-VO	163
gg)	Festsetzung der Fangmöglichkeiten, Art. 7 Abs. 1 lit. e, Art. 16 GFP-VO	163
b)	Maßnahmen zur Verwaltung der Fangkapazitäten, Teil IV GFP-VO	165
c)	Regionalisierung, Art. 18 GFP-VO	165
d)	Daten und wissenschaftlicher Sachverstand, Teil V GFP-VO	165
2.	Grundverordnung, konkretisierendes Recht und TAC-VO	165
3.	Würdigung des Gesamtkonzepts	168
II.	MSRL	169
1.	Überblick über den Inhalt der Richtlinie	170
a)	Allgemeine Anforderungen an die Meeresstrategien	170
b)	Spezielle Anforderungen an die Meeresstrategien	170
aa)	Vorbereitung, Art. 8–12 MSRL	171
bb)	Maßnahmenprogramme, Art. 13–16 MSRL	172
cc)	Zyklische Wiederholung	173
dd)	Deskriptoren der MSRL und ihre Operationalisierung	173
(1)	Kriterien und Indikatoren nach KOM (2010) 5956	174
(a)	Tabelle: Konkretisierung von D3 nach KOM (2010) 5956	175
(b)	Erläuterung der Tabelle	176
(c)	Gründe für die Überarbeitung	177
(2)	Bewertungselemente und Bewertungskriterien nach (EU) 2017/848	177
(a)	Tabelle: Konkretisierung von D3 nach (EU) 2017/848	178
(b)	Erläuterung der Tabelle	179
(c)	Vergleich und Würdigung	180
ee)	Fazit zum Überblick zum Inhalt der MSRL	180
2.	Richtlinie und konkretisierendes Recht	181
a)	Rechtsnatur des Kommissionsbeschlusses (EU) 2017/848	182
aa)	Relevante Bestimmungen der MSRL und Kommissionsbeschluss	183
bb)	Anwendbarkeit von Art. 290 oder 291 AEUV auf den Beschluss	184
cc)	Anwendung der Merkmale delegierter Rechtsakte, Art. 290 AEUV	185

dd) Anwendung der Merkmale von Durchführungsrechts- akten, Art. 291 AEUV	187
ee) Würdigung	188
b) Anwendbarkeit von Kollisionsregeln zwischen Kommis- sionsbeschluss und GFP-VO	189
3. Umsetzungsstand der MSRL und Illustration am Beispiel Deutschlands	191
a) Umsetzungsstand	191
aa) Allgemeine Umsetzungsverpflichtung	191
bb) Umsetzung der in der MSRL vorgegebenen Schritte ..	192
b) Beispiel Deutschland	193
aa) Zuständigkeit für die Vorbereitung und Umsetzung der Maßnahmenprogramme	193
bb) Umsetzungsstand in Deutschland	193
cc) Maßnahmenprogramm	194
(1) Zustandsbewertung und Umweltziele aus 2012 als Grundlage	194
(2) Anzahl der Maßnahmen und Überblick	195
(3) Beispiele: UZ 3 und UZ 4 in der Nord- und Ostsee	195
dd) Fazit zur Umsetzung in Deutschland	196
4. Würdigung des Gesamtkonzepts	197
D. Zuständigkeitsverteilung, Rechtsgrundlagen und Handlungsform von MSRL und GFP-VO	199
I. GFP	201
1. Verbandskompetenzen im Bereich der GFP	201
a) Ausschließliche Erhaltungszuständigkeit, Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV	201
aa) Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP	202
(1) Biologische Meeresschätze	202
(2) Erhaltung	204
(3) Im Rahmen der GFP	205
bb) Ausschließliche Zuständigkeit und ihre (Sperr-)Wir- kung	207
b) Geteilte Zuständigkeit für Landwirtschaft und Fischerei, Art. 4 Abs. 2 lit d. AEUV	209
aa) Fischerei	209
bb) Geteilte Zuständigkeit und ihre (Sperr-)Wirkung	212
c) Fazit zu den Verbandskompetenzen für die GFP	214
2. Rechtsgrundlagen und Organkompetenzen für die GFP, Art. 38 ff., 43 Abs. 2, 3 AEUV	214
a) Art. 43 Abs. 2 und 3 AEUV in der Literatur	215
b) Restriktive Auslegung von Art. 43 Abs. 3 AEUV durch den EuGH	216

c) Fazit zu den Rechtsgrundlagen und Organkompetenzen . . .	217
3. Rechtsgrundlage für Erhaltungsmaßnahmen ausschließlich in Art. 43 Abs. 3 AEUV?	218
4. Fazit zu den Zuständigkeiten im Fischereibereich	219
5. Handlungsform und Adressaten	219
II. MSRL	220
1. Verbandskompetenzen im Umweltbereich <i>prä</i> und <i>post</i> Lissabon	220
2. Organkompetenzen im Umweltbereich und Rechtsgrundlage der MSRL	221
3. Fazit zu den Zuständigkeiten im Umweltbereich	221
4. Handlungsform und Adressaten	222
III. Auswirkungen der Verteilung der Verbandskompetenzen: Sperrwirkung bei Ausübung der (Fischerei-)Kompetenzen der Union zulasten der Mitgliedstaaten	222
1. Anwendungsfeld des Umwelt- und Naturschutzsekundärrechts	223
2. Darstellung der Positionen	224
3. Würdigung	225
IV. Fazit zu den Verbands- und Organkompetenzen sowie Rechtsgrundlagen	226
§ 7 Analyse von MSRL und GFP-VO anhand entwickelter Vorgehensweise	228
A. Anwendungsbereiche	228
I. Anwendungsbereich der GFP-VO	228
1. Sachlicher Anwendungsbereich, Art. 1 Abs. 1 GFP-VO	229
a) Erhaltung biologischer Meeresschätze, Art. 1 Abs. 1 lit. a GFP-VO	229
b) Bewirtschaftung von Fischereien und Flotten, Art. 1 Abs. 1 lit. a GFP-VO	230
aa) Fischerei	230
bb) Flotte	231
cc) Bewirtschaftung	231
c) Marktbezogene und finanzielle Maßnahmen usw., Art. 1 Abs. 1 lit. b GFP-VO	231
d) Fazit zum sachlichen Anwendungsbereich	232
2. Räumlicher und personeller Anwendungsbereich, Art. 1 Abs. 2 GFP-VO	232
a) Hoheitsgebiet im Geltungsbereich des Vertrages, Art. 1 Abs. 2 lit. a GFP-VO	233
aa) Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten	233
(1) Landgebiet und Binnengewässer	233
(2) Küstenmeer	235

(3) AWZ und Festlandsockel: Gebiete mit beschränkten Hoheitsrechten	235
(4) Hohe See und Gebiet	237
bb) Im Geltungsbereich des Vertrages	237
(1) Äußerste Randgebiete	238
(2) Assoziierte Gebiete	239
(3) Gebiete, deren Außenbeziehungen ein Mitgliedstaat wahrnimmt	239
(4) Ålandinseln und Färöer	240
(5) Hoheitszonen Großbritanniens auf Zypern, Akrotiri und Dhekelia	240
(6) Kanalinseln und Insel Man	241
(7) Austritt Großbritanniens aus der EU	242
cc) Fazit zu Art. 1 Abs. 2 lit. a GFP-VO	243
b) Unionsgewässer, Art. 1 Abs. 2 lit. b GFP-VO	243
c) EU-Fischereifahrzeuge außerhalb der Unionsgewässer, Art. 1 Abs. 2 lit. c GFP-VO	244
aa) Fischereifahrzeuge der Union	244
bb) Außerhalb der Unionsgewässer	245
d) Angehörige der Mitgliedstaaten, Art. 1 Abs. 2 lit. d GFP-VO	246
3. Fazit zum Anwendungsbereich der GFP-VO	246
II. Anwendungsbereich der MSRL	247
1. Räumlicher Anwendungsbereich	247
a) Binnengewässer, Küstenmeer und AWZ	247
b) Festlandsockel	248
c) Im Geltungsbereich der Verträge	249
d) Grenzüberschreitende Auswirkungen	249
2. Sachlicher Anwendungsbereich	250
3. Personeller Anwendungsbereich	250
III. Synthese	250
1. Vergleich	250
a) Keine Anknüpfung der MSRL an sachliche oder personelle Aspekte	250
b) Nahezu parallele räumliche Anwendungsbereiche	251
c) Divergenzen	252
2. Kollisionsrecht sowie materielle Kohärenz- und Integrationsmaßstäbe	252
a) Regelungstechnik	252
aa) Kollisionsrecht	252
bb) Materieller Maßstab des Art. 11 AEUV	253
cc) Materieller Maßstab des Art. 7 AEUV	254
b) Weiterer Anwendungsbereich der GFP-VO	254

aa) Kollisionsrecht	254
bb) Materieller Maßstab des Art. 11 AEUV	254
cc) Materieller Maßstab des Art. 7 AEUV	255
3. <i>ex-post</i> -Lösung: Erforderlichkeit einer primärrechtskonformen Auslegung?	255
4. <i>ex-ante</i> -Lösung: Integrierendere und/oder kohärentere Rechtsgestaltung?	256
B. Ziele	256
I. Zielbestimmungen der GFP-VO	256
1. Langfristige Umweltverträglichkeit und Durchführung, Art. 2 Abs. 1 GFP-VO	256
a) Langfristig umweltverträgliche Fischereitätigkeit, Art. 2 Abs. 1 Hs. 1 GFP-VO	257
aa) Der Begriff der „internen Integration“ im Europarecht	259
bb) Langfristige Umweltverträglichkeit als Ansatz interner Integration?	260
cc) Fazit zur langfristigen Umweltverträglichkeit	261
b) Art und Weise der Durchführung, Art. 2 Abs. 1 Hs. 2 GFP-VO	261
c) Fazit zur langfristigen Umweltverträglichkeit und Durchführung	263
2. Vorsorgeansatz und höchstmöglicher Dauerertrag, Art. 2 Abs. 2 GFP-VO	263
a) Vorsorgeansatz bei der Bestandsbewirtschaftung	263
aa) Vorsorgeprinzip	264
bb) Vorsorgeansatz i. S. d. Vorsorgeprinzips im europäischen Fischereirecht	265
cc) Bestandsbewirtschaftung	268
dd) Fazit zum Vorsorgeansatz	269
b) Anwendung des höchstmöglichen Dauerertrags	269
3. Anpassung von Fangkapazitäten an -möglichkeiten, Art. 2 Abs. 5 lit. d GFP-VO	272
4. Ökosystembasierter Ansatz bei der Bestandsbewirtschaftung, Art. 2 Abs. 3 GFP-VO	273
a) Ökosystem- oder ökosystembasierte Ansätze im Fischereimanagement	273
b) Vom ökosystemorientierten (2002) zum ökosystembasierten Ansatz (2013)	275
aa) Ökosystemorientierter Ansatz in der GFP-VO 2002	275
bb) Kommissionsmitteilung 2008	275
cc) Ökosystembasierter Ansatz sowie erstmalige Definition in der GFP-VO 2013	276
dd) Würdigung	277

5. Einstellung von Rückwürfen, Nutzung von Beifängen, Art. 2 Abs. 5 lit. a, b GFP-VO	278
6. Kohärenz mit umweltrechtlichen Vorschriften, Art. 2 Abs. 5 lit. j GFP-VO	280
a) Genese: Entsprechende Bestimmung in der GFP-VO 2002?	280
b) Wortlaut: Kohärenz oder Integration?	281
c) Systematik: Aufschluss über EWG (17)?	281
d) Fazit zur Kohärenz mit umweltrechtlichen Vorschriften	282
7. Weitere Ziele	283
8. Fazit zu den Zielbestimmungen der GFP-VO	284
a) Differenzierung und sprachliche Qualität	284
b) Quantität der Bestimmungen mit Bezug zur Erhaltung der Meeresumwelt	284
c) Interne Integration	285
d) Externe Integration, Art. 11 AEUV	285
e) Kohärenz, Art. 7 AEUV	286
II. Zielbestimmungen der MSRL	286
1. Guter Umweltzustand, Art. 1 Abs. 1 MSRL	286
a) Definition in der MSRL	286
b) Konkretisierung der Definition über Deskriptoren des Anhangs I MSRL?	287
c) Fischereibezogene Deskriptoren, Bewertungselemente und -kriterien	290
aa) Deskriptoren D1, D4 und D6	291
bb) Deskriptor D3	292
cc) Zielcharakter und Verbindlichkeit der fischereibezogenen Bewertungskriterien?	294
(1) Wortlaut	294
(2) Funktion	295
(3) Keine Abweichungsspielräume für Mitgliedstaaten	296
(4) Würdigung	297
d) Fazit zum guten Umweltzustand	297
2. Weitere Ziele	298
a) Anwendung des Ökosystemansatzes, Art. 1 Abs. 3 MSRL	298
aa) ICES/KOM-Beschreibung als Ausgangspunkt der Definition in der MSRL	298
bb) Verhältnis zum Ziel des guten Umweltzustands	299
cc) Fazit zum Ökosystemansatz	300
b) Beitrag zur Kohärenz sowie Integration, Art. 1 Abs. 4 MSRL	301
aa) Kohärenz	301
bb) Integration	302
cc) Fazit zu Kohärenz und Integration	302

3. Vorsorgeprinzip?	302
4. Fazit zu den Zielbestimmungen der MSRL	303
III. Synthese	303
1. Vergleich	304
a) Langfristige Umweltverträglichkeit (GFP-VO) und guter Umweltzustand (MSRL)	304
b) Vorsorgeansatz (GFP-VO) und Vorsorgeprinzip (MSRL) ..	305
c) Beifang (GFP-VO) und Mortalität durch Beifang (Beschluss (EU) 2017/848)	306
d) Höchstmöglicher Dauerertrag (GFP-VO) und Kriterien (Beschluss (EU) 2017/848)	307
e) Ökosystembasierter Ansatz (GFP-VO) und Ökosystemansatz (MSRL).....	309
f) Kohärenz (GFP-VO) und Kohärenz (MSRL).....	310
g) Divergenzen	311
2. Kollisionsrecht und materielle Kohärenz- und Integrationsmaßstäbe	311
a) Beifänge	311
aa) Kollisionsrecht	311
bb) Materieller Maßstab des Art. 11 AEUV	312
cc) Materieller Maßstab des Art. 7 AEUV	313
b) Höchstmöglicher Dauerertrag	313
aa) Kollisionsrecht	314
bb) Materieller Maßstab des Art. 11 AEUV	315
cc) Materieller Maßstab des Art. 7 AEUV	315
c) Ökosystem(-basierter) Ansatz	316
aa) Kollisionsrecht	316
bb) Materieller Maßstab des Art. 11 AEUV	316
cc) Materieller Maßstab des Art. 7 AEUV	317
3. <i>ex-post</i> -Lösung: Erforderlichkeit einer primärrechtskonformen Auslegung?	317
a) Beifänge	317
b) Höchstmöglicher Dauerertrag	317
c) Ökosystem(basierter)Ansatz	319
4. <i>ex-ante</i> -Lösung: Integrierendere und/oder kohärentere Rechtsgestaltung?	319
a) Verhältnis von Ökosystem- und Bestandsbewirtschaftungsansätzen	320
b) Integrierendere Rechtsgestaltung der Zielbestimmungen von MSRL und GFP-VO	321
c) Kohärentere Rechtsgestaltung der Zielbestimmungen von GFP-VO und MSRL	323

d) Realisierbarkeit der Vorschläge im Hinblick auf die Rechtsgrundlagen der GFP-VO	324
aa) Möglichkeit einer Abstützung auf Art. 43 Abs. 2 AEUV	324
bb) Möglichkeit einer Doppelabstützung, Art. 43 Abs. 2 und Art. 192 AEUV	325
(1) Voraussetzungen einer Doppelabstützung	325
(2) Anwendung der Voraussetzungen auf die vorge-schlagenen Regelungen	328
C. Ausgewählte Instrumente	329
I. Direkte Bezüge in instrumentellen Bestimmungen von MSRL und GFP-VO	331
1. Bestandserhaltungsmaßnahmen zur Einhaltung von Umweltvorschriften	331
a) Art. 11 Abs. 1 GFP-VO	331
aa) Verweise auf Verpflichtungen aus dem Umweltsekundärrecht	332
(1) Art. 4 Vogelschutz-RL	332
(2) Art. 6 FFH-RL	332
(3) Art. 13 Abs. 4 MSRL	333
bb) Weitere Vorgaben aus Art. 11 Abs. 1 GFP-VO	333
cc) Würdigung	335
b) Art. 11 Abs. 2 GFP-VO	335
c) Andere Fälle von Verpflichtungen aus Umweltsekundärrecht mit Fischereibezug	336
2. Würdigung des Art. 11 GFP-VO	337
3. Kollisionsrecht sowie materielle Kohärenz- und Integrationsmaßstäbe	337
a) Fälle des Art. 11 GFP-VO	338
b) Andere Fälle von Verpflichtungen aus Umweltsekundärrecht	338
4. <i>ex-post</i> -Lösung für alle nicht in Art. 11 GFP-VO erfassten Fälle?	340
5. <i>ex-ante</i> -Lösung für alle nicht in der GFP-VO erfassten Fälle?	341
a) Gestaltung der MSRL	341
b) Gestaltung der GFP-VO	342
aa) Art. 43 Abs. 2 AEUV als Rechtsgrundlage?	342
bb) Notwendigkeit einer Doppelabstützung, Art. 43 Abs. 2 und Art. 192 AEUV?	342
II. Indirekte Bezüge: Beispiel Mehrjahrespläne	344
1. Allgemeines zu den Bestandserhaltungsmaßnahmen	344
2. Spezielle Bestandserhaltungsmaßnahmen	344
a) TACs	344
b) Mehrjahrespläne	346

aa)	Ziele der Mehrjahrespläne, Art. 9 GFP-VO	346
bb)	Anwendungsfälle der Mehrjahrespläne, Art. 9 Abs. 3 GFP-VO	347
cc)	Inhalt der Mehrjahrespläne, Art. 10 GFP-VO	347
dd)	Weitere Bezüge zu Mehrjahresplänen in der GFP-VO	348
ee)	Zuständigkeit für den Erlass von Mehrjahresplänen	348
ff)	Rechtsgrundlage und Berücksichtigung der MSRL in den Mehrjahresplänen?	350
(1)	Beispiel: Mehrjahresplan für Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee (2016)	350
(2)	Würdigung	351
3.	Kollisionsrecht sowie materielle Kohärenz- und Integrationsmaßstäbe	351
4.	<i>ex-post</i> -Lösung: Primärrechtskonforme Auslegung?	353
5.	<i>ex-ante</i> -Lösung: Integrierendere Rechtsgestaltung?	353
a)	Gestaltung der GFP-VO	353
b)	Gestaltung der MSRL	354
III.	Fazit zu den Instrumenten	354
D.	Fazit zu § 7	355
I.	Ergebnisse in Bezug auf MSRL und GFP-VO	355
1.	Aufwertung des Umweltschutzes in der GFP-VO auf Zielebene	355
2.	Konvergenzen, Divergenzen sowie Lösungsmöglichkeiten	356
a)	Anwendungsbereiche	356
b)	Ziele	356
aa)	Konvergenzen	356
bb)	Divergenzen und Lösungsmöglichkeiten	357
(1)	Beifänge	357
(2)	Höchstmöglicher Dauerertrag	357
(3)	Ökosystemansatz	358
c)	Instrumente	359
aa)	Umsetzung der MSRL- und GFP-VO-Ziele durch GFP-VO-Instrumente	359
bb)	Reformierter Art. 11 GFP-VO	360
II.	Ergebnisse zur Vorgehensweise	360
1.	Unterschiedliche Handlungsformen Verordnung und Richtlinie	360
2.	Anwendbarkeit von Kollisionsrecht	361
3.	Anwendbarkeit des Kohärenzprinzips	361
4.	Anwendbarkeit des Integrationsprinzips	362

*4. Teil***Vorschläge zur Vermeidung von Divergenzen** 363

§ 8 Vermeidung von Divergenzen zwischen EU-Sekundärrechtsakten . . .	363
A. Materielle Maßstäbe aus Art. 7 und 11 AEUV sowie das Verhältnis der Normen	363
I. Problematik der Unsicherheit über den Gehalt und das Verhältnis der Normen	364
II. Lösung unter Bezugnahme auf EuGH-Rechtsprechung und Protokollvorschlag	364
1. EuGH-Rechtsprechung	364
2. Protokoll zu Art. 7 und Art. 11 AEUV	365
a) Begriff des Protokolls und mögliche Inhalte	365
b) Voraussetzungen für den Erlass von Protokollen	367
aa) Neuerlass eines Protokolls	367
bb) Ordentliches Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV	367
c) Protokollvorschlag zu Kohärenz- und Integrationsprinzip und Realisierbarkeit	369
B. Fehlende Verdichtung materieller Maßstäbe zu Rechtsgestaltungsmaßstäben	369
I. Problematik des Fehlens von Rechtsgestaltungsmaßstäben	369
II. Lösung über Entwicklung von Rechtsgestaltungsmaßstäben	370
1. Rechtsgestaltungsmaßstab für verbesserte Kohärenz i. S. d. Art. 7 AEUV	370
a) Gleiche Regelungstechnik bei den Anwendungsbereichen	370
b) Parallelität der Zielbestimmungen	371
aa) Verwendung gleicher Begriffe für Gleiches und ungleicher Begriffe für Ungleiches	371
bb) Verhältnis der Zielbestimmungen der Rechtsakte zueinander	371
cc) Nichterforderlichkeit der Berücksichtigung möglicher Normenkollisionen	372
c) Bezüge zwischen den Instrumenten	372
2. Rechtsgestaltungsmaßstab für verbesserte Integration i. S. d. Art. 11 AEUV	372
a) Deckungsgleiche Anwendungsbereiche	372
b) Vorrang der Ziele der Umweltschutzmaßnahme	373
aa) Im Rechtstext zu erkennender Vorrang der Belange des Umweltschutzes	374
bb) Vermeidung der Anwendbarkeit der Kollisionsregeln zulasten des Umweltschutzes	374
cc) Verwendung gleich strenger Definitionen	374

c) Vorrang des Umweltschutzes in den instrumentellen Bestimmungen	375
aa) Ausgestaltung von Regelungen, die Bezüge zur anderen Maßnahme herstellen	375
bb) Umsetzung der Ziele und instrumenteller Vorgaben beider Maßnahmen	375
III. Verbesserte Integration durch verbesserte Kohärenz?	376
IV. Bisherige Berücksichtigung im Gesetzgebungsprozess und prozeduraler Vorschlag	376
1. Ansätze im heutigen Gesetzgebungsverfahren der Union	377
2. Vorschlag für den Gesetzgebungsprozess	378
a) Prüfung im Rahmen der Folgenabschätzung	378
b) Prüfung im Zusammenhang mit <i>ex-post</i> -Evaluierung bestehenden Rechts	379
C. Fazit zu § 8	380
§ 9 Vermeidung von Divergenzen zwischen MSRL und GFP-VO im Besonderen	380
A. Sperrwirkung i. V. m. fischereibezogenen Anforderungen in der MSRL	381
B. Normenhierarchie und Wahl der Handlungsform	383
I. Normenhierarchie	383
1. Problematik des Vorrangs der GFP-VO vor der MSRL	383
2. Lösung über primärrechtskonforme Auslegung	383
3. Problematik der Nachrangigkeit des Kommissionsbeschlusses zur MSRL	384
4. Lösung über Inkorporation der Bewertungselemente und -kriterien in die MSRL	384
II. Handlungsform, insbesondere in Bezug auf den Adressatenkreis	385
C. Wahl der Rechtsgrundlagen	386
D. Fazit zu § 9	386
<i>5. Teil</i>	
Zusammenfassung der Ergebnisse	388
§ 10 Ergebnisse zu Divergenzen sowie Integrations- und Kohärenzprinzip im Allgemeinen	388
A. Divergenzen zwischen Sekundärrechtsakten	388
B. Wirkung von Integrations- sowie Kohärenzprinzip beim Erlass von Sekundärrecht	389
I. Integrationsprinzip: Einbeziehen von Umweltschutz- in Bewirtschaftungssekundärrecht	389
II. Kohärenzprinzip: Abstimmung und Widerspruchsfreiheit zwischen Sekundärrechtsakten	390

III. Verhältnis: Kein Nivellieren des Integrations- durch das Kohärenz- prinzip	390
IV. Verpflichtung zum vorrangigen Ressourcenschutz und Protokoll- vorschlag	390
C. Verdichtung zu Rechtsgestaltungsmaßstäben für verbesserte Kohärenz und Integration	391
I. Rechtsgestaltungsmaßstab für verbesserte Integration	391
II. Rechtsgestaltungsmaßstab für verbesserte Kohärenz	392
III. Verbesserte Kohärenz bedeutet nicht immer verbesserte Integration	392
IV. Ansatzpunkt im Gesetzgebungsverfahren	392
§ 11 Ergebnisse zu MSRL und GFP-VO im Besonderen	393
A. Verpflichtung zum Erlass integrierender wie kohärenter Schutz- und Nutzungskonzepte für die europäischen Meeresgewässer	393
B. Mit dem Integrationsprinzip unvereinbare, zentrale Divergenzen zwischen MSRL und GFP-VO	393
I. Beifänge nicht kommerziell befischter Arten	393
II. Höchstmöglicher Dauerertrag und ergänzende Bewertungskriterien	394
III. Ökosystemansatz	394
C. Sperrwirkung und Handlungsform als Divergenzen verstärkende Faktoren	394
D. Lösungsansätze für Divergenzen zwischen MSRL und GFP-VO	395
E. GFP-VO zählt nicht zum Umweltrecht der EU	396
Epilog	397
Anhang	398
A. Kriterien und Indikatoren mit Fischereibezug nach KOM (2010) 5956 (aufgehoben)	398
B. Bewertungselemente und -kriterien mit Fischereibezug nach (EU) 2017/ 848 (in Kraft)	404
Literaturverzeichnis	408
Verzeichnis weiterer Materialien, Dokumente und Quellen	425
Stichwortverzeichnis	430

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AFZ	Ausschließliche Fischereizone
Anh.	Anhang
AöR	Archiv für öffentliches Recht
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AUR	Agrar- und Umweltrecht
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Bd.	Band
Bde.	Bände
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BLANO	Bund/Länder-Ausschuss Nord- und Ostsee
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BRZ	Bruttoraumzahl
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CFP	Common Fisheries Policy, s. GFP
CIA	Central Intelligence Agency
CMLR	Common Market Law Review
CN	Combined Nomenclature, s. KN
ders.	derselbe
DG	Directorate-General, Generaldirektion

DG ENV	Directorate-General Environment
DG MARE	Directorate-General Maritime Affairs and Fisheries
d. h.	das heißt
Dienstleistungs-RL	Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt
Diss.	Dissertation
DNR	Deutscher Naturschutzring
Dok.-Nr.	Dokumentnummer
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EC	European Communities, s. EG
ECLI	European Case Law Identifier
EEA	European Environment Agency, Europäische Umweltagentur
EEELR	European Energy and Environmental Law Review
EELR	European Environmental Law Review
EEZ	Exclusive Economic Zone, s. AWZ
EFF	Europäischer Fischereifonds, European Fisheries Fund
EFZ	Exclusive Fisheries Zone, s. AFZ
EG	Europäische Gemeinschaft
EGL	Ergänzungslieferung
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ELJ	European Law Journal
EL Rev.	European Law Review
endg.	endgültig
Env. L. Rev.	Environmental Law Review
EPIGOV	Environmental Policy Integration and Multi-Level Governance
et al.	et alii
EU	Europäische Union, European Union
EuG	Europäisches Gericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Erwägungsgrund
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
F	Fishing mortality, Fischereiliche Sterblichkeit

f.	folgende (Einzahl)
ff.	folgende (Mehrzahl)
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
Fn.	Fußnote
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAP-VO	Gemeinsame Agrarpolitik-Verordnung
gem.	gemäß
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
GFP-VO	Gemeinsame Fischereipolitik-Verordnung
ggf.	gegebenenfalls
GLÖZ	guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GrCh	Grundrechtecharta der EU
GUZ	guter Gewässerzustand nach WRRL
Habil.	Habilitation
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber/in
Hs.	Halbsatz
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
IEEP	Institute für European Environmental Policy
IMP	Integrierte Meerespolitik
IMP-VO	Verordnung zur Unterstützung der IMP
i. S. d.	im Sinne des
i. S. e.	im Sinne eines, einer
i. S. v.	im Sinne von
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated
IUU-VO	Verordnung zu illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU-RL	Richtlinie über Industrieemissionen
JbUTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
JEEPL	Journal for European Environmental and Planning Law
JEL	Journal of Environmental Law
JRC	Joint Research Centre
JuS	Juristische Schulung
Kap.	Kapitel
KN	Kombinierte Nomenklatur
KOM	Kommission der EG/EU
Komitologie-VO	Verordnung über Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse
kW	Kilowatt

lit.	litera (Buchstabe)
Losebl.	Loseblatt
m. a. W.	mit anderen Worten
MFSD	Marine Strategy Framework Directive, s. MSRL
M.M.	Mindermeinung
MSP	Marine Spatial Planning
MSRL	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie
MSY	Maximum Sustainable Yield, höchstmöglicher Dauerertrag
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.	oben
OSPAR-Konvention	Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks
Ostsee-Plan-VO	Mehrjahresplan für die Ostsee
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Raumplanungs-RL	Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung
REFIT	Regulatory Fitness Programme
RFMO	Regionale Fischereimanagement-Organisation
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RSB	Regulatory Scrutiny Board, Ausschuss für Regulierungskontrolle
S.	Seite, Satz
s.	siehe
Slg.	Sammlung
sm	Seemeile
s. o.	siehe oben
sog.	sogenannt, sogenannte, sogenannter
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
SSB	Spawning-Stock-Biomass, Laicherbiomasse
STECF	Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries
str.	streitig

s. u.	siehe unten
SUP-RL	Richtlinie über strategische Umweltprüfungen
TA	Technische Anleitung
TAC	total allowable catches, Gesamtfangmengen
TEL	Transnational Environmental Law
u.	unten
u. a.	unter anderem, und andere
UAbs.	Unterabsatz
UAP	Umweltaktionsprogramm
UCD Law Rev.	University College Dublin Law Review
UK	United Kingdom
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea, s. SRÜ
UNEP	United Nations Environment Programme
Urt.	Urteil
usf.	und so fort
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen
UZ	Umweltziel im MSRL-Maßnahmenprogramm
v.	vom, von, van
VCLT	Vienna Convention on the Law of Treaties, s. WVK
Verbraucher-RL	Richtlinie über Rechte der Verbraucher
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vogelschutz-RL	Richtlinie über die Erhaltung wildlebender Vogelarten
VVE	Verfassungsvertragsentwurf
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
YEL	Yearbook of European Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z. B.	zum Beispiel
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1. Teil

Einführung

§ 1 Einleitung

„Why did the old Persians hold the sea holy? Why did the Greeks give it a separate deity, and own brother Jove? Surely all this is not without meaning. And still deeper the meaning of that story of Narcissus, who because he could not grasp the tormenting mild image he saw in the fountain, plunged into it and was drowned. But that same image, we ourselves see in all rivers and oceans. It is the image of the ungraspable phantom of life; and this is the key to it all.“¹

Die Nutzung endlicher Ressourcen und ihr Schutz zählen zu den zentralen Themen des 21. Jahrhunderts.² Die jetzt lebenden Generationen werden sich von nachfolgenden Generationen daran messen lassen müssen, was sie im Hinblick auf den Ressourcenschutz erreicht haben, wenn sie sich nicht dem Vorwurf ausgesetzt wissen wollen, ein Leben zu den derzeitigen Bedingungen für nachfolgende Generationen unmöglich gemacht zu haben.³ Nutzen heutige Generationen endliche Ressourcen, wie die biologischen Meeresressourcen,⁴ bis zu ihrem Kollaps, würden sie sich einem derartigen Vorwurf zwangsläufig ausgesetzt sehen.⁵

Umwelt- und Ressourcenschutz ist eine dauerhafte Aufgabe der Europäischen Union (EU).⁶ Dies gilt auch für den Umwelt- und Ressourcenschutz

¹ *Melville, H., Moby Dick or The White Whale*, 1. Aufl. 1851, zitiert aus 8. Aufl. 1922, S. 9.

² Hierzu ausführlich: United Nations Environment Programme (UNEP) (Hrsg.), *GEO-5 Global Environment Outlook – Environment for the Future We Want*, 2012.

³ Kerngedanke der Nachhaltigkeit aus dem sog. Brundtland-Bericht: *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Annex to General Assembly Doc. A/42/427 – Development and International Cooperation: Environment, 1987.

⁴ *Zara, St./Dinar, A./Patrone, F., Cooperative Game Theory and its Application to Natural, Environmental and Water Resource Issues*, World Bank Policy Research Working Paper 4073, 2006, S. 6: „Fisheries may be classified as *destructible renewable stock resources*.“ (Hervorhebung durch Verfasserin).

⁵ Zum Kollaps europäischer Bestände s. *Wakefield, J., Viewpoint – Entrenching Environmental Obligation in Marine Regulation*, in: *Marine Pollution Bulletin* 90 (2015), S. 7–14 (7).

⁶ Art. 3 Abs. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV); Art. 11 und Art. 191 ff. des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) oder

in den europäischen Meeren. Im Jahr 2008 erließ die EU die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)⁷, um bis zum Jahr 2020 einen allumfassend guten Umweltzustand in den europäischen Meeren zu erreichen.⁸ In Bezug auf die Nutzung der Meere ist die EU mit der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) für einen sehr wesentlichen Teil der Meeresnutzung verantwortlich.⁹ Ende des Jahres 2013 wurde hierzu eine neue Grundverordnung erlassen, die Gemeinsame Fischereipolitik-Verordnung (GFP-VO).¹⁰ Wie so häufig stehen Schutz und Nutzung der Meere und ihrer Ressourcen auch in der EU und ihren Meeresgewässern in einem Spannungsverhältnis.¹¹ Kohärenz und Integration i. S. v. kohärenten oder integrierten Schutz- und Nutzungskonzepten für die europäischen Meere sind in der europäischen Politik mit Meeresbezug daher häufig gebrauchte Postulate.¹² Die (natur-)wissenschaftliche Notwen-

Art. 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GrCh): Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EU Nr. C 326, 26.10.2012, S. 1 sowie Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. EU Nr. C 83, 30.3.2010, S. 391.

⁷ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. EG Nr. L 164, 25.6.2008, S. 19, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2017/845 der Kommission vom 17. Mai 2017 zur Änderung der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates bezüglich der indikativen Listen von Elementen, die bei der Erarbeitung von Meeresstrategien zu berücksichtigen sind (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. EU Nr. L 125, 18.5.2017, S. 27, im Folgenden MSRL genannt.

⁸ Art. 1 Abs. 1 MSRL.

⁹ Art. 3 Abs. 1 lit. d, Art. 4 Abs. 2 lit. d, Art. 38 ff. AEUV.

¹⁰ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, ABl. EU Nr. L 354, 28.12.2013, S. 22, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2017/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, ABl. EU Nr. L 302, 17.11.2017, S. 1, im Folgenden GFP-VO genannt.

¹¹ Vgl. z. B. Long, R., The Marine Strategy Framework Directive: A New European Approach to the Regulation of the Marine Environment, Marine Natural Resources and Marine Ecological Services, in: Journal of Energy and Natural Resources Law 2011, S. 1–44 (15): „Perhaps the regulatory linkage that has the potential for the greatest controversy is the link between the MSFD and the European common fisheries policy (CFP).“

¹² s. z. B. Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 22.07.2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 242, 10.09.2002, S. 1, Art. 6 Abs. 2 lit. g; vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parla-

digkeit kohärenter und den Umweltschutz integrierender Schutz- und Nutzungskonzepte für die (europäischen) Meere ist nachgewiesen.¹³ Ein Mangel bzw. Mängel solcher Konzepte werden wiederum ähnlich häufig festgestellt.¹⁴ Insbesondere vor dem Erlass der MSRL wurde der gemeinschaftlichen Gesetzgebung ein fragmentarischer Charakter bezüglich des Regelungsgegenstandes „Meer“ vorgeworfen.¹⁵ Während zwar einige Autoren

ment „Hin zu einer Strategie zum Schutz und zur Erhaltung der Meeresumwelt“, KOM (2002) 539 endg., Brüssel, 2.10.2002, S. 2, 3, 4, 9; vgl. *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Thematische Strategie für den Schutz und die Erhaltung der Meeresumwelt“, KOM (2005) 504 endg., Brüssel, 24.10.2005, S. 7; zum Ziel der Entwicklung einer integrierten Meerespolitik: *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Die künftige Meerespolitik der europäischen Union: eine europäische Vision für Ozeane und Meere“, KOM (2006) 275 endg., Brüssel, 7.6.2006, Teil I; GRÜNBUCH in Teil II; *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, „Die Rolle der GFP bei der Umsetzung eines ökosystembasierten Ansatzes zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete“, KOM (2008) 187 endg., Brüssel, 11.4.2008.

¹³ Für den europäischen Kontext: *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Umweltgutachten 2012 – Verantwortung in einer begrenzten Welt, 2012, S. 273, 276, 296; s. auch *Juda, L.*, The European Union and Ocean Use Management: The Marine Strategy and the Maritime Policy, in: *Ocean Development and International Law 2007*, S. 259–282 (274) sowie *Markus, T./Schlacke, S.*, Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, in: *ZUR 2009*, S. 464–472 (464 f.); vgl. *Borja, Á.*, The New European Marine Strategy Directive : Difficulties, Opportunities, and Challenges, in: *Marine Pollution Bulletin 52* (2006), S. 239–242 (239); vgl. *Rossi, M.*, Eine Strategie zum Schutz der Meeresumwelt? – Anmerkungen zur Meeresstrategie-Richtlinie der EU, in: *JbUTR 2007*, S. 81–104 (93); vgl. *Markus, T./Schlacke, S./Maier, N.*, Legal Implementation of Integrated Ocean Policies: The EU’s Marine Strategy Framework Directive, in: *The International Journal of Marine and Coastal Law 2011*, S. 59–90 (62); für den globalen Kontext: *Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*, Welt im Wandel – Menschheitserbe Meer, Hauptgutachten 2013, S. 60 ff.

¹⁴ *Wolff, N.*, Fisheries and the Environment – Public International and Community Law Aspects, 2002, S. 18; *Rossi*, *JbUTR 2007*, S. 81 (89); *Markus/Schlacke*, *ZUR 2009*, S. 464 (464 f.); *Markus, T.*, Making Environmental Principles Work under the Common Fisheries Policy, in: *EEELR 2010*, S. 132–144 (141–142); *Markus/Schlacke/Maier*, *International Journal of Marine and Coastal Law 2011*, S. 59 (62); *SRU*, Umweltgutachten, S. 273; *Wakefield*, *Marine Pollution Bulletin 2015*, S. 7 (8); *Vollmer, K.*, Instrumente zur Ausgestaltung einer umweltverträglichen Fischerei in Nord- und Ostsee, 2017, S. 229 f.; *Maurer, A.*, Die Ordnung der Meere – Zur Integration von maritimer Raumplanung und Meeresumweltschutz, 2017, insbesondere S. 414.

¹⁵ *Frank, V.*, The European Community and Marine Environmental Protection in the International Law of the Sea – Implementing Global Obligations at the Regional Level, 2007, S. 77, 78; *Juda*, *Ocean Development and International Law 2007*, S. 259 (261); *SRU*, Umweltgutachten, S. 279; *Erbguth, W./Schlacke, S.*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, § 15, S. 448, Rn. 64.