

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

Nr. 04/21
22.10.2021
Sophie Norbeck

Die Anlandeverpflichtung

Zitiervorschlag: Norbeck, Die Anlandeverpflichtung, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 04/21, Seite XX

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

Gefördert durch Mittel der



A. EINLEITUNG	2
B. GRUNDLAGEN DER FISCHEREIPOLITIK IM LICHT DER ANLANDEVERPFLICHTUNG.....	2
I. HISTORISCHE ENTWICKLUNG DER FISCHEREIPOLITIK IN DER EU BIS 2002.....	2
II. DIE REFORM DER GEMEINSAMEN FISCHEREIPOLITIK ALS FORM EINES ÖKOBASIERTE ANSATZES.....	4
III. GESETZLICHER RAHMEN DER GEMEINSAMEN FISCHEREIPOLITIK.....	6
IV. ZUSAMMENFASSUNG	7
C. DIE ANLANDEVERPFLICHTUNG	7
I. GRUNDLAGEN	7
1. <i>Vorreiter im Hinblick auf die Anlande­verpflichtung.....</i>	<i>7</i>
2. <i>Hintergrund zur Einführung der Anlande­verpflichtung in der EU.....</i>	<i>9</i>
a) Bisherige Regelungen und die damit verbundene Rückwurfproblematik.....	9
b) Politischer Diskurs.....	11
c) Ziel der Anlande­verpflichtung.....	12
3. <i>Zusammenfassung.....</i>	<i>13</i>
II. INHALT DER ANLANDEVERPFLICHTUNG	13
III. UMSETZUNG DER ANLANDEVERPFLICHTUNG	17
1. <i>Umsetzungs- und Kontrollregelungen der EU</i>	<i>17</i>
2. <i>Umsetzung der Anlande­verpflichtung am Beispiel von Deutschlands</i>	<i>21</i>
3. <i>Umsetzung der Anlande­verpflichtung in den Mitgliedstaaten</i>	<i>24</i>
4. <i>Probleme bei der Umsetzung</i>	<i>25</i>
5. <i>Zusammenfassung.....</i>	<i>26</i>
IV. SANKTIONEN.....	27
V. UMGANG MIT DEM BEIFANG	29
VI. (POTENZIELLE) AUSWIRKUNGEN DER ANLANDEVERPFLICHTUNG	30
VII. ZUSAMMENFASSUNG	32
D. BILANZ	32
E. OPTIMIERUNGSBEDARF	34
F. FAZIT	36

A. Einleitung

Die kommerzielle Fischerei in der EU ist vielfältig. Fische werden für unterschiedliche Zwecke gefangen. Die Verwendung erstreckt sich vom menschlichen Verzehr bis hin zur Verwertung zu Fischmehl.¹ Eine nicht regulierte und frei zugängliche Fischerei führt zu einer Überfischung und Minimierung der Artenvielfalt.² Im Zuge dessen hat die EU verschiedene Maßnahmen ergriffen, die der Überfischung entgegenwirken sollen.³ Um die beträchtliche Verschwendung an Fisch, die durch Rückwürfe entsteht, zu verringern und eine nachhaltige Nutzung der Meeresschätze zu gewährleisten, wurde die „Pflicht zur Anlandung“ eingeführt.⁴ Mit der Einführung der Anlandeverpflichtung wurde laut der Europäischen Kommission ein Paradigmenwechsel vorgenommen, der den Fischereisektor vor große Herausforderungen stellt.⁵

Gegenstand dieser Arbeit ist zunächst die Darstellung der Grundlagen der Fischereipolitik (B.). Im Anschluss werden die Regelung der Anlandeverpflichtung und die damit verbundenen Probleme herausgearbeitet (C.). Es erfolgt eine Bilanz (D.) sowie das Eingehen auf die Notwendigkeit einer Optimierung (E.), bevor die Arbeit mit einem Fazit (F.) endet.

B. Grundlagen der Fischereipolitik im Lichte der Anlandeverpflichtung

I. Historische Entwicklung der Fischereipolitik in der EU bis 2002

Bereits in Art. 38 Abs. 1 der Römischen Verträge wurde festgelegt, dass die Fischerei als Teil der Landwirtschaft vom gemeinsamen Markt erfasst wird.⁶ Infolge der Einführung der

1 Hoff *et al.*, Potential Economic Consequences of the Landing Obligation, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), The European Landing Obligation, Kap. 6, S. 110.

2 Ebd., S. 111.

3 Ebd., S. 111.

4 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und Rates vom 11. Dezember 2013 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und Aquakultur, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1184/2006 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates, ABl. 2013/L 354/1 vom 28.12.2013, S. 24 f., EwGr. 26.

5 Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, (COM)2017 424 final, Brüssel den 11.8.2017, S. 4, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2017:0424:FIN:DE:PDF> (zuletzt: 10.09.2021).

6 Kraus/Döring, Die Gemeinsame Fischereipolitik in der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines paneuropäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, 3 (3).

Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und des Beitritts wichtiger Fischereistaaten⁷ entwickelte die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) ihre eigene Identität.⁸ Mit der Verordnung (EWG) Nr. 170/83⁹ wurde die GFP formell ins Leben gerufen.¹⁰ Ziel dieser Verordnung war der Schutz der Fanggründe, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze sowie die Gewährleistung ihrer ausgewogenen Nutzung unter sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen.¹¹ Um das Ziel zu erreichen, sollten Bestandserhaltungsmaßnahmen in Form von zulässigen Gesamtfangmengen (TACs¹²) ergriffen werden.¹³ Die Beschränkungen des Fischereiaufwandes, insb. die Einschränkung der Fänge, bezogen sich jedoch nicht auf Rückwürfe und Beifänge.¹⁴

1992¹⁵ fand eine Überarbeitung der GFP statt. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 beinhaltet nun, dass Auswirkungen auf das Ökosystem des bewirtschafteten Meeres zu berücksichtigen sind. Mithin wurden Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes aufgenommen.¹⁶ Zusätzlich wurde in den EwGr.¹⁷ erstmals von einer notwendigen Verbesserung der Selektivität der Fangmethoden und -geräte gesprochen, um eine Minimierung von

7 Dazu zählen Dänemark und Großbritannien Mitte der 70er Jahre (vgl. Ebd).

8 Breuer, Die Gemeinsame Fischereipolitik: Ein historischer Abriss, S. 2, abrufbar über: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.3.1.pdf (zuletzt: 10.09.2021). 1970 trat die erste Verordnung über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft in Kraft (vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2141/70 des Rates vom 20. Oktober 1970 über die Einführung einer gemeinsamen Strukturpolitik für die Fischwirtschaft, ABl. 1970/L 236/1 vom 27.10.1970).

9 Verordnung (EWG) Nr. 170/83 des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 25. Januar 1983 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen, ABl. 1983/L 24/1 vom 27.1.83.

10 Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (Österreich), Die Gemeinsame Fischereipolitik und das Zustandekommen von Entscheidungen – Gründungsmotive für die Gemeinsame Fischereipolitik, abrufbar über: https://www.bmlrt.gv.at/land/eu-fischereipolitik/fischereipolitik_gfp.html (zuletzt: 09.06.2021).

11 Vgl. Art. 1 Verordnung (EWG) Nr. 170/83.

12 Unter TACs oder Fangmöglichkeiten versteht man die zulässige Gesamtfangmenge, d.h die Höchstmenge, die dem Fischbestand entnommen werden darf (vgl. *Generalsekretariat des Rates*, Bewirtschaftung der Fischbestände der EU, abrufbar über: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-fish-stocks/> (zuletzt: 10.09.2021).

13 Vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. d Verordnung (EWG) Nr. 170/83, Art. 3 Verordnung (EWG) Nr. 170/83.

14 Borges, The evolution of a discard policy in Europe, FISH and FISHERIES 2015, 534 (534), abrufbar über: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/faf.12062> (zuletzt: 10.09.2021).

15 Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 des Rates der Europäischen Gemeinschaft vom 20. Dezember 1992 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung für die Fischerei und die Aquakultur, ABl. 1992/L 389/1 vom 31.12.1992.

16 *Deutsche Umwelthilfe*, 5-Jahresbilanz (2014-2019) der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU, August 2019, S. 32, abrufbar über: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Naturschutz/Fischereipolitik/GFP_Fischereipolitik_Broschure_komplett_lange_Version_DE_16_12_19.pdf (zuletzt: 10.09.2021).

17 Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 3760/92, Nr. L 389/2.

Rückwürfen zu erzielen. Die eingeführten Maßnahmen konnten die fortschreitende Überfischung der Meere nicht stoppen.¹⁸ In Zuge dessen wurde 2002¹⁹ die GFP reformiert, wobei man erstmals auf den Vorsorge-²⁰ und ökosystemorientierten Ansatz²¹ einging.²² Darüber hinaus sollten sich zukünftig Entscheidungsprozesse auf wissenschaftliche Gutachten stützen.²³

II. Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik als Form eines ökobasierten Ansatzes

Im Grünbuch von 2009 wurde festgehalten, dass das Ziel einer nachhaltigen Fischerei verfehlt wurde und 88 % der Fischbestände in den europäischen Gewässern überfischt sind.²⁴ Mit der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013²⁵ fand erneut eine Reform der GFP statt, die ihren Schwerpunkt auf die Thematik der Nachhaltigkeit legt.²⁶ Die Anwendung eines ökobasierten Ansatzes soll sicher stellen, dass die negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert werden.²⁷ Maßnahmen sind etwa die Ver-

-
- 18 *Europäische Kommission*, Grünbuch über die Zukunft der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2001) 135 endgültig, Brüssel den 20.3.2001, S. 4, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0135&from=DE> (zuletzt: 10.09.2021); *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik („Fahrplan“), KOM(2002) 181 endgültig, Brüssel den 28.5.2002, S. 3, abrufbar über: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/pech/20020709/com_02_181_de.pdf (zuletzt: 10.09.2021).
- 19 Die Reform bestand aus: (1) Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates der Europäischen Union vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiresourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. 2002/L 358/59 vom 21.12.2002, (2) Verordnung (EG) Nr. 2369/2002 des Rates der Europäischen Union vom 20. Dezember 2002 zur Änderung der Verordnung(EG) Nr. 2792/1999 zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor, ABl. 2002/L 358/49 vom 21.12.2002 und (3) Verordnung (EG) Nr. 2370/2002 des Rates der Europäischen Union vom 20. Dezember 2002 zur Einführung einer Sofortmaßnahme der Gemeinschaft für das Abwracken von Fischereifahrzeugen, ABl. 2002/L 358/57 vom 21.12.2002.
- 20 Weite Informationen zum Vorsorgeansatz in: *Bourguignon*, Das Vorsorgeprinzip, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA\(2015\)573876_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA(2015)573876_DE.pdf) (zuletzt: 10.09.2021).
- 21 Der Begriff des Ökosystemansatzes ist eine Methode, mit der die natürlichen Systeme erhalten und wiederhergestellt werden sollen. Basierend auf einer gemeinsam entwickelten Version der gewünschten zukünftigen Gegebenheiten werden für das Management ökologische, ökonomische sowie soziale Faktoren integriert (vgl. *Inter-agency Ecosystem Management Task Force*, The Ecosystem Approach, September 1995, Kap. 1, abrufbar über: <https://denix.osd.mil/nr/otherconservationtopics/regionalecosystemmanagementinitiatives/reports/the-ecosystem-approach-vol-2-script-only/> (zuletzt: 10.09.2021)).
- 22 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002.
- 23 Vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b Verordnung (EG) Nr. 2371/2002.
- 24 *Europäische Kommission*, Grünbuch Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2009) 163 endgültig, Brüssel den 22.4.2009, S. 7 f., abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0163&qid=1621002327907&from=DE> (zuletzt: 10.09.2021).
- 25 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 22.
- 26 „Die GFP soll sicherstellen, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig zu ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Nachhaltigkeit beitragen“ (Vgl. Ebd., EwGr. 4).
- 27 Vgl. Art. 2 Abs. 3 GFP. 27 Die Artikel der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 werden im Folgenden mit GFP abgekürzt.

pflichtung bis 2020 bei der Bewirtschaftung der Bestände einen höchstmöglichen Dauerertrag (MSY)²⁸ zu erzielen, die Regionalisierung²⁹ sowie die Anlandeverpflichtung³⁰ (Rückwurfverbot).³¹

Inwiefern die Einführung der Anlandeverpflichtung im Zusammenhang mit einem ökobasierten Ansatz steht und wie sich dieser Ansatz aus internationalen Fischereibeziehungen sowie EU-rechtlichen Regelungen herleiten lässt, wird im Folgenden erläutert.

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)³² regelt als Rahmenübereinkommen die Nutzungen des Meeresraumes und seiner Ressourcen.³³ Bereits in der Präambel wird hervorgehoben, dass eine ausgewogene Nutzung von Ressourcen und eine Förderung der Meeresumwelt notwendiges Mittel ist, um die Fischbestände zu schützen. Eine Konkretisierung erfolgt in Art. 61 Abs. 2 SRÜ, wonach der Küstenstaat dafür Sorge trägt, dass der Fortbestand der lebenden Ressourcen nicht durch übermäßige Ausbeutung gefährdet wird. In Abs. 3 wird das Konzept des MSY aufgegriffen, wonach Populationen befischter Arten auf dem Stand erhalten oder auf den zurückgeführt werden, der den größtmöglichen erreichbaren Dauerertrag sichert. Das SRÜ ist mithin eine Frühfassung des Ökosystemansatzes.³⁴ Zusätzlich hat sich die Union im Jahr 2002 auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung dazu verpflichtet, die Fischbestände zu schützen und auf einen Stand zu erhalten oder zurückzuführen, der den größtmöglichen Dauerertrag sichert.³⁵

Bis 2020 sind nach der MSRL³⁶ notwendige Maßnahmen, für das Erreichen und Erhalten

28 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 22 ff., z.B. EwGr. 7. Der Begriff des „höchstmöglichen Dauerertrags“ wird in Art. 4 Abs. 1 Nr. 7 GPF legal definiert.

29 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), z.B. EwGr. 65, 67.

30 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 24 f., z.B. EwGr. 26-32.

31 *Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei*, Common fisheries policy (CFP), abrufbar über: https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/policy/common-fisheries-policy-cfp_de (zuletzt: 10.9.2021).

32 Das SRÜ wurde von den Vereinten Nationen 1982 verabschiedet. Es trat 1994 in Kraft und wurde durch den Beschluss 94/414/EG des Rates vom 08.1998 ratifiziert (ABl. 1998/L 179/3 vom 23.6.1998). Das SRÜ wird auch als Verfassung der Ozeane bezeichnet (vgl. *Breuer/Milt*, Die internationalen Fischereibeziehungen, S. 1, abrufbar über: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_3.3.6.pdf (zuletzt: 10.09.2021)).

33 *Czybulka/Kernsandt*, Rechtsvorschriften, rechtliche Instrumentarien und zuständige Körperschaften mit Relevanz für marine Schutzgebiete („Marine Protected Areas“/ MPAs) in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und auf Hoher See des OSPARKonventionsgebietes, Bonn-Bad Godesberg 2000, S. 6, abrufbar über: <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/BfN-Skripten027.pdf> (zuletzt: 10.09.2021).

34 *Täufer*, Die Entwicklung des Ökosystemansatzes im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union, Kap. 4, S. 114.

35 *Vereinte Nationen*, A/CONF.199/20, S. 26, abrufbar über: <https://www.un.org/Depts/german/conf/jhnnsborg/a.conf.199-20.pdf> (zuletzt: 10.09.2021).

36 Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. 2008/L 164/19 vom 25.6.2008.

eines guten Zustands der Meeresumwelt zu ergreifen.³⁷ Die MSRL bildet für die EU den grundlegenden Rechtsrahmen für die Meeresumweltpolitik und soll dem SRÜ im vollem Umfang Rechnung tragen.³⁸ Darüber hinaus verdeutlicht der ErwGr. 11 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013, dass die EU eine enge Verknüpfung von Umwelt- und Fischereipolitik anstrebt.³⁹

Mit der Einführung des Art. 15 GFP wird eine grundlegende Veränderung des Fischereimanagements vorgenommen. Die festgelegten Fangquoten kontrollieren nun nicht mehr das, was angelandet wird, sondern den Fang auf See.⁴⁰ Die „Pflicht zur Anlandung“ soll der Erhaltung der biologischen Meeresschätze dienen.⁴¹ Gleichzeitig stellt das Rückwurfverbot einen Versuch der GFP dar, Ökosystemüberlegungen in das Fischereimanagement einzubeziehen.⁴² Mithin wird mit der Einführung der „Pflicht zur Anlandung“ dem bereits im SRÜ enthaltenen Ökosystemansatz sowie dem Konzept des MSY Rechnung getragen.⁴³

III. Gesetzlicher Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik

Die anschließende Darstellung verschafft einen Überblick über den gesetzlichen Rahmen der GFP. Nach Art. 38-44 AEUV⁴⁴ (Vorschriften zur Landwirtschaft und Fischerei) kann die EU Maßnahmen zur „Bestandsbewirtschaftung im Bereich der Strukturpolitik sowie der Marktorganisation“⁴⁵ vornehmen. Durch den Vertrag von Lissabon⁴⁶ erfolgte eine Änderung des Gesetzgebungsverfahrens, sodass Fischereivorschriften nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren⁴⁷ erlassen werden. Wichtige Entscheidungen der GFP werden in

37 Vgl. Art. 1 MSRL.

38 *Täufer*, (Fn. 34), Kap. 5, S. 290; Richtlinie 2008/56/EG, (Fn. 36), S. 21, ErwGr. 17.

39 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 78.

40 *Hedley/Catchpole/Santos*, The Landing Obligation and its implications on the control of fisheries, S. 9, 18, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563381/IPOL_STU\(2015\)563381_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563381/IPOL_STU(2015)563381_EN.pdf) (zuletzt: 10.09.2021).

41 *Täufer*, (Fn. 34), Kap. 5, S. 309 f.

42 *Aranda et al.*, EU fisheries policy – latest developments and future challenges, November 2019 S. 35, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629202/IPOL_STU\(2019\)629202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629202/IPOL_STU(2019)629202_EN.pdf) (zuletzt: 10.09.2021).

43 *Täufer*, (Fn. 34), Kap. 5, S. 308.

44 Bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 befanden sich die Normen in Art. 32-38 EGV.

45 *Salomon/Markus/Dross*, Die Gemeinsame Fischereipolitik im Reformprozess: Innovations- und Konfliktpotenziale, NuR 2013, 89 (89).

46 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, ABl. (EU) C 306/1 v. 17.12.2007.

47 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird in Art. 294 AEUV geregelt.

Form der Mitentscheidung durch das Europäischen Parlament⁴⁸ und den Rat getroffen.⁴⁹ Von diesem Vorgehen im Entscheidungsprozess wird gem. Art. 43 Abs. 3 AEUV eine Ausnahme gemacht, sofern es um die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei geht.⁵⁰ Ist die Thematik der Erhaltung der biologischen Meeresschätze betroffen, ist ausschließlich die EU zuständig.⁵¹ Dies gilt nicht, sofern Länder ermächtigt wurden selbst Rechtsvorschriften zu erlassen.⁵² Eine geteilte Zuständigkeit liegt bei allen anderen Aspekten der Fischerei vor.⁵³

IV. Zusammenfassung

Als Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik⁵⁴ entwickelte sich die GFP mit Erweiterung der Fangflotten zu einem eigenständigen Politikbereich. Diese erfuhr seit den 80er Jahren ca. alle zehn Jahre eine Überarbeitung, wobei Aspekte des Umwelt- und Naturschutzes zunehmend berücksichtigt wurden. Auch in der neuesten Reform und der Einführung der Anlande Verpflichtung spiegelt sich der Vorsorge- und ökosystemorientierter Ansatz wider.

C. Die Anlande Verpflichtung

I. Grundlagen

1. Vorreiter im Hinblick auf die Anlande Verpflichtung

Die Regelung einer Anlande Verpflichtung bzw. eines Rückwurfverbots ist keine neue Idee der EU, sondern wurde bereits in verschiedenen Ländern eingeführt (z.B. Norwegen, Neuseeland, Chile und Kanada).⁵⁵

48 Die politischen Rahmenbedingungen im Europäischen Parlament werden in erster Linie durch den PECH festgelegt (*Europäisches Parlament*, Geschäftsordnung, Januar 2021, S. 174, abrufbar über: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_DE.pdf (zuletzt: 10.09.2021)).

49 Vgl. Art. 43 Abs. 2 AEUV; reuer, (Fn. 8), S. 1.

50 Weiter Informationen zu der Ausnahmeregelung des Art. 43 Abs. 3 AEUV ist in: *Popescu*, Fischerei, Juni 2019, S. 3 f., abrufbar über: [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) (zuletzt: 10.09.2021) zu lesen.

51 Vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV.

52 Vgl. Art. 2 Abs. 1 AEUV.

53 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV; *Popescu*, (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 3.

54 *Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (Österreich)*, (Fn. 10).

55 *Borges/Cocas/Nielsen*, Discard ban and balanced harvest: a contradiction?, *ICES Journal of Marine Science* 2016, 1632 (1632), abrufbar über: <https://academic.oup.com/icesjms/article/73/6/1632/2459122> (zuletzt: 10.09.2021).

1987⁵⁶ nahm Norwegen das Rückwurfverbot in ihren Gesetzestext auf. Dieses wurde später schrittweise auf andere Arten ausgedehnt und gilt seit 2009 für alle Fänge, wobei wenige Ausnahmen gemacht werden.⁵⁷ Um Rückwürfe zu minimieren wurde z.B. das System der Ad-Hoc-Schließung⁵⁸ eingeführt und wirtschaftliche Anreize⁵⁹ für die Fischer geschaffen. Zudem findet ein hohes Maß an Kontrolle auf See statt.⁶⁰ Einige Inspektionsschiffe sind mit Hubschraubern ausgestattet, um Verstöße mit der Kamera aufzunehmen.⁶¹ Darüber hinaus wurde unter Beteiligung der Fischereiindustrie die Entwicklung selektiver Fanggeräte vorangetrieben.⁶² Diese Vorgehensweise ist mit verantwortlich, dass sich die überfischten Bestände erholt haben.⁶³

Ein Rückwurfverbot für die Grundfischarten besteht in Kanada. Eine Reduzierung des Beifangs soll durch verschiedene Maßnahmen erzielt werden. Dazu gehört die Stellung von Anforderungen an die Fanggeräte, die Errichtung von Sperrgebieten, die Einführung von Quoten (wobei die Möglichkeit eines Quotenaustauschs besteht) sowie die Festlegung von

56 *Fiskeridirektoratet*, Gesetz v. 4.5.1987, abrufbar über: <https://fdir.brage.unit.no/> (17.5.21). Das Rückwurfverbot galt lediglich für Kabeljau und Schellfisch.

57 Lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova), §15, abrufbar über: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-06-37#KAPITTEL_4 (zuletzt: 10.09.2021); *Gullestad/Blom/Bakke/Bogstad*, The „Discard Ban Package“: Experiences in efforts to improve the exploitation patterns in Norwegian fisheries, *Marine Policy* 2015, 1 (1, 4), abrufbar über: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14002589> (10.09.21); *Borges/Cocas/Nielsen*, (Fn. 55), 1632 (1636).

58 „Ad-Hoc-Schließungen sind definiert als Seegebiete, die für einen begrenzten Zeitraum für den Fischfang gesperrt sind, und zwar aufgrund von Informationen, die von Fischereimanagern „ad Hoc“ und oft in Zusammenarbeit mit der Branche gewonnen wurden, wie z.B. aus einer Stichprobenuntersuchung der Fangzusammensetzung oder Daten des VMS“ in: *Bailey et al.*, Ad-Hoc-Schließungen von Fischgründen, S. 12, abrufbar über: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438598/IPOL-PECH_NT%282010%29438598_DE.pdf (zuletzt: 10.09.2021). Die Ad-Hoc-Schließungen werden von den Fischern in Norwegen als eine wirtschaftlich effektive Maßnahme angesehen (vgl. *Gullestad/Blom/Bakke/Bogstad*, (Fn. 57), 1 (2).

59 *Johnsen/Eliassen*, Solving complex fisheries management problems: What the EU can learn from the Nordic experiences of reduction of discards, *Marine Policy* 2011, 130 (135), abrufbar über: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X1000151X> (zuletzt: 10.09.2021); *Gullestad/Blom/Bakke/Bogstad*, (Fn. 57), 1 (5).

60 *Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 61; *Agnew et al.*, European Commission Studies in the Field of the Common Fisheries Policy and Maritime Affairs Lot 4: Impact Assessment Studies related to the CFP, S. 7, abrufbar über: https://www.researchgate.net/publication/333421065_European_Commission_Studies_in_the_Field_of_the_Common_Fisheries_Policy_and_Maritime_Affairs_Lot_4_Impact_Assessment_Studies_related_to_the_CFP (zuletzt: 10.09.2021).

61 *Gullestad/Blom/Bakke/Bogstad*, (Fn. 57), 1 (4).

62 Ebd., 1 (6 f.).

63 *Gullestad et al.*, Changing attitudes 1970 - 2012. Evolution of the Norwegian management framework to prevent overfishing and to secure long-term sustainability, S. 10, abrufbar über: <https://www.ices.dk/sites/pub/CM%20Documents/CM-2012/L/L0512.pdf> (zuletzt: 10.09.2021); *Hersoug et al.*, Auf Nutzungsrechten basierende Bewirtschaftung in der Fischerei, S. 5, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2007/389601/IPOL-PECH_AT\(2007\)389601_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2007/389601/IPOL-PECH_AT(2007)389601_DE.pdf) (zuletzt: 10.09.2021).

Mindestanlandungsgrößen. Wurde die zugeteilte Quote erreicht, müssen die Fischer entweder zurück an Land oder sie können sich im begrenzten Umfang neue Quoten kaufen.⁶⁴ Das Verbot von Rückwürfen wird streng überwacht. Die eingeführten Maßnahmen haben Wirkung gezeigt. Als Folge begannen Fischer Fische mit großen Quoten zu fischen und mieden Gebiete, in denen häufig Arten mit begrenzten Quoten vorkamen.⁶⁵

2. Hintergrund zur Einführung der Anlande Verpflichtung in der EU

a) Bisherige Regelungen und die damit verbundene Rückwurfproblematik

Bevor am 1.1.2014 die neue Verordnung der GFP in Kraft trat und die „Pflicht zur Anlandung“⁶⁶ als wesentliche Neuerung⁶⁷ hinzugefügt worden ist, waren die Regelungen der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 maßgebend. Wie die dort normierten Regelungen die Rückwurfproblematik förderten, wird im Folgenden dargestellt.

Um eine Nutzung lebender Ressourcen unter nachhaltigen, ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen⁶⁸ zu gewährleisten, erließ der Rat entsprechende Maßnahmen wie z.B. die Beschränkung der Fangmengen⁶⁹ sowie die Festsetzung von Mindestgrößen für Fische, die an Bord behalten und/oder angelandet wurden durften⁷⁰. Gem. Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 legte die Kommission nach Art. 30 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 die Gesamtfangkapazität der Fischereifahrzeuge der Gemeinschaft unter der Flagge des jeweiligen Mitgliedstaats fest.⁷¹

Mit der TAC-Regelung und Mindestgrößen wurde ein System begrenzter Anlandung von Fischen geschaffen (Rückwurfverpflichtung).⁷² Grds. galt, dass solange der Fisch nicht angelandet worden war, die vorgegebene Quote auf dem Meer überschritten werden konnte.⁷³

64 *Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 69.

65 Ebd., S. 70.

66 Vgl. Art. 15 GFP.

67 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 10.

68 Vgl. Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002.

69 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. d Verordnung (EG) Nr. 2371/2002.

70 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. g iv) Verordnung (EG) Nr. 2371/2002.

71 Art. 30 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 verweist auf die Verordnung (EG) Nr. 48/1999, welche die zulässigen Gesamtfangmengen in Form von Fangquoten regelt.

72 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 25, EwGr. 26; *Borges/Lado*, Discards in the Common Fisheries Policy: The Evolution of the Policy, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 2, S. 27.

73 *Kraak/Hart*, Creating a Breeding Ground for Compliance and Honest Reporting Under the Landing Obligation: Insights from Behavioral Science, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 11, S. 220.

Das von der EU über Jahrzehnte⁷⁴ geschaffene Anlandeverbote ist mit dafür verantwortlich, dass es in der EU zu einer großen Anzahl von Rückwürfen kam.⁷⁵

Dabei stellen Rückwürfe kein individuelles Problem der europäischen Fischerei dar, vielmehr handelt es sich um eine weltweite Praktik der Fischereiindustrie.⁷⁶ Schon seit Beginn der Fischerei haben die Fischer ausgewählt, welche Fische sie anlanden.⁷⁷ Gründe für den Rückwurf können wirtschaftlicher, soziologischer, ökologischer oder biologischer Natur sein.⁷⁸ Beispielsweise lassen sich manche Arten nicht vermarkten oder die Fischer selektieren die wertvollsten Anteile heraus („High-Grading“).⁷⁹

Die Einführung von Fangbeschränkungen hat neue Anreize für Rückwürfe geschaffen.⁸⁰ Resultat war der Rückwurf von jährlich 1,7 Tonnen⁸¹ und die Verschwendung wertvoller Ressourcen.⁸² Des Weiteren bestand ein erhöhtes Risiko für eine Überfischung der Meere.⁸³ Rückwürfe wurden nicht dokumentiert, sodass eine repräsentative Bestandsabschätzung nicht möglich war und die darauf basierenden politischen Entscheidungen eine nachhaltige Nutzung der Ressourcen verhinderte.⁸⁴

74 Die Festlegung von Mindestgrößen und Beschränkung von Fangmengen wurde erstmal in Art. 2 Abs. lit. c, d der Verordnung (EWG) Nr. 170/83 eingeführt.

75 *Maribus*, Die Zukunft der Fische – die Fischerei der Zukunft, S. 126, abrufbar über: https://worldoceanreview.com/wp-content/downloads/wor2/WOR2_de.pdf (zuletzt: 10.09.2021).

76 *Vioarsson et al.*, Onboard and Vessel Layout Modification, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 16, S. 320.

77 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 27.

78 *DiscardLess*, Policy Brief 2: Year 2 of the Landing obligation, Kex Issues in Mediterranean Fisheries, S. 7, abrufbar über: <https://zenodo.org/record/573666#.YT8AG56A5mq> (zuletzt: 13.09.2021).

79 *Maribus*, (Fn. 75), S. 126. Mit der Verordnung (EU) Nr. 1237/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates hinsichtlich des Verbots der Fangaufwertung und der Beschränkungen des Flunder und Steinbuttfangs in der Ostsee und dem Öresund vom 15. Dezember 2010, ABl. 2010/L 348/34 vom 31.12.2010 wurde ein Verbot für die Fangaufwertung (High-Grading) eingeführt. Das Verbot wurde laut *Borges* unzureichend umgesetzt und sein Effekt nie evaluiert (vgl. *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 28).

80 *Vioarsson et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 76), Kap. 16, S. 320.

81 Der Fisch ist dabei häufig schon tot oder wird sterbend ins Meer zurückgeworfen (Ebd.).

82 *Europäische Kommission*, Commission staff working paper – Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Common Fisheries Policy [repealing Regulation (EC) N° 2371/2002], SEC(2011) 891 final, Brüssel den 13.7.2011, S. 11, abrufbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0891/COM_SEC\(2011\)0891_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/sec/2011/0891/COM_SEC(2011)0891_EN.pdf) (zuletzt: 13.09.2021); *Europäische Kommission*, (Fn. 24), S. 17.

83 *Guillen et al.*, A Review of the European Union Landing Obligation Focusing on Its Implications for Fisheries and the Environment, S. 2, abrufbar über: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/4/900/htm> (zuletzt: 13.09.2021).

84 *Villasante*, The Implementation of the Landing Obligation in Small-Scale Fisheries of Southern European Union Countries, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European landing Obligation*, Kap. 5, S. 90; *Kraus/Döring*, (Fn. 6), 3 (6).

Zusammenfassend kann man Rückwürfe als eine unerwünschte Verhaltensweise in der Fischerei einordnen, der die Anlandeverpflichtung entgegenwirken soll.⁸⁵

b) Politischer Diskurs

Dass Rückwürfe ein Teil der Fischereipraxis sind, wird in der Verordnung (EWG) Nr. 3760/92 deutlich. Zwar wurden Rückwürfe nicht als ein Problem angesehen, dennoch wurde in den EwGr. darauf hingewiesen, dass eine Einschränkung durch Selektivität der Fanggeräte und -methoden erfolgen soll.⁸⁶

Im Grünbuch (2001)⁸⁷ wurde erneut Bezug auf die Rückwürfe genommen. Danach handele es sich jedoch um kein erhebliches Problem, sondern vielmehr um eine unvermeidbare Nebenfolge, die im Zuge der Fischereitätigkeit auftritt.⁸⁸ Ein Verbot wurde als nicht sinnvoll erachtet.⁸⁹ Das Dokument enthielt keine Maßnahmen, die der Rückwurfpraktik entgegenwirken sollten. Aufgrund dieser Bewertung lässt sich die Förderung von Rückwürfen in Form einer Rückwurfpflicht erklären.

Mitte der 2000er veränderte sich die Sichtweise im Hinblick auf die Rückwürfe. Ein Bericht der STECF verdeutlichte die negativen Wirkungen der Rückwürfe.⁹⁰ Daraufhin versuchte die Europäische Kommission systematisch gegen die Rückwurfproblematik vorzugehen.⁹¹ 2007 veröffentlichte sie ein Dokument⁹², in dem sie Rückwürfe als ein Problem, das es zu lösen galt, anerkannte.⁹³ Als Maßnahme wurde die stufenweise Einführung einer Anlandeverpflichtung vorgeschlagen.⁹⁴ Durch die Pflicht, die Fische an Bord behalten zu müssen,

85 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 25, EwGr. 26.

86 Verordnung (EWG) Nr. 3760/92, (Fn. 15), S. 1.

87 *Europäische Kommission*, KOM(2001) 135 endgültig, (Fn. 18).

88 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 28.

89 Ebd., S. 29.

90 *STECF*, 23rd Report of the Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (Second Plenary Meeting), S. 4, abrufbar über: https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/99464/2006-11_23rd-report+of+the+STECF.pdf (zuletzt: 13.09.2021).

91 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 28.

92 *Europäische Kommission*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Eine Politik zur Einschränkung von unerwünschten Beifängen und zur Abschaffung von Rückwürfen in der europäischen Fischerei, KOM(2007) 136 endgültig, Brüssel den 28.3.2007, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0136:FIN:DE:PDF> (zuletzt: 13.09.2021).

93 *Ulrich*, Research for PECH Committee – Landing Obligation and Choke Species in Multispecies and Mixed Fisheries – The North Sea, April 2018, S. 11, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617471/IPOL_STU\(2018\)617471_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617471/IPOL_STU(2018)617471_EN.pdf) (zuletzt: 13.09.2021).

94 *Europäische Kommission*, (Fn. 92), S. 5.

entsteht ein Kostenfaktor, der als Anreiz dienen sollte, neue Fangpraktiken und Technologien zu schaffen.⁹⁵ Das Dokument führte keine Änderungen herbei.⁹⁶

2008 tauchte Filmmaterial auf, das zeigt, wie ein britisches Schiff, nachdem es die norwegischen Gewässer verlassen hatte, Tonnen von Fisch zurück ins Meer warf. Diese Aufzeichnungen schufen ein gesellschaftliches Bewusstsein über die stattfindenden Rückwürfe in der Fischerei. Der dadurch entstandene gesellschaftliche Aufruf zum Handeln erhöhte den politischen Druck.⁹⁷

Im darauffolgenden Jahr veröffentlichte die Kommission erneut ein Grünbuch (2009), in dem ein Hinweis auf die fünf strukturellen Schwächen der GFP erfolgt. Die Rückwurfproblematik gehörte nicht dazu.⁹⁸ In der anschließenden öffentlichen Diskussion wurde auch von der Industrie die Rückwurfpraxis nicht als ein zentrales Problem der GFP angesehen.⁹⁹ Die Debatte über ein Verbot von Rückwürfen wurde 2010 durch die „Hugh’s Fish Fight“ Kampagne erneut befeuert.¹⁰⁰ In Folge stieg die als unbedeutend angesehen Rückwurfproblematik, zu einem der wichtigsten Tagesordnungspunkte in der anstehenden Reform auf.¹⁰¹ 2011 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag¹⁰² für eine überarbeitete GFP. Dieser enthielt die schrittweise Einführung einer Anlande Verpflichtung.¹⁰³ In der aktuell geltenden Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 ist nun in Art. 15 GFP die „Pflicht zur Anlandung“ geregelt.

c) Ziel der Anlande Verpflichtung

Wie bereits erläutert, steht hinter der Anlande Verpflichtung der Gedanke eines ökosystembasierten Ansatzes, die die Durchsetzung einer nachhaltigen Fischerei dient.

Die Anlande Verpflichtung hebt die bis dahin geltende Rückwurf Verpflichtung auf¹⁰⁴, welche mit einer nachhaltigen Nutzung der Meeresschätze nicht vereinbar ist und negative

95 Ebd., S. 6.

96 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 29.

97 *Borges*, (Fn. 14), 534 (536).

98 *Europäische Kommission*, (Fn. 24), S. 9.

99 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 29.

100 Unterstützung erhielt die Kampagne durch eine Reihe von Umwelt-NGOs (vgl. *Borges*, (Fn. 14), 534 (536).

101 *Joa*, *Fisch Fight in Europe: A process-analysis of the campaign for a discard ban provision in the EU’s CFP reform 2013*, S. 2, abrufbar über: https://essay.utwente.nl/68042/1/Joa_BA_MB.pdf (zuletzt: 13.09.2021).

102 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik, KOM(2011) 425 endgültig, Brüssel den 13.7.2011, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0425&from=EN> (zuletzt: 13.09.2021).

103 Ebd., S. 31.

104 Vgl. Art. 2 Abs. 5 lit. a GFP.

Auswirkungen auf das Meeresökosystem sowie die Wirtschaftlichkeit der Fischerei mit sich bringt. Damit einher geht das Ziel, die Verschwendungen von Ressourcen zu minimieren.¹⁰⁵

Um unerwünschte Fänge zu verringern, muss eine Verbesserung der selektiven Fangmethoden eintreten.¹⁰⁶ Darüber hinaus wird erwartet, dass die Anlandeverpflichtung im Zusammenwirken mit dem Verbot, den unerwünschten Beifang für den menschlichen Verzehr zuzulassen, dazu beiträgt, den Fischern die negativen Auswirkungen der Rückwürfe nahezubringen und sie zu motivieren, unerwünschte Fänge zu vermeiden, indem sie z.B. ihre Fangpraktiken ändern.¹⁰⁷ Fischer tragen aufgrund der „Pflicht zur Anlandung“ Verantwortung für ihren Fang und nicht wie zuvor lediglich für ihre Anlandung.¹⁰⁸

3. Zusammenfassung

Die Rückwurfproblematik wurde in anderen Ländern bereits erkannt und in die jeweilige Politik aufgenommen. Dadurch erhält die EU die Möglichkeit, Rückschlüsse aus deren Vorgehen zu ziehen, um die „Pflicht zur Anlandung“ effektiv in den europäischen Gewässern umzusetzen. Die Aufnahme der Anlandeverpflichtung erfolgt in einem späten Zeitpunkt des Reformprozesses¹⁰⁹ und stellt eine Wende im Fischereimanagement dar. Der Fokus liegt nun darauf, was gefangen und nicht was angelandet wurde.¹¹⁰

II. Inhalt der Anlandeverpflichtung

Der folgende Abschnitt befasst sich mit dem Inhalt der Anlandeverpflichtung. Dies beinhaltet die Erläuterung, in welchen Fällen eine Ausnahme von der „Pflicht zur Anlandung“ besteht, sowie die kurze Darstellung der Mehrjahres- und Rückwurfpläne.¹¹¹

Art. 15 GFP regelt die „Pflicht zur Anlandung“. Mit dieser Regelung kommt die Politik der sich in Art. 2 Abs. 5 lit. a GFP gegebenen Aufgabe nach, die Rückwürfe schrittweise einzustellen. Danach müssen alle Fischfänge an Bord geholt und behalten, aufgezeichnet und

105 Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 25, EwGr. 26.

106 Ebd., EwGr. 29.

107 *Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 9.

108 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 10.

109 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72),, Kap. 2, S. 30.

110 So auch Art. 16 Abs. 2 GFP.

111 Sowohl bei den Mehrjahres- als auch bei den Rückwurfplänen können Mitgliedstaaten, sofern ein direktes Bewirtschaftungsinteresse besteht, gemeinsame Empfehlungen vorlegen (vgl. Art. 18 Abs. 1 GFP).

angelandet und ggf. auf die Quote angerechnet werden.¹¹² Die Einführung der Anlandeverpflichtung erfolgte stufenweise im Zeitraum vom 1. Januar 2015 bis 1. Januar 2019.¹¹³

Zu berücksichtigen ist, dass die Anlandeverpflichtung lediglich für Arten mit Fangbeschränkungen¹¹⁴, sowie im Mittelmeer für Fische, die die Mindestgröße nicht erfüllen, gilt.¹¹⁵ Es handelt sich mithin nicht um ein umfassendes Rückwurfverbot.¹¹⁶ Im Ergebnis ist die Anlandeverpflichtung für Fische, die keiner Quote unterliegen und „Nicht-Fische“, wie z.B. Seevögel, ausgenommen.¹¹⁷

Die Einzelheiten zur Umsetzung der „Pflicht zur Anlandung“ werden in Mehrjahresplänen nach Art. 9 GFP (Grundsätze und Ziele der Mehrjahrespläne) und Art. 10 GFP (Inhalt) sowie ggf. gem. Art. 18 GFP weiter festgelegt.¹¹⁸ Inhalt können z.B. die Festlegung von Vorgaben und Maßnahmen für die Bestandserhaltung und technische Maßnahmen¹¹⁹ sein.¹²⁰

Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission die Mehrjahrespläne¹²¹ in Form von Verordnungen.¹²² Zu beachten ist, dass die Pläne vor dem Hintergrund der Erreichung des höchstmöglichen Dauerertrags nach Art. 2 Abs. 2 GFP erlassen werden müssen.¹²³ Auf

112 Vgl. Art. 15 Abs. 1 GFP.

113 Vgl. Art. 15 Abs. 1 lit. c, d GFP.

114 Eine Legaldefinition für den Begriff der „Fangbeschränkung“ ist in Art. 4 Abs. 1 Nr. 15 GFP enthalten.

115 Vgl. Art. 15 Abs. 1 GFP.

116 *Karp et al.*, Strategies Used Throughout the World to Manage Fisheries Discards – Lessons for Implementation of the EU Landing Obligation, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 1, S. 5.

117 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 49.

118 Vgl. Art. 15 Abs. 5 GFP.

119 Eine Legaldefinition für den Begriff „technische Maßnahme“ ist in Art. 4 Abs. 1 Nr. 20 GFP enthalten.

120 Vgl. Art. 10 Abs. 1 lit. f GFP.

121 Aktuelle gültige Mehrjahrespläne sind: Verordnung (EU) 2016/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Bestände von Dorsch, Hering und Sprotte in der Ostsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1098/2007 des Rates vom 6. Juli 2016, ABl. 2016/L 191/1 vom 15.7.2016; Verordnung (EU) 2018/973 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für Grundfischbestände in der Nordsee und für die Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Präzisierung der Umsetzung der Pflicht zur Anlandung in der Nordsee und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 676/2007 und (EG) Nr. 1342/2008 des Rates, ABl. 2018/L 179/1 vom 16.7.2018; Verordnung (EU) 2019/472 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die in den westlichen Gewässern und angrenzenden Gewässern gefischten Bestände und für Fischereien, die diese Bestände befischen, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2016/1139 und (EU) 2018/973 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG), ABl. 2019/L 83/1 vom 25.3.2019 und Verordnung (EU) 2019/1022 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Mehrjahresplans für die Fischereien, die Grundfischbestände im westlichen Mittelmeer befischen, und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 508/2014, ABl. 2019/L 172/1 vom 26.6.2019.

122 Gem. Art. 43 Abs. 3 AEUV erlässt der Rat auf Vorschlag der Kommission Maßnahmen, die der Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten dienen.

123 Vgl. Art. 9 Abs. 1 GFP.

Grundlage dieser Pläne legt der Rat in jährlichen Verordnungen die Fangbeschränkungen¹²⁴ in den Unionsgewässern fest.¹²⁵

Die Rückwurfpläne¹²⁶ werden durch die Kommission in Form einer delegierten Verordnung erlassen.¹²⁷ Die Befugnis für den Erlass einer delegierenden Verordnung kann auf zwei Weisen erfolgen. Zum einen liegt eine Berechtigung vor, wenn kein Mehrjahresplan oder kein Bewirtschaftungsplan angenommen worden ist. Die Kommission kann dann gem. Art. 18 GFP delegierende Rechtsakte nach Art. 46 GFP erlassen.¹²⁸ Zum anderen besteht die Möglichkeit einer delegierenden Verordnung, wenn die Kommission in den Mehrjahresplänen eine entsprechende Befugnis erteilt bekommen hat.¹²⁹

Inhalt der Rückwurfpläne sind insb. die in Art. 15 Abs. 5 GFP enthaltenen Spezifikationen.¹³⁰ Häufig wird durch die delegierende Verordnung eine Konkretisierung der Ausnahmeregelungen von der Anlandeverpflichtung vorgenommen.¹³¹ Gründe für die Einführung von Ausnahmen sind u.a. negative Auswirkungen der neuen Vorschrift abzumildern und der Fischindustrie ein gewisses Maß an Flexibilität zu bieten.¹³²

Ursprünglich sah die Reform drei Ausnahmeregelungen vor.¹³³ Von der „Pflicht zur Anlandung“ ausgenommen sind „verbotene Arten“, Arten mit einer hohen Überlebensrate sowie Fänge, die unter die Ausnahme der Geringfügigkeit fallen. Zusätzlich wurde in der sog.

124 Die jährlichen Fangbeschränkungen werden als Fangmöglichkeit oder zulässige Gesamtfangmenge (TACs) bezeichnet. Eine Aufteilung erfolgt unter den Mitgliedstaaten über nationale Quoten (*Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union*, Fangmöglichkeiten: zulässige Gesamtfangmengen (TACs) und Quoten, abrufbar über: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-fish-stocks/tacs-and-fishing-opportunities/> (zuletzt: 13.09.2021).

125 Vgl. Art. 16 Abs. 4 GFP, Art. 50 GFP. Etwa: Verordnung (EU) 2020/1579 des Rates zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in der Ostsee für 2021 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2020/123 betreffend bestimmte Fangmöglichkeiten in anderen Gewässern vom 29. Oktober 2020, ABl. 2020/L 362/3 vom 30.10.2020.

126 Z.B.: Delegierte Verordnung (EU) 2017/86 der Kommission vom 20. Oktober 2016 zur Erstellung eines Rückwurfplans für bestimmte Fischereien auf Grundfischarten im Mittelmeer, ABl. 2017/L 14/4 vom 18.1.2017; Delegierte Verordnung (EU) 2020/2015 der Kommission vom 21. August 2020 mit Einzelheiten zur Umsetzung der Anlandeverpflichtung für bestimmte Fischereien in den westlichen Gewässern im Zeitraum 2021-2023, ABl. 2020/L 415/22 vom 10.12.2020; Delegierte Verordnung (EU) 2018/306 der Kommission vom 18. Dezember 2017 zur Festlegung von Spezifikationen für die Umsetzung der Anlandeverpflichtung für Dorsch und Scholle in den Fischereien der Ostsee, ABl. 2018/L 60/1 vom 2.3.2018.

127 Der delegierte Rechtsakt wird in Art. 290 AEUV geregelt.

128 Vgl. Art. 15 Abs. 6 GFP.

129 Vgl. Art. 18 Abs. 1 GFP. Etwa: Art. 14 Verordnung (EU) Nr. 2019/1022; Art. 13 Verordnung (EU) Nr. 2019/472; Art. 11 Verordnung (EU) Nr. 2018/973; Art. 7 Verordnung (EU) 2016/1139.

130 Vgl. Art. 15 Abs. 6 GFP.

131 Etwa: Art. 3, Art. 4 Delegierten Verordnung (EU) Nr. 2017/86; Art. 2 Delegierte Verordnung (EU) 2020/3 der Kommission vom 28. August 2019 zur Erstellung eines Rückwurfplans für Venusmuscheln (*Venus spp.*) in bestimmten italienischen Hoheitsgewässern, ABl. 2020/L 2/1 vom 6.1.2020.

132 *Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 19, 78.

133 Vgl. Art. 15 Abs. 4 GFP.

„Omnibus-Verordnung“¹³⁴ eine weitere Ausnahme eingeführt. Gem. Art. 9 der „Omnibus-Verordnung“ müssen Fische, die durch Raubsäugetiere, Raubfische oder Raubvögel beschädigt worden sind, ebenfalls zurück ins Meer geworfen werden. Hintergrund dieser Regelung ist, dass für Menschen, Heimtiere und andere Fische ein Gesundheitsrisiko aufgrund von Krankheitserregern und Bakterien entstehen könnte.¹³⁵

Welche Fische nicht befischt werden dürfen, wird durch einen Rechtsakt der Union bezeichnet.¹³⁶ Sowohl die Verordnungen zur Festlegung der Fangbeschränkungen¹³⁷ als auch Verordnungen über technische Maßnahmen¹³⁸ enthalten Listen von „verbotenen Arten“.¹³⁹ Die Ausnahme der Geringfügigkeit wird auch als „de minimis“ bezeichnet.¹⁴⁰ Durch sie erkennt der Gesetzgeber an, dass eine umfängliche Verhinderung von Rückwürfen nicht möglich ist.¹⁴¹ Geringfügigkeit ist bei einer Grenze von fünf Prozent der jährlichen Gesamtfangmenge anzunehmen.¹⁴² Die „de minimis“ Ausnahme ist an die Bedingungen geknüpft, dass eine Steigerung der Selektivität nach wissenschaftlichen Erkenntnissen zufolge nur schwer zu erreichen¹⁴³, oder eine Umrüstung der Schiffe im Verhältnis zu den

134 Verordnung (EU) 2015/812 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates, ABl. 2015/L 133/1 vom 29.5.2015. Hintergrund dieser Verordnung ist die Überwindung von rechtlichen und praktischen Hindernissen, die der Umsetzung der Anlandeverpflichtung entgegenstehen (vgl. *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates hinsichtlich der Anlandeverpflichtung, COM(2013) 889 final, Brüssel den 17.12.2013, S. 5, abrufbar über: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:017cc877-67c5-11e3-a7e4-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1&format=PDF (zuletzt: 13.09.2021).

135 Verordnung (EU) 2015/812, (Fn. 134), S. 3, EwGr. 16.

136 Vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. a GFP.

137 Etwa: Art. 20 Verordnung (EU) 2021/92 des Rates vom 28. Januar 2021 zur Festlegung der Fangmöglichkeiten für 2021 für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in den Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten Nicht-Unionsgewässern, ABl. 2021/L 31/3 vom 29.1.2021.

138 Etwa: Art. 10 Verordnung (EU) 2019/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiresourcen und den Schutz von Meeresökosystemen, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2019/2006, (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und (EU) Nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 und (EU) 2019/1022 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 894/97, (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2549/2000, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 812/2004 und (EG) Nr. 2187/2005 des Rates, ABl. 2019/L 198/105 vom 25.7.2019.

139 „Verbotene Arten“ dürfen nicht verletzt bzw. ihnen darf kein Leid zugefügt werden, und sie müssen unverzüglich wieder ins Meer zurückgeworfen werden (Etwa: Art. 10 Abs. 3 Verordnung (EU) 2019/1241; Art. 20 Abs. 2 Verordnung (EU) 2021/92).

140 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 49.

141 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 31.

142 Vgl. Art. 15 Abs. 5 lit. c GFP.

143 Vgl. Art. 15 Abs. 5 lit. c i) GFP.

erwarteten unerwünschten Fängen mit unverhältnismäßigen Kosten¹⁴⁴ verbunden ist.¹⁴⁵ Ob beim Zurückwerfen eine hohe Überlebensrate vorliegt, muss durch einen wissenschaftlichen Nachweis erfolgen, wobei die Merkmale des Fanggeräts, der Fangmethode und des Ökosystems mit einzubeziehen sind.¹⁴⁶ Eine Definition bzgl. der hohen Überlebensrate¹⁴⁷ ist in den Verordnungen nicht enthalten, sodass Raum für einen lockeren Umgang mit der Ausnahmeregelung geschaffen worden ist.¹⁴⁸

III. Umsetzung der Anlandeverpflichtung

Die Kontrolle der Anlandeverpflichtung ist mit neuen Herausforderungen verbunden.¹⁴⁹ Erfahrungen der anderen Länder haben gezeigt, dass die Umsetzung der Anlandeverpflichtung einer effektiven Kontrolle bedarf. Kontrollmaßnahmen umfassen physische Kontrollen auf See und Land sowie Analyse vorhandener Datenströme.¹⁵⁰

Die Verantwortung der Umsetzung und Kontrolle der Anlandeverpflichtung lässt sich in drei Politikbereiche einteilen (der europäischen Ebene, die der Mitgliedstaaten und der regionalen Ebene).¹⁵¹

1. Umsetzungs- und Kontrollregelungen der EU

Art. 15 Abs. 13 GFP geht auf das Erfordernis der effizienten Kontrolle ein und verlangt eine detaillierte Dokumentation aller Fangreisen durch die Mitgliedstaaten. Für die Umsetzung müssen angemessene Kapazitäten und Mittel bereitgestellt werden (z.B. Beobachter oder CCTV).

144 Vgl. Art. 15 Abs. 5 lit. c ii) GFP.

145 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 50.

146 Vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. a GFP.

147 Bereits 2013 wurde die STECF um wissenschaftliche Unterstützung gebeten. Auf Anfrage der Kommission erwähnte die STECF, dass es derzeit kein objektives Mittel zur Festlegung der Definition der „hohen Überlebensrate“ gibt. Die STECF wurde gebeten Leitlinien zu entwickeln oder einen objektiven Rechtsrahmen für die Definition zu entwickeln. Dabei wurde durch die STECF festgestellt, dass es sich bei dem Begriff „hohe Überlebensrate“ um einen subjektiven Begriff handelt und es derzeit kein objektives Mittel zur Verfügung steht, um eine Definition vorzunehmen (vgl. *STECF*, Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) Landing obligation in EU fisheries (STECF-13-23), S. 8, 16, abrufbar über: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/610582/STECF+13-23+-+Landing+obligation+in+EU+Fisheries+-+p1.pdf> (zuletzt: 13.09.2021)).

148 *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 32.

149 Der Schwerpunkt der Überwachung und Kontrolle verlagert sich von der Anlandung auf die Aktivität der Schiffe auf See (vgl. *Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 61).

150 *Sanz et al.*, Implementation of the current EU fisheries control system by Member States (2014-19), S. 104, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652205/IPOL_STU\(2020\)652205_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652205/IPOL_STU(2020)652205_EN.pdf) (zuletzt: 13.09.2021).

151 *Hoof et al.*, Mudding the Waste of the Landing Obligation: How Multi-level Governance Structures Can Obscure Policy Implementation, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 9, S. 183.

Insgesamt verfügt die EU über ein komplexes Kontrollsystem,¹⁵² das die Einhaltung der Vorschriften der GFP gewährleisten soll. Das System umfasst u.a. die Fischereikontrollverordnung¹⁵³, die Durchführungsverordnung¹⁵⁴, die Verordnung für technische Maßnahmen¹⁵⁵ sowie die Gründungsverordnung der europäischen Fischereiagentur¹⁵⁶ (EFCA).

Problematisch ist, dass bis auf die Verordnung (EU) 2019/1241, die eben genannten Rechtsakte vor der jüngsten Reform der GFP erlassen wurden, sodass es an Kohärenz mangelt.¹⁵⁷ Mit der Einführung der Anlande Verpflichtung wurden keine neuen technischen Maßnahmen eingeführt, die die Umsetzung der Anlande Verpflichtung sichern sollen.¹⁵⁸

Die Mitgliedstaaten sind aufgrund der Kontrollverordnung¹⁵⁹ dazu verpflichtet, die Überwachung der Vorschriften der GFP in ihrem Hoheitsgebiet vorzunehmen.¹⁶⁰ Zwar wurde in der „Omnibus-Verordnung“ eine Anpassung¹⁶¹ in Bezug auf die Anlande Verpflichtung vorgenommen, diese enthielt aber keine zusätzlichen Anforderungen

152 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006, ABl. 2009/L 343/1 vom 22.12.2009, S. 1 EwGr. 4.

153 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009, (Fn. 152).

154 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 der Kommission vom 8. April 2011 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einführung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. 2011/L 112/1 vom 30.4.2011.

155 Verordnung (EU) 2019/1241, (Fn. 138).

156 Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates vom 26. April 2005 zur Errichtung einer Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik, ABl. 2005/L 128/1 vom 21.5.2005; Verordnung (EU) 2019/473 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2019 über die Europäische Fischereiagentur (Kodifizierter Text), ABl. 2019/L 83/18 vom 25.3.2019.

157 *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1005/2008 des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Fischereiaufsicht, COM(2018) 368 final, Brüssel den 30.5.2018, S. 2, abrufbar über: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6d8cdc8b-63f7-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF (zuletzt: 13.09.2021); *Europäische Kommission*, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council - Amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 768/2005, (EC) No 1967/2006, (EC) No 1005/2008, and Regulation (EU) No 2016/1139 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries controls, SWD(2018) 280 final, Brüssel den 30.5.2018, S. 9, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2018:0280:FIN:EN:PDF> (zuletzt: 13.09.2021).

158 *Borges/Cocas/Nielsen*, (Fn. 55), 1632 (1635).

159 2018 erfolgte durch die Kommission der Vorschlag, dass die Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 einer Überarbeitung bedarf. Ziel der Überarbeitung ist das Kontrollsystem zu modernisieren und zu vereinfachen (vgl. *Aranda et al.*, (Fn. 42), S. 30).

160 Vgl. Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

161 Beispielfhafte Nennung von Beispielen an Änderungen erfolgt in: *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 69.

für die Überwachung und Kontrolle der Anlandeverpflichtung.¹⁶²

Kontrollbeobachter¹⁶³ an Bord sind ein wichtiger Bestandteil der Kontrolle der Anlandeverpflichtung.¹⁶⁴ Für EU-Schiffe besteht die Verpflichtung, Kontrollbeobachter an Bord zu lassen. Beobachter sammeln Daten über Zusammensetzung des Fangs, Rückwurfraten oder biologische Merkmale.¹⁶⁵ Sie werden von den Mitgliedstaaten ernannt.¹⁶⁶ Stellt ein Kontrollbeobachter einen schweren Verstoß fest, so teilt er dies unverzüglich der zuständigen Behörde des Mitgliedstaates mit.¹⁶⁷ Zur Stärkung eines einheitlichen Kontrollniveaus in den Gemeinschaftsgewässern werden Gemeinschaftsinspektoren¹⁶⁸ eingesetzt.¹⁶⁹ Regelungen dazu befinden sich in Art. 74 ff. Verordnung (EG) Nr. 1224/2009. Zu ihren Aufgaben gehören u.a. die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Fänge und die Richtigkeit der Dokumentation.¹⁷⁰ Darüber hinaus erhält die Kommission die Möglichkeit, spezifische Kontroll- und Inspektionsprogramme zu entwickeln.¹⁷¹

Neben der physischen Kontrolle gibt es noch technische Kontrollmöglichkeiten für die Anlandeverpflichtung. Dazu gehört das Schiffsüberwachungssystem (VMS)¹⁷² für Schiffe ab

162 *Borges/Cocas/Nielsen*, (Fn. 55), 1632 (1635).

163 Eine Legaldefinition des Begriffs „Kontrollbeobachter“ ist in Art. 4 Nr. 8 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 enthalten.

164 Vgl. Art. 73 a Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

165 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011, (Fn. 154), S. 121.

166 Vgl. Art. 93 Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 404/2011. Art. 93-96 Verordnung (EU) Nr. 404/2011 regeln den Kontrollbeobachter.

167 Vgl. Art. 73 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

168 Eine Legaldefinition des Begriffs „Gemeinschaftsinspektor“ ist in Art. 4 Nr. 7 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 enthalten. Eine Legaldefinition hinsichtlich des Begriffs „Inspektion“ ist in Art. 4 Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 enthalten.

169 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009, (Fn. 152), S. 4, EwGr. 36.

170 Vgl. Art. 74 Abs. 3 lit. a. Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

171 Vgl. Art. 95 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009. Etwa: Durchführungsbeschluss (EU) 2018/1986 der Kommission vom 13. Dezember 2018 über ein spezifisches Kontroll- und Inspektionsprogramm für bestimmte Fischereien und zur Aufhebung der Durchführungsbeschlüsse 2012/807/EU, 2013/328/EU, 2013/305/EU und 2014/156/EU, ABl. 2018/L 317/29 vom 14.12.2018.

172 Eine Legaldefinition des Begriffs „Schiffsüberwachungssystem“ ist in Art. 4 Nr. 12 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 enthalten.

einer Länge von 12 m (Art. 9-12 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009) und elektronische Fernüberwachung (REM)¹⁷³ inklusive CCTV.¹⁷⁴ Fischereifahrzeuge über eine Länge von 12 m müssen ein elektronisches Fischereilogbuch führen, in dem sie Fänge über 50 kg sowie Rückwürfe dokumentieren.¹⁷⁵

2019 trat die Verordnung (EU) 2019/1241 über technische Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen in Kraft.¹⁷⁶ Sie ist als unterstützendes Element der GFP zu klassifizieren¹⁷⁷ und soll die Fänge von Fischen unter der Mindestreferenzgröße minimieren¹⁷⁸. Technische Maßnahmen sind eng mit der Umsetzung der Anlandeverpflichtung zu verbinden, um eine erhöhte Selektivität zu erreichen und unerwünschte Fänge zu reduzieren.¹⁷⁹

Damit den regionalen Besonderheiten der Fischereien Rechnung getragen wird, erhält die Kommission die Befugnis, delegierende Verordnungen zu erlassen, um technischen Maßnahmen, welche in Mehrjahres- oder Rückwurfplänen festgelegt worden sind, zu ändern, zu ergänzen, aufzuheben, oder davon abzuweichen. Dies gilt auch für die bereits nach Art. 15 Abs. 5 und Abs. 6 GFP getroffenen technischen Maßnahmen, die der Umsetzung der Anlandeverpflichtung dienen. Mitgliedstaaten mit einem direkten Bewirtschaftungsinteresse können Empfehlungen der Kommission vorlegen.¹⁸⁰

Mit der Gründung der EFCA im Jahr 2005 wurde ein Agentur geschaffen, die die operative Koordinierung der Kontroll- und Inspektionstätigkeiten der Mitgliedstaaten im Bereich der Fischereiaufsicht übernimmt und die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der Vorschriften der

173 Gem. Art. 13 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 kann der Rat auf Grundlage von Art. 37 AEUV verpflichtend festlegen, dass elektronische Monitoringgeräte eingesetzt werden müssen. Der Einsatz wird im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung (EG) 1224/2009 überprüft. Bei dem Einsatz sind die Art. 7 und Art. 8 GRC zu beachten (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 8, abrufbar über: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/113/1911378.pdf> (zuletzt: 13.09.2021); *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 10.12.2019, S. 7 f., abrufbar über: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/157/1915753.pdf> (zuletzt: 13.09.2021). Nach derzeitiger Beurteilung kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass Einzelpersonen auf den Videos zu sehen sind (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 9, abrufbar über: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/108/1810814.pdf> (zuletzt: 13.09.2021).

174 Vertiefte Informationen zu technischen Kontrollmöglichkeiten befinden sich in: *Mangi et al.*, Approaches to fully documented fisheries: practical issues and stakeholder perceptions, FISH and FISHERIES 2013, 426, abrufbar über: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/faf.12065> (zuletzt: 13.09.2021); *James et al.*, Tools and Technologies for the Monitoring, control and Surveillance of Unwanted Catches, in: Uhlmann/Ulrich/Kennedy (Hrsg.), The European Landing Obligation, Kap. 18., S. 363 ff.

175 Vgl. Art. 14 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

176 Mit der Verordnung (EU) 2019/1241 wurde die Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates vom 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren, ABl. 1998/L 125/1 vom 27.4.1998 aufgehoben.

177 Vgl. Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EU) 2019/1241.

178 Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. a Verordnung (EU) 2019/1241.

179 Verordnung (EU) Nr. 2019/1241, (Fn. 138), S. 109 EwGr. 32.

180 Vgl. Art. 15 Abs. 2 und Abs. 3 Verordnung (EU) 2019/1241.

GFP unterstützt.¹⁸¹ Eine Priorität des mehrjährigen Arbeitsprogramms der EFCA ist die einheitliche Umsetzung der Anlandeverpflichtung.¹⁸² Dazu gehört die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Überwachung der Anlandeverpflichtung.¹⁸³

Um die Entwicklung der Durchführung Anlandeverpflichtung zu evaluieren, war die Kommission bis 2020 verpflichtet, Jahresberichte vorzulegen, welche sich auf die von Mitgliedstaaten, den Beiräten und anderen relevanten Quellen stützten.¹⁸⁴

Zur Erleichterung der Einführung der Anlandeverpflichtung können die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten Pilotprojekte durchführen, damit alle praktikablen Methoden für die Vermeidung, Minimierung und Einstellung unerwünschter Fänge vollständig erprobt werden.¹⁸⁵

2. Umsetzung der Anlandeverpflichtung am Beispiel von Deutschlands

Aufgrund der föderalen Struktur Deutschlands ist die Zuständigkeit für die Kontrolle der Anlandeverpflichtung zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Genauer wird durch das SeeFischG¹⁸⁶ festgelegt. §2 SeeFischG regelt die Zuständigkeit des Bundes, wobei eine Auflistung der Aufgaben in der Anlage zu §2 SeeFischG erfolgt.¹⁸⁷ Dazu gehört auch die Ausführung der Aufgaben des Fischereiüberwachungszentrums.¹⁸⁸ Die Kontrolle der Anlandehäfen¹⁸⁹ und der angrenzenden Küstenmeere fällt in den Zuständigkeitsbereich der Länder.¹⁹⁰

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) unterstützt die Kontrolle der Einhaltung der Rechtsnormen der Fischerei mit drei Fischereischutzbooten. Diese werden in der deutschen AWZ in der Nord- und Ostsee sowie im Rahmen von internationalen

181 Vgl. Art. 1 Verordnung (EU) 2019/473.

182 EFCA, Multiannual work programme 2019-2020 and Annual work programme 2019, S. 15 ff., abrufbar über: <https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/atoms/files/Programming%20Document%20Multiannual%20work%20programme%202019-2020%20and%20Annual%20work%20programme%202019%20-%202810.10.2018%29.pdf> (zuletzt: 13.09.2021).

183 Ebd., S. 33.

184 Vgl. Art. 15 Abs. 14 GFP.

185 vgl. Art 14 Abs. 1 GFP.

186 BGBl. I S. 1791, zuletzt geändert durch BGBl. I S. 1328 v. 19.6.2020.

187 Vgl. §2 Abs. 1 SeeFischG.

188 Vgl. §6 SeeFischG. In ihren Aufgabenbereich fällt z.B. die VMS-Überwachung (vgl. *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 103.

189 Eine Liste der Anlandehäfen befindet sich in: Anlage 3 (zu §5 Abs. 2) SeefiV.

190 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 26.4.2017, S. 5, abrufbar über: <https://dserver.bundestag.de/btd/18/120/1812096.pdf> (zuletzt: 13.09.2021).

Überwachungsprogrammen im Nordatlantik eingesetzt.¹⁹¹ Sie überwachen die Fangtätigkeiten von deutschen Fangflotten und von Fangflotten anderer Staaten in der deutschen AWZ.¹⁹²

Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen führen die Kontrollen der Fangtätigkeiten aus, die in die Zuständigkeit der Länder fallen.¹⁹³

Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein führen die Überwachung im Raum der Ostsee durch, wobei Mecklenburg-Vorpommern die Aufgabe innerhalb der 3 Seemeilenzone durch das Landesamt für Landwirtschaft, Lebensmittelsicherheit und Fischerei wahrnimmt.¹⁹⁴ Außerhalb dieser Zone (12 Seemeilenzone und AWZ) ist das BLE zuständig.¹⁹⁵

In Schleswig-Holstein ist das Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein (LLUR) sowie die Wasserschutzpolizei für die Fischereikontrolle innerhalb der 12 Seemeilenzone verantwortlich,¹⁹⁶ wobei die Wasserschutzpolizei ausschließlich für die Seekontrolle und das LLUR für die Anlandekontrolle eingesetzt wird.¹⁹⁷

In der Nordsee findet die Überwachung in den Küstengewässern durch Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen statt. Für Schleswig-Holstein gilt das eben Gesagte. Für Niedersachsen und Bremen agiert das Staatliche Fischereiamt Bremerhaven¹⁹⁸ für die Kontrollen auf See und Land.¹⁹⁹ Eine Ausnahme von der Aufteilung zwischen Bund und Land, wird bei Anlandungen mit einer Bruttoreaumzahl von über 500 gemacht.²⁰⁰

Um die „Pflicht zur Anlandung“ umsetzen zu können, wurden in das Kontrollverfahren neue Punkte aufgenommen.²⁰¹ Des Weiteren kann die Erteilung einer Fangerlaubnis unter der Auflage erfolgen, dass die Fangdaten je Hol in das Logbuch einzutragen sind.²⁰² Eine

191 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 6; BLE, Fischereikontrolle, abrufbar über: https://www.ble.de/DE/Themen/Fischerei/Fischereikontrolle/fischereikontrolle_node.html (zuletzt: 13.09.2021).

192 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 5.

193 Nähere Informationen zu der Anzahl der Angestellten befindet sich in: *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 6.

194 Vgl. §§23, 24 LFischG M-V (GVOBl. M-V S. 153, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG v. 24.6.2013).

195 Vgl. §1 SeefiV (BGBl. I S. 1485, zuletzt geändert durch BGBl. I S. 876 v. 1.4.2019).

196 Vgl. §43 Abs. 1 LFischG (GVOBl. Schl.-H. S. 211, zuletzt geändert durch GVOBl. Schl.-H. S. 690 v. 22.10.2018 GVOBl. Schl.-H. S. 690).

197 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 26.4.2017, S. 4 f.

198 Vgl. §55 NFischG (Nds. GVBl. 1978, 81, 375, zuletzt geändert durch Nds. GVBl. S. 88 v. 20.5.2019) und §31 BremFiG (Brem.GBl. 1991, S. 309, zuletzt geändert durch Brem.GBl. S. 1486, 1581 v. 24.11.2020).

199 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 26.4.2017, S. 5.

200 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 15.11.2018, S. 2, abrufbar über: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/058/1905863.pdf> (zuletzt: 13.09.2021).

201 Die neu eingeführten Punkte können in: *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 5 nachgelesen werden.

202 Vgl. §3 SeeFischG.

Festlegung von Zielvorgaben für die Anzahl von Anlande- und Seekontrollen geschieht durch das BLE in Form von nationalen Kontrollprogrammen²⁰³, welche auf einem risikoorientierten Ansatz²⁰⁴ beruhen. Insgesamt basiert die Überprüfung der Einhaltung der Anlandeverpflichtung auf verschiedenen Kontrollmaßnahmen. Dazu gehört der Einsatz von Kontrollbeobachtern²⁰⁵ und die Kontrolle des letzten Hols,²⁰⁶ um die Fangzusammensetzung und die Verifizierung der Logbuchdaten zu bestimmen sowie die Werte als Referenzzwecke für die Anlandekontrolle²⁰⁷ zu nutzen.²⁰⁸ Eine weitere Kontrollmaßnahme ist die Überprüfung der Logbücher auf die dort angegebenen Rückwurfmengen, wobei das BLE bei der Kontrolle auf die Fischereidatenbank²⁰⁹ zurückgreift.²¹⁰ Zusätzlich finden unangekündigte Stichprobenkontrollen statt.²¹¹ Außerdem wird der Einsatz der REM-Technologie diskutiert.²¹² Eine weitere unternommene Maßnahme ist ein permanent stattfindender Informationsprozess der Fischereibetriebe über die geltenden Regelungen. So wurden u.a. Informationsblätter zur Umsetzung der „Pflicht zur Anlandung“ im Internet veröffentlicht und es fand eine umfassende Erläuterung der komplexen Regelungen statt.²¹³

203 Vgl. Art. 46 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

204 Kontrollressourcen sollen nach dem Ansatz möglichst effektiv eingesetzt werden. Dies beinhaltet zunächst die Ermittlung von Hochrisikofischereien, bei denen die Wahrscheinlichkeit von Rückwürfen sehr hoch ist (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 10.12.2019, S. 8).

205 In der Ostsee werden keine Kontrollbeobachter eingesetzt (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 15.11.2018, S. 3). Eine Regelung für den Einsatz von Kontrollbeamten befindet sich in §3 SeefiV.

206 In Gegenwart eines Kontrolleurs auf See wird das Netz eingeholt und die Fangzusammensetzung mit den vorherigen Daten verglichen (*Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 4. Weitere Informationen in: Sanz et al., (Fn. 150), S. 63).

207 Es findet ein Datenabgleich der Anlandedaten mit den des Logbuches und den soweit vorhanden vorliegenden Kontrolldaten statt (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 5).

208 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 5, 8.

209 Gem. Art. 78 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 ist eine elektronische Datenbank zur Speicherung der Inspektions- und Überwachungsberichte des Bundes und der Länder einzurichten (vgl. §10 Abs. 1 Nr. 3 SeeFischG).

210 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 8.

211 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 26.4.2017, S. 8.

212 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017 S. 3. Für den Einsatz solcher Techniken fehlt es derzeit an einer gesetzlichen Grundlage in der Kontrollverordnung. Ihr Einsatz ist derzeit nur für Versuchszwecke erlaubt (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 26.4.2017, S. 10). Die REM-Technik wurde getestet, ging aber nicht über die Versuchsphase hinaus (vgl. *Plet-Hansen et al.*, Remote electronic monitoring and the landing obligation – some insights into fishers' and fishery inspectors' opinions, Marine Policy 2017, 98 (98), abrufbar über: https://www.researchgate.net/publication/310827411_Remote_electronic_monitoring_and_the_landing_obligation_-_some_insights_into_fishers'_and_fishery_inspectors'_opinions (zuletzt: 14.09.2021); *STECF*, 57 TH PLENARY MEETING REPORT (PLEN-18-01), S. 40, abrufbar über: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2054982/STECF+PLEN+18-01.pdf/91be62f0-3aa7-4151-8a0c-b595444a8458> (zuletzt: 14.09.2021). Nach derzeitiger Beurteilung kann nicht vollständig ausgeschlossen werden, dass Einzelpersonen auf den Videos zu sehen sind (vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 9).

213 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 8.

3. Umsetzung der Anlandeverpflichtung in den Mitgliedstaaten

Die Darstellung der Umsetzung der Anlandeverpflichtung in den Mitgliedstaaten erfolgt im Folgenden nur überblicksartig, ohne auf detaillierte Einzelregelungen der Länder einzugehen.²¹⁴

Die Mitgliedstaaten der nordwestlichen Gewässer sind größtenteils²¹⁵ proaktiv im Hinblick auf die Umsetzung des Art. 15 GFP vorgegangen. Es wurden spezifische Managementmaßnahmen eingeführt sowie eine Anpassung der Fernmeldesysteme vorgenommen.²¹⁶ Dennoch gibt es kaum Hinweise auf ein vorhandenes Kontroll- und Überwachungssystem.²¹⁷ In der Nordsee fand mit der Einführung der Anlandeverpflichtung eine Änderung der Fischereipraktik statt, um unerwünschte Fänge zu reduzieren. Primär wurde dabei Wert auf die Verbesserung der Selektivität gelegt.²¹⁸ Zusätzlich wird das Verfahren des letzten Hols angewendet.²¹⁹

Eine ähnliche Vorgehensweise zeigen die Mitgliedsstaaten im Bereich der Ostsee.²²⁰ Sie legen ihre Priorität ebenfalls auf die Verbesserung der Selektivität. Inspektoren arbeiten eng mit dem EFCA bei der Entwicklung von Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen zusammen.²²¹ Darüber hinaus haben sich regionale Gremien gebildet, um Ansätze zu einer verbesserten Umsetzung der Anlandeverpflichtung zu entwickeln.²²²

Im Gegensatz zu der Nord- und Ostsee scheint die Anlandeverpflichtung in den südwestlichen Gewässern, dem Mittelmeer und im Schwarzen Meer kaum Einfluss auf die Fischereipraktiken zu haben. Es wurden keine spezifischen Maßnahmen für die Einhaltung der Anlandeverpflichtung getroffen.²²³ Lediglich in den südwestlichen Gewässern wurde durch

214 Weitere Informationen zur Umsetzung und Kontrolle der GFP in; *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 25, 53 ff.

215 Portugal gehört z.B. zu den Ländern, die keine neuen Maßnahmen für die Umsetzung der Anlandeverpflichtung ergriffen haben (vgl. *STECF*, 60TH PLENARY MEETING REPORT (PLEN-19-01), S. 24, abrufbar über: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2485362/STECF+PLEN+19-01.pdf/db97e63d-35d7-40bd-9ae4-496dbafa54a9> (zuletzt: 14.09.2021).

216 *STECF*, (Fn. 212), S. 39.

217 *STECF*, (Fn. 215), S. 24.

218 *STECF*, (Fn. 212), S. 40.

219 *STECF*, Fn. 215), S. 26.

220 In Dänemark wurden Inspektionen auf See verstärkt vorgenommen sowie das Verfahren den letzten Hols als Indikator für die Einhaltung der Anlandeverpflichtung angewendet (vgl. *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 63).

221 *STECF*, (Fn. 212), S. 40.

222 *STECF*, (Fn. 215), S. 26. Das BSAC verfolgt weiterhin einen proaktiven Ansatz in Bezug auf Selektivität und die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Fischern und Wissenschaftlern (*BSAC*, Fifteenth Annual Report of the Baltic Sea Advisory Council 2020-2021 May 2021, S. 9, abrufbar über: [http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-BSAC/BSACAnnualReport2020_2021FINAL-\(1\).pdf.aspx?lang=en-GB](http://www.bsac.dk/getattachment/BSAC/About-the-BSAC/BSACAnnualReport2020_2021FINAL-(1).pdf.aspx?lang=en-GB) (zuletzt: 14.09.2021)

223 *STECF*, (Fn. 212), S. 39, 41.

Rundschreiben an die Schiffsführer und Inspektoren versucht, ein Bewusstsein für die Anlandeverpflichtung zu schaffen. Außerdem sind die meisten Mitgliedsstaaten nicht abgeneigt, mit der EFCA zusammenzuarbeiten.²²⁴

4. Probleme bei der Umsetzung

Wie die Erfahrung aus Norwegen zeigt, ist das Rückwurfverbot nur umsetzbar, wenn der Widerstand der Industrie überwunden wird.²²⁵ Hauptkritikpunkt der Anlandeverpflichtung ist, dass die Verpflichtung unerwünschte Fänge anzulanden als kostspielig und unpraktisch empfunden wird.²²⁶ Weiter wird von der Fischereiindustrie das Problem mit dem Umgang der sog. „Choke Species“²²⁷ angesprochen.²²⁸ Die Einführung der Anlandeverpflichtung bedeutet für die Fischer in gemischten Fischereien, dass sobald die Quote für die eine Art ausgeschöpft ist, die Schließung der Fischerei droht, um illegale Fänge zu vermeiden.²²⁹ Konsequenz ist, dass ein Großteil der Fischindustrie Vorbehalte gegenüber der Einführung der Anlandeverpflichtung hegt und die Einführung von selektiven Fangmethoden nur mäßig erfolgt.²³⁰

Damit die Umsetzung der Anlandeverpflichtung erfolgreich ist, müssen die Mitgliedstaaten ihren Fokus verstärkt auf die Kontrolle setzen.²³¹ Wichtiger Bestandteil der Kontrolle ist das Einsetzen von Beobachtern an Bord. EU-Schiffe sind gesetzlich verpflichtet, Beobachter an Bord zu lassen. In der Praxis geht ein Beobachter nur mit Genehmigung des Kapitäns an Bord. Mit der Einführung der Anlandeverpflichtung änderte sich die Rolle der Beobach-

224 STECF, (Fn. 215), S. 25.

225 Borges/Lado, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 30.

226 STECF, Technical Measures – Improving selectivity to reduce the risk of choke species (STECF-18-02), S. 8 f., abrufbar über: <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/2023188/STECF+18-02+-+TM+improving+selectivity.pdf> (zuletzt: 14.09.2021).

227 Unter dem Begriff der „Choke-Species“ versteht man, das für eine Fischart die verfügbare Quote lange vor den Quoten andere Fischarten ausgeschöpft wurde (vgl. Zimmermann *et al.*, Research für PECH Committee – Options of Handling choke species in the view of the EU Landing Obligation – The Baltic plaice example, S. 11, abrufbar über: http://megapesca.com/megashop/CF201601_xaw/EP_Study_Choke_Species.pdf (zuletzt: 14.09.2021). Weiterführende Informationen sind in: Rihan, Research for PECH Committee – Landing Obligation and Choke Species in Multispecies and Mixed Fisheries – The North Western Waters, abrufbar über: [https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617472/IPOL_STU\(2018\)617472_EN.pdf](https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617472/IPOL_STU(2018)617472_EN.pdf) (zuletzt: 14.09.2021) und Ulrich, (Fn. 93).

228 Aranda *et al.*, (Fn. 42), S. 27.

229 Ebd.

230 STECF, (Fn. 215), S. 23, 25 f.

231 Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Fischerei in der EU: Sachstand und Leitlinien für 2021, COM(2020) 248 final, Brüssel den 16.6.2020, S. 5, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0248&qid=1620149893647&from=DE> (zuletzt: 14.09.2021).

ter. Sie dokumentieren - im Gegensatz zu früher - keine legalen Handlungen (Rückwurf-pflicht), sondern illegale Handlungen (Rückwurfverbot).²³² Dies führte in verschiedenen Ländern dazu, dass Beobachter der Zugang zum Schiff verweigert wurde.²³³ Zusätzlich könnte die neue Rolle der Beobachter zum sog. Beobachter-Effekt²³⁴ führen. D.h., Fischer verändern ihr Verhalten²³⁵, wenn Beobachter an Bord sind, um Sanktionen zu vermeiden. Folge ist eine Verzerrung der Beobachterdaten.²³⁶

Zuletzt merken die Mitgliedstaaten an, dass eine Überwachung der Anlandeverpflichtung mit mehreren Ausnahmeregelungen schwierig ist.²³⁷

5. Zusammenfassung

Die Umsetzung der Anlandeverpflichtung ist eng mit der Kontrolle verbunden. Die GFP weist ein komplexes Kontrollsystem, bestehend aus mehreren Verordnungen, auf. Jedoch fehlt es an der notwendigen Kohärenz, sodass die mit der Anlandeverpflichtung verbundenen Umweltziele nicht erreicht werden können. Verstärkt wird das Problem durch die fehlende Akzeptanz der Industrie, der geringen Kontrolle sowie der negativen Einstellung hinsichtlich der Beobachter.

Deutschland teilt die Umsetzung der Anlandeverpflichtung zwischen dem Bund und den Ländern auf. Detaillierte Regelungen befinden sich im SeeFischG. In formaler Hinsicht scheinen die Kontrollvorschriften im nationalen Rechtsrahmen gute Umsetzung erfahren

232 *Valentinsson et al.*, The Baltic Cod Trawl Fishery: The Perfect Fishery for a Successful Implementation of the Landing Obligation, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), The European Landing Obligation, Kap. 10, S. 212.

233 In Schweden konnten 2015 lediglich 5 der geplanten 24 Beobachtungsfahrten durchgeführt werden. Als Reaktion darauf wurde die Verhängung eines Bußgeldes eingeführt, wenn Beobachtern ohne triftigen Grund der Zugang verweigert wird (vgl. *Swedish Agency Marine and Water Management*, Annual Report 2015, S. 11, abrufbar über:

https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/ars/2015?p_p_id=110_INSTANCE_2LjS&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_110_INSTANCE_2LjS_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&_110_INSTANCE_2LjS_redirect=https%3A%2F%2Fdatacollection.jrc.ec.europa.eu%2Fars%2F2015%2F%2Fdocument_library_display%2F2LjS%2Fview%2F896692%3F_110_INSTANCE_2LjS_top-Link%3Dhome%26_110_INSTANCE_2LjS_keywords%3D%26_110_INSTANCE_2LjS_advancedSearch%3Dfalse%26_110_INSTANCE_2LjS_delta2%3D20%26_110_INSTANCE_2LjS_cur2%3D2%26_p_r_p_564233524_resetCur%3Dfalse%26_110_INSTANCE_2LjS_andOperator%3Dtrue%26_110_INSTANCE_2LjS_delta1%3D20%26_110_INSTANCE_2LjS_cur1%3D1&_110_INSTANCE_2LjS_fileEntryId=1209533 (zuletzt: 14.09.2021); In Dänemark trat dasselbe Problem ein, nachdem in den Nachrichten über die Diskrepanz zwischen den Daten der Fischer über Rückwürfe und den Beobachterschätzungen berichtet worden ist (vgl. *Valentinsson et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 232), Kap. 10, S. 212).

234 *LUKE*, Report of the Regional Co-ordination Group Meeting for the Baltic Sea region (RCG Baltic) 2017, S. 64, abrufbar über: https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/documents/10213/1060339/RCM+Baltic_2017.pdf (zuletzt: 14.09.2021).

235 Eine Änderung des Verhaltens kann in Form von einem Wechsel der Fanggründe, Fanggeräte oder den Verzicht auf Rückwürfe geschehen (vgl. *Valentinsson et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 232), Kap. 10, S. 212).

236 Ebd.

237 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 69.

zu haben.²³⁸

IV. Sanktionen

Sanktionen bezwecken mit ihrer abschreckenden Wirkung die Einhaltung geltender Regelungen und können in der Fischerei in Form von Strafpunkten, Bußgeldern, Freiheitsstrafen, Konfiszierung von Fängen, Ausrüstung oder Aussetzung der Lizenzen erfolgen.²³⁹

In der EU sind die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung der Regelungen der GFP zu ergreifen. Dies schließt auch die Festsetzung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen ein.²⁴⁰ Rückwürfe sind mit einer nachhaltigen Bewirtschaftung nicht vereinbar. Daher wird die Nichteinhaltung der Anlandeverpflichtung als schwerer Verstoß²⁴¹ klassifiziert.²⁴² Aufgrund dessen wird in diesem Abschnitt primär auf Sanktionsmöglichkeiten für schwere Verstöße sowie den dazu gehörenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland eingegangen.

Gem. Art. 90 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass Personen, die einen schweren Verstoß begangen haben, nach den Maßgaben des Kapitel IX der Verordnung (EG) 1005/2008²⁴³ mit einer wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Verwaltungsstrafe belegt werden. Maßnahmen können u.a. sofortige Durchsetzungsmaßnahmen nach Art. 43 oder Begleitsanktionen nach Art. 45 Verordnung (EG) 1005/2008 sein. Zusätzlich müssen die Mitgliedstaaten für schwere Verstöße ein Punktesystem anwenden, wonach der Inhaber einer Fangerlaubnis, der gegen die Vorschriften der GFP verstoßen hat, mit einer angemessenen Anzahl von Punkten belegt wird.²⁴⁴ Die Durchsetzung des Punktesystems für schwere Verstöße wird im Titel VII der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 geregelt.²⁴⁵ Wird eine bestimmte Punktzahl

238 *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 100.

239 *Ebd.*, S. 37.

240 Vgl. Art. 36 Abs. 3 GFP.

241 Eine Legaldefinition des Begriffs „schwerer Verstoß“ ist in Art. 3 Nr. 31 GFP enthalten.

242 Die Einordnung eines Verstoßes gegen die Anlandeverpflichtung als schwerer Verstoß wurde durch die Art. 7 Nr. 15 der „Omnibus-Verordnung“ eingeführt. Die Anlandeverpflichtung stellt eine grundlegende Änderung für die Marktteilnehmer dar. Daher wird der Beginn der Anwendung der Vorschriften über schwere Verstöße (Anlandeverpflichtung) um zwei Jahre aufgeschoben (vgl. Verordnung (EU) 2015/812, (Fn. 134), S. 2, EwGr. 1).

243 Verordnung (EU) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1936/2001 und (EG) Nr. 601/2004 und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 1093/94 und (EG) Nr. 1447/1999, ABl. 2008/L 286/1 vom 29.10.2008.

244 Vgl. Art. 92 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

245 Ein Verstoß gegen die Anlandeverpflichtung wird mit 5 Strafpunkten geahndet vgl. Anhang XXX Nr. 5 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 (vgl. Durchführungsverordnung (EU) 2020/863 der Kommission

überschritten,²⁴⁶ so wird automatisch die Fanglizenz ausgesetzt.²⁴⁷

Alle Verstöße sowie die verhängten Strafen und Strafpunkte sind durch die Mitgliedstaaten in einer nationalen Verstoßkartei einzutragen.²⁴⁸ Festgestellte Verstöße bei der Inspektion müssen umgehend den zuständigen Behörden gemeldet²⁴⁹ werden, welche dann geeignete Maßnahmen gem. Titel VIII²⁵⁰ ergreifen.²⁵¹

Es ist den Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie Verstöße in Form eines Verwaltungsverfahrens oder eines Straferfahrens ahnden.²⁵² Deutschland hat sich für ein Verwaltungsverfahren mit strafrechtlich ergänzenden Regelungen entschieden. 2012 wurde das Punktesystem durch den deutschen Gesetzgeber eingeführt.²⁵³ Die Zuständigkeit für die Vergabe von Sanktionen ist, wie bei der bereits dargestellten Kontrolle, zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt, weshalb für die Zuständigkeit der Behörden auf die dortige Ausführung verwiesen werden darf.

§13 SeeFischG regelt das Punktesystem für schwere Verstöße. Das Punktesystem ist auf den Inhaber der Fanglizenz sowie den Kapitän eines Fischereifahrzeugs anwendbar. Die Punkte für schwere Verstöße werden entweder durch die Bundesanstalt oder durch die für das Bußgeld- oder Strafverfahren zuständige Behörde festgesetzt. Die zuständige Behörde hat unverzüglich die festgesetzten Punkte unter Angabe des Verstoßes der Bundesanstalt zur Eintragung in die nach §14 SeeFischG errichtete nationale Verstoßdatei mitzuteilen.²⁵⁴ Kommt es durch eine Handlung zu mehreren Verstößen, wird lediglich für den Verstoß mit der höchsten Punktzahl die entsprechende Punktzahl vergeben.²⁵⁵

Neben der Vergabe von fünf Punkten bei einem Verstoß gegen die Anlandeverpflichtung, kann der Verstoß mit einem Bußgeld geahndet werden. §18 Abs. 2 Nr. 11 lit. a SeeFischG

vom 22. Juni 2020 zur Berichtigung der deutschen Sprachfassung der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik, ABl. 2020/L 200/1 vom 24.6.2020).

246 Näheres wird in Art. 129 der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 404/2011 geregelt.

247 Vgl. Art. 92 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

248 Vgl. Art. 93 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

249 Vgl. Art. 82 lit. c Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

250 Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass bei Verstößen systematisch geeignete Maßnahmen einschließlich der Einleitung von Verwaltungs- oder Strafverfahren nach nationalem Recht ergriffen werden (vgl. Art. 89 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009).

251 Vgl. Art. 85 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009.

252 Eine Liste für welche Verfahrensart sich die Mitgliedstaaten entschieden haben ist in: *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 24 f.

253 Ebd., S. 40.

254 Vgl. §13 Abs. 1 SeeFischG.

255 Ebd., S. 38.

bestimmt, dass wer einer unmittelbar geltenden Vorschrift in Rechtsakten der EG oder EU zuwiderhandelt, die zur Regelung der Ausübung der Seefischerei im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres dient, ordnungswidrig handelt. Voraussetzung ist, dass eine Rechtsverordnung für einen bestimmten Tatbestand auf die Bußgeldvorschrift verweist.²⁵⁶ Die zuständigen Behörden auf Bundes- und Landesebene sind ermächtigt, den Verstoß mit einem Bußgeld i.H.v. bis zu 100.000€ zu ahnden.²⁵⁷ Eine Freiheitsstrafe nach §19 SeeFischG ist hingegen nicht vorgesehen.

V. Umgang mit dem Beifang

Seit 2019 findet eine Anlandung des unerwünschten Beifangs in den gesamten europäischen Gewässern statt. Es bedarf daher der Klärung, wie mit den Fängen umzugehen ist. Von „unbeabsichtigte Fänge“ spricht man bei Fischen, die unterhalb der vorgegeben Mindestreferenzgröße²⁵⁸ liegen oder wenn mit dem Fang ein Überschreiten der Quoten verbunden ist.²⁵⁹

Die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG²⁶⁰ enthält eine Abfallhierarchie für die Abfallbewirtschaftungen.²⁶¹ Oberste Priorität ist die Vermeidung von Abfällen.²⁶² Im Falle der Fischerei lassen sich Beifänge durch erhöhte Selektivität der Fanggeräte und eine Optimierung der Fangstrategien erreichen.²⁶³ Ist eine Vermeidung von Abfällen nicht möglich,

256 §29 SeefiBußgV (BGBl. I S. 1355 v. 16.6.1988, zuletzt geändert durch BGBl. I S. 196 v. 7.2.2018) verweist auf §18 Abs. 2 Nr. 11 lit. a SeeFischG.

257 Vgl. §18 Abs. 4, 6 SeeFischG.

258 Die Mindestreferenzgröße dient der Bestandserhaltung (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1379/2013, (Fn. 4), S. 24, EwGr. 22). Eine Legaldefinition des Begriffs „Mindestreferenzgröße für die Bestandserhaltung“ ist in Art. 4 Abs. 1 Nr. 17 GFP enthalten. Sie können festgelegt werden, um den Schutz von jungen Meerestieren zu gewährleisten (vgl. Art. 15 Abs. 10 GFP). Fische unterhalb der Mindestreferenzgröße sind häufig noch nicht geschlechtsreif und können daher bei einem Vorzeitigen Fang nicht mehr zum Erhalt der Population beitragen (Schlussfolgerung aus dem EwGr. 12 Durchführungsverordnung (EU) 2017/787 der Kommission vom 8. Mai 2017 zur Festsetzung einer Mindestreferenzgröße für die Bestandserhaltung für Rote Fleckbrasse im Nordatlantik, ABl. 2017/L 119/4 vom 9.5.2017).

259 Vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. i Verordnung (EU) 2016/2336 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 mit besonderen Auflagen für die Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik und Vorschriften für den Fischfang in internationalen Gewässern des Nordostatlantiks und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 des Rates, ABl. 2016/L 354/1 vom 23.12.2016.

260 Richtlinie (EG) 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABl. 2008/L 312/3 vom 22.11.2008.

261 Vgl. Art. 4 der Abfall-RL.

262 Eine Legaldefinition des Begriffs „Abfall“ ist in Art. 3 Nr. 1 der Abfallrahmenrichtlinie enthalten.

263 *Inarra et al.*, What to Do with the Unwanted Catches: Valorisation Options and Selection Strategies, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), The European Landing Obligation, Kap. 17, S. 334.

kommt eine Verwertung²⁶⁴ in Betracht.

Fänge, die unterhalb der Mindestreferenzgröße liegen, sind bereits an Bord von dem gewünschten Fang zu separieren.²⁶⁵ Sie sind so zu verstauen, dass eine Unterscheidung von den Fischen die zum menschlichen Verzehr geeignet sind ohne Probleme möglich ist.²⁶⁶ Fische, die die Mindestgröße nicht erfüllen, sind nicht für den menschlichen Verzehr zugänglich.²⁶⁷ Eine Verwertung kommt in Form von Fischmehl, -öl²⁶⁸, Tierfutter, Lebensmittelzusatzstoffe, Arzneimittel und kosmetische Mittel in Erwägung.²⁶⁹ Grundgedanke hinter der Einschränkung in Hinsicht auf die Verwertung ist, dass der Gewinn für Fische, die nicht für den direkten menschlichen Verzehr geeignet sind, wesentlich geringer ist. Der verminderte Ertrag soll eine abschreckende Wirkung auf die Fischer haben und die Selektivität der Fanggeräte fördern.²⁷⁰

VI. (Potenzielle) Auswirkungen der Anlandeverpflichtung

Die (potenziellen) Auswirkungen der Anlandeverpflichtung lassen sich in ökologische, soziologische und ökonomische Bereiche einteilen.

Würde mit dem Rückwurfverbot eine erhöhte Größenselektivität erreicht werden, würde dies zu einer erheblichen Verbesserung der Fischbestände beitragen. Die Größe der Fische ist eng mit ihrer Geschlechtsreife verbunden. Der Bestand kann sich nachhaltig erholen, sofern eine Schonung von Jungfischen stattfindet und sie vor ihrem Fang mindestens einmal laichen können.²⁷¹

Damit die Umsetzung der Anlandeverpflichtung erfolgen kann, müssen die Fischer ihr Ver-

264 Eine Legaldefinition des Begriffs „Verwertung“ ist in Art. 3 Nr. 15 der Abfallrahmenrichtlinie enthalten.

265 In Deutschland werden von den Fischereigenossenschaften nach der Anlandung Lagermöglichkeiten zur Verfügung gestellt und im Anschluss der Industrie zur Weiterverarbeitung bereitgestellt (vgl. *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 55).

266 Vgl. Art. 49 lit. a, c Verordnung (EG) Nr. 1224/2009; Art. 7 Nr. 7 Verordnung (EU) 2015/812.

267 Ob untermäßiger Fisch zum direkten Verzehr für den Menschen verkauft werden darf, war eine hoch diskutierte Frage zwischen den Mitgliedstaaten (dazu mehr in: *Borges/Lado*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 72), Kap. 2, S. 33).

268 Die Verarbeitung von Fischmehl und Fischöl scheint das größte Potential aufzuweisen. Dieser Verwertungsweg ist bereits gut entwickelt. Verwertungsmöglichkeiten wie z.B. Biogas sind in Deutschland teilweise entwickelt (*Hedley/Catchpole/Santos*, (Fn. 40), S. 45).

269 Vgl. Art. 15 Abs. 11 GFP. Es handelt sich dabei um keine vollständige Verwertungsliste (Ebd., S. 18).

270 Ebd.

271 *Vasilakopoulos/O'Neill/Marshall*, Misspent youth: Does catching immature fish affect fisheries sustainability?, ICES Journal of Marine Science (2011), 1525 (1525), abrufbar über: https://www.researchgate.net/publication/258437982_Misspent_youth_Does_catching_immature_fish_affect_fisheries_sustainability (zuletzt: 15.09.2021); *Guillen et al.*, (Fn. 83), S. 5.

halten ändern sowie Investitionen in neue Fanggeräte und Lagerkapazitäten auf den Schiffen tätigen.²⁷² Insgesamt wird von den Fischern befürchtet, dass die Einführung der Anlande- und Lagerpflicht sich negativ auf ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit²⁷³ auswirkt. Durch gestiegene Betriebskosten und geringere Einnahmen wird die Fischerei in der Übergangsphase weniger kosteneffizient sein.²⁷⁴ Das Problem wird in den Bereichen verstärkt in den „Choke Species“ auftreten.²⁷⁵

Zusätzlich erhöht sich der Arbeitsaufwand, durch separate Lagerung des Beifanges. Die Folge ist die Einstellung eines weiteren Besatzungsmitgliedes.²⁷⁶ Obwohl langfristig²⁷⁷ mit einem steigenden Gewinn gerechnet wird, können einige Fischereibetriebe nicht die finanziellen Mittel aufbringen, um die anfänglichen Verluste auszugleichen.²⁷⁸ Dies könnte sich negativ auf die kleinen Küstengemeinden im Mittelmeer auswirken. Die Fischerei im Mittelmeer hat eine lange Geschichte, die die Kultur der Küstengemeinschaften prägt und auf dessen Identität Einfluss nimmt. Diese Identität muss beibehalten werden, um den Tourismus in den Fischereiornten zu erhalten und um Arbeitsplätze für junge Menschen zu schaffen.²⁷⁹

Das Rückwurfverbot könnte zuletzt auch negative Auswirkungen auf das Ökosystem haben, denn die zurückgeworfenen Fische dienen als Nahrungsmittel von Säugetieren, Vögeln, Aasfressern und anderen Fischen.²⁸⁰ Viele Seevögel in Europa sind zumindest ein Teil ihres Lebens von Rückwürfen abhängig.²⁸¹ Das Ziel der Minimierung der Rückwürfe

272 *Fitzpatrick et al.*, Fishing Industry Perspectives on the EU Landing Obligation, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 4, S. 76.

273 Im Mittelmeerraum wird ein Anstieg der täglichen Kosten um 10 % erwartet (vgl. *Hoff et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Kap. 6, S. 117).

274 Die Betriebskosten werden u.a. durch mehr Fahrten zum Anlandehäfen und erhöhter Treibstoffverbrauch gesteigert (vgl. *Ulrich*, (Fn. 93), S. 11 f.; *Fitzpatrick et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 272), Kap. 4, S. 76). Der Wert eines Fangs wird durch eine geringere Anzahl von wertvollen und großen Fischen und einer geringeren Qualität minimiert (vgl. *Ulrich*, (Fn. 93), S. 11 f.).

275 Ebd.

276 *Villasante*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 84), Kap. 5, S. 95.

277 Grds. liegt eine nachhaltige Fischerei im langfristigen Interesse der Fischer. Die Regelungen, die auf eine nachhaltige Fischerei hinsteuern sind idR. nicht mit den kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen der Fischer vereinbar (vgl. *Kraak/Hart*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely (Fn. 73), Kap. 11, S. 219).

278 *Hoff et al.*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), Kap. 6, S. 126.

279 *Lizaso*, Research for PECH Committee - Discard ban, landing obligation and MSY in the Western Mediterranean Sea - the Spanish case, S. 16, abrufbar über: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/629179/IPOL_STU\(2018\)629179_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2018/629179/IPOL_STU(2018)629179_EN.pdf) (zuletzt: 15.09.2021). Der Fischereisektor wird überwiegend von kleinen familiären Fischereieinheiten dominiert (vgl. Ebd.).

280 *Villasante*, in: Uhlmann/Ulrich/Kennely, (Fn. 84), Kap. 5, S. 98.

281 *Bicknell et al.*, Potential consequences of discard reform for seabird communities, *Journal of Applied Ecology* (2013) 50, 649 (651), abrufbar über: <https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1365-2664.12072> (zuletzt: 15.09.2021).

führt unmittelbar zur Verringerung des Nahrungsangebotes. Das Ausmaß für die Seevögel wird von der Fähigkeit abhängen, inwiefern die Tiere in der Lage sind, auf Alternativen auszuweichen.²⁸² Rückwürfe zählen zwar zu der Nahrungsquelle der Aasfresser, sie sind aber nur wenig von den Rückwürfen abhängig.²⁸³

VII. Zusammenfassung

Rückwürfe gehören zur weltweiten Fischereipraktik. Die EU hat die Rückwurfproblematik erkannt und mit Art. 15 GFP die „Pflicht zur Anlandung“ eingeführt. Es handelt sich dabei um kein umfassendes Rückwurfverbot. Vielmehr wurde mit den Ausnahmen ein erheblicher Flexibilitätsmechanismus für die Industrie geschaffen.

Die Kontrolle der Anlandeverpflichtung erfolgt in Form der physische Kontrolle sowie durch eine Analyse von Datenströmen. In Deutschland wird die Kontrolle zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. Insgesamt wird die Anlandeverpflichtung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich effizient umgesetzt. Um die Bedeutung der der Anlandeverpflichtung hervorzuheben, wurde die Missachtung der Anlandeverpflichtung als schwerer Verstoß klassifiziert.

Zwar würde eine erfolgreiche Umsetzung der Anlandeverpflichtung langfristig die Rentabilität der Fischer steigern, dennoch müssen die Fischer kurzfristig mit negativen ökonomischen Folgen rechnen.

D. Bilanz

Das ambitionierte Ziel der GFP, die Anlandeverpflichtung bis 2019 vollständig eingeführt

282 *Guillen et al.*, (Fn. 83), S. 5 f.

283 *Depestele et al.*, *The Impact of Fisheries Discards on Scavengers in the Sea*, in: Uhlmann/Ulrich Kennely (Hrsg.), *The European Landing Obligation*, Kap. 7, S. 129.

zu haben, wurde weitestgehend verfehlt.²⁸⁴ So ist die Entwicklung der Biomasse im Mittelmeer und Schwarzen Meer seit 2003 im Wesentlichen unverändert geblieben.²⁸⁵ Die Einhaltung der Regelung bleibt weiterhin gering.²⁸⁶ Darüber hinaus haben nur wenige Mitgliedstaaten die nach Art. 14 Abs. 1 GFP vorgesehenen Pilotprojekte durchgeführt.²⁸⁷ Eine Reduzierung von unerwünschten Fängen sowie eine Änderung der Fischereipraktiken ist nicht erkennbar.²⁸⁸ Dies ist u.a. auf eine mangelnde Kontrolle der Anlandeverpflichtung, die fehlende Unterstützung der Fischereiindustrie, die Schwächung der Anlandeverpflichtung durch diverse Ausnahmeregelungen und zusätzliche regulatorische Maßnahmen (z.B. Verringerung der Mindestgröße²⁸⁹ sowie Aufhebung und Anhebung von TACs²⁹⁰) zurückzuführen.²⁹¹ Der geschaffene Flexibilitätsmechanismus ermöglicht es, die „Pflicht zur Anlandung“ zu umgehen.²⁹² Gleichzeitig wird die Komplexität der Anlandeverpflichtung durch die regionalen Rückwurfplänen²⁹³ erhöht und erschwert dessen Kontrolle.²⁹⁴ Der Europäische Rechnungshof äußert zudem Zweifel darüber, ob die vorgenommenen Sanktionen ihre Wirkung entfalten. Oft kommt es lediglich zu Verwarnungen, statt zur Verhängung von Bußgeldern.²⁹⁵

284 *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 5; *EFCA*, Evaluation of Compliance with the Landing Obligation North Sea Demersal Species 2016-2017, S. 2, abrufbar über: <https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/atoms/files/Executive%20Summary%20NS%20LO%20Compliance%20Evaluation%20Report%202016-2017%20August%202019.pdf> (zuletzt: 15.09.2021); *EFCA*, Evaluation of Compliance with the Landing Obligation North Western Waters 2016-2017, S. 2, abrufbar über: <https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/atoms/files/Executive%20Summary%20NWW%20LO%20Compliance%20Evaluation%20Report%202016-2017%20August%202019.pdf> (zuletzt: 15.09.2021).

285 *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 3.

286 In Frankreich zählt die Nichteinhaltung der Anlandeverpflichtung zu den häufigsten Verstößen (vgl. *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 90). Auch Daten aus Dänemark zeigen, dass die Anlandeverpflichtung nicht eingehalten wird (vgl. Ebd., S. 63.).

287 *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 6.

288 *Aranda et al.*, (Fn. 42), S. 27.

289 Etwa: Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1396/2014 der Kommission vom 20. Oktober 2014 zur Erstellung eines Rückwurfplans für die Ostsee, ABl. 2014/L 370/40 vom 30.12.2014, EwGr. 6.

290 Fangquoten werden durch die EU vor dem Hintergrund der Annahme einer vollständigen Umsetzung der Anlandeverpflichtung gewährt (vgl. *Caudell-Feagan/Dillion*, Erkenntnisse aus der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU – Die durchwachsene Bilanz verdeutlicht die notwendigen Schritte zur Umsetzung eines besseren Managements, Report: The PEW Charitable Trusts, März 2021, S. 10, abrufbar über: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2021/04/eone-lessonslearned_v3_de.pdf (zuletzt: 15.09.2021).

291 Statt sich auf die Notwendigkeit einer verbesserten Kontrolle zu konzentrieren lag der politische Fokus auf der Schaffung Quotenflexibilität und Ausnahmen (vgl. Ebd.).

292 *Aranda et al.*, (Fn. 42), S. 28 f.

293 Statt den Fokus auf regionale Bestandserhaltungsmaßnahmen zu legen, konzentrierten sich die Mitgliedstaaten auf die Schaffung von Ausnahmeregelungen (vgl. *Caudell-Feagan/Dillion*, (Fn. 290), S. 12).

294 Ebd., S. 9.

295 *Europäischer Rechnungshof*, Sonderbericht EU-Fischeikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich (2017), S. 56, abrufbar über: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_DE.pdf (zuletzt: 15.09.2021).

Die Kontrolle der Anlandeverpflichtung wird von den deutschen Behörden als effektiv eingeschätzt. Insb. die Präsenz der Kontrollschiffe auf See begründen eine abschreckende Wirkung. Insgesamt wird davon ausgegangen, dass die Anlandeverpflichtung eingehalten wird.²⁹⁶ In den Jahren von 2015 bis 2018 wurde lediglich durch Schleswig-Holstein bei Seekontrollen ein Verstoß gegen das Anlandegebot gemeldet. Das entsprechende Verfahren wurde 2017 eingestellt.²⁹⁷ Auch aus den Auswertungen der Logbücher lassen sich keine Verstöße gegen die Anlandepflicht ermitteln. Lediglich zwei mutmaßliche Verstöße wurden im Jahr 2018 an Land festgestellt.²⁹⁸ Die Antworten der Bundesregierung sind jedoch mit Bedacht zu bewerten, denn gleichzeitig übt sie Kritik an den Logbucheinträgen aus. Viele Fischer kämen der Verpflichtung, den untermäßigen Fisch in den Logbüchern zu dokumentieren, nicht ausreichend nach.²⁹⁹ Des Weiteren wurden im Gebiet der Nordsee im Zeitraum zwischen 2016 bis 2018 lediglich zwischen 1,3-1,7 % an Anlandekontrollen im Verhältnis zu den Gesamtanlandungen vorgenommen. In der Ostsee waren es im selben Zeitraum zwischen 5,1-6,1 %.³⁰⁰ Daher ist es nicht überraschend, dass die Kommission in ihrer Mitteilung eine stärkere Kontrolle und Durchsetzung der Anlandeverpflichtung durch die Mitgliedstaaten fordert.³⁰¹

E. Optimierungsbedarf

Aufgrund der hier aufgezeigten Probleme lässt sich schlussfolgern, dass die Anlandeverpflichtung einer Optimierung bedarf.

Aus inhaltlicher Sicht bedürfen die Ausnahmenregelungen des Art. 15 GFP einer Überarbeitung. Ausnahmen schwächen die Anlandeverpflichtung. Sie schaffen die erforderliche Flexibilität, um die „Pflicht zur Anlandung“ zu umgehen, erschweren zugleich dessen Kontrolle und mindern den Anreiz der Fischer, ihre Fangpraktiken zu ändern oder selektive

296 *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 25.

297 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 4.7.2019, S. 6; *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 4.

298 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 15.11.2018, S. 2.

299 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 11.1.2017, S. 10.

300 *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung v. 10.12.2019, S. 5.

301 *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 5.

Fanggeräte zu verwenden.³⁰² Die Ausnahmeregelung der hohen Überlebensrate³⁰³ und die „de-minimis“ Ausnahme³⁰⁴ sind nicht mit dem Naturschutz vereinbar.³⁰⁵ Folglich stehen diese Ausnahmeregelung im Widerspruch zum Ziel einer umweltverträglichen GFP.³⁰⁶

Eines der größten Defizite der Anlande Verpflichtung ist dessen mangelnde Umsetzung.³⁰⁷ Die Behebung des Problems erfordert die Ausarbeitung einer neuen Fischereikontrollverordnung, die mit der reformierten GFP in Einklang gebracht wird. Insb. für die neu eingeführte Anlande Verpflichtung sind noch keine Maßnahmen eingeführt worden, die eine wirksame Kontrolle und Durchsetzung gewährleisten.³⁰⁸ Aufgrund des Umstandes, dass herkömmliche Kontrollinstrumente für eine effiziente Kontrolle der Anlande Verpflichtung nicht ausreichen, bedarf es für die neuen Methoden der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage.³⁰⁹ Als geeignetes und vielversprechendes Kontrollinstrument gilt das REM³¹⁰ inkl. CCTV.³¹¹ Das Mittel wurde bereits erfolgreich in Pilotprojekten getestet.³¹² Zu beachten ist, dass auch hier das Kosten-Nutzen-Verhältnis sorgfältig zu prüfen ist.³¹³

Neben der Einführung von elektronischen Fernüberwachungssystemen bedarf es Regelungen, die die Kontrolle der Anlande Verpflichtung bei Schiffen unter einer Länge von 10 m,

302 THÜNEN, Anlande gebot ohne Ausnahmen – Reform der Fischereipolitik schafft Anreize für nachhaltigen Fischfang – wenn sie richtig umgesetzt wird, S. 2, abrufbar über: https://www.thuenen.de/media/ti-themenfelder/Fischerei/Nebenwirkungen/WE_2015_2_Anlande gebot.pdf (zuletzt: 15.09.2021).

303 Vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b GFP. Solange keine einheitliche Definition vorhanden ist und der Begriff durch eine subjektive Sichtweise geprägt ist, besteht die Möglichkeit einer uneinheitlichen Auslegung. Manche Fischer nehmen ab 20 % eine hohe Überlebensrate an (vgl. Ebd.).

304 Vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. c GFP.

305 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 127.

306 Vgl. Art. 2 Abs. 1 GFP.

307 Daher fordert die Europäische Kommission, den Fokus auf die Kontrolle der Anlande Verpflichtung zu legen (vgl. *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 6).

308 *Europäische Kommission*, Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Durchführung und Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 118, COM(2017) 192 final, Brüssel den 24.4.2017, S. 7, abrufbar über: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0192&from=en> (zuletzt: 15.09.2021); *Europäisches Parlament*, How to make fisheries controls in Europe uniform vom 25. Oktober 2016, C 215/143 vom 16.9.2018, S. 147; *Europäische Kommission*, (Fn. 157), S. 8.

309 *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 63; *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 6; *Europäische Kommission*, (Fn. 157), S. 10.

310 REM-Systeme stehen jedoch vor einer Reihe von Herausforderungen. So z.B. fehlt es an der Unterstützung der Kapitäne und der Besatzung (vgl. *Mangi et al.*, (Fn. 174), 426 (430)).

311 Etwa: *Sanz et al.*, (Fn. 150), S. 63; *Europäische Kommission*, (Fn. 231), S. 6; *Europäische Kommission*, (Fn. 157), S. 31; *EFCA*, Evaluation suggests non-compliance with the Landing Obligations in certain fisheries in the North Sea and North Western Waters, abrufbar über: <https://www.efca.europa.eu/en/content/pressroom/evaluation-suggests-non-compliance-landing-obligations-certain-fisheries-north-sea> (zuletzt: 15.09.2021).

312 *Europäische Kommission*, (Fn. 157), S. 10.

313 Ebd., S. 61.

sichern.³¹⁴ Diese sind derzeit nach Art. 23 Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 nicht verpflichtet, ein Logbuch zu führen.³¹⁵ Bessere Kontrollmöglichkeiten sind im Mittelmeer besonders notwendig, da beim Bestand der Biomasse keine positive Entwicklung in den vergangenen Jahren zu beobachten ist. Es ist zu überlegen, ob auch hier Kameras oder sensorgestützte Techniken eingeführt werden sollten.³¹⁶

F. Fazit

Wie die Arbeit aufzeigt, soll die „Pflicht zur Anlandung“ einer Verschwendung von Ressourcen und der damit zusammenhängenden Überfischung der Meere entgegenwirken. Die EU hat mit Art. 15 GFP eine Norm geschaffen, die den bis dahin geltenden Grundprinzipien überarbeitet hat. Aus einer Jahrzehnte bestehenden Rückwurfspflicht wurde ein Rückwurfverbot. Die Anlandeverpflichtung kann mithin richtigerweise als Paradigmenwechsel bezeichnet werden.

Allerdings wird durch diese Arbeit deutlich, dass sich die Umsetzung der Anlandeverpflichtung als problematisch erweist. Viele institutionelle, strukturelle und historische Hindernisse stehen einer wirksamen Umsetzung entgegen. Die Politik legt bis heute ihren Schwerpunkt auf die Schaffung von Ausnahmen. Der dadurch geschaffene Flexibilitätsmechanismus untergräbt nicht nur die Anlandeverpflichtung, sondern verhindert gleichzeitig das Ziel, den Bestand der Meereschätze wiederherzustellen. Der mit der Anlandeverpflichtung verbundene Gedanke eines ökobasierten Ansatzes wird nicht umgesetzt. Die Überfischung der Meere und der Verschwendung von Ressourcen kann entgegengewirkt werden. Das Ziel, einen grundlegenden Wandel der GFP innerhalb von vier Jahren zu vollziehen, kann als zu ambitioniert und damit als zum Scheitern verurteilt werden. Gerade das Beispiel Norwegen zeigt, dass es Zeit braucht, um eine Anlandeverpflichtung erfolgreich zu etablieren. Die Zeit muss genutzt werden, um schrittweise die Fischer an die neuen Regelungen heranzuführen und auftretende Probleme zu beheben.

Art. 15 GFP stellt einen richtigen Schritt, in Richtung ökobasierten Fischereimanagement sowie Umwelt- und Naturschutz dar. Damit die Artenvielfalt gesichert werden kann, muss

314 Dies trifft insb. die Fischer im Mittelmeer, wo über 80 % der Schiffe eine Länge unter 10 m aufweisen (vgl. *Europäische Kommission*, (Fn. 308), S. 7.

315 Diese Regelung steht im Widerspruch zu Art. 15 Abs. 13 GFP, wonach die Mitgliedstaaten eine genaue Dokumentation aller Fangreisen sicherstellen sollen.

316 *Deutsche Umwelthilfe*, (Fn. 16), S. 126.

dringend eine Optimierung der Umsetzung erfolgen. Insb. muss der Fokus auf einer effizienten Kontrolle liegen. Dazu gehört zwingend die Schaffung eines kohärenten Kontrollsystems, das spezifische Maßnahmen für die Anlandeverpflichtung vorsieht.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass seit der Einführung der Anlandeverpflichtung keine wesentliche Änderung der Rückwurfpraktik hervorgebracht hat. Das Ziel, einen guten Zustand der Fischbestände herbeizuführen, wurde verfehlt. Grundlegende Veränderungen bedürfen Zeit und müssen umfassend geplant werden. Dies gilt auch für die Anlandeverpflichtung.