

# BERICHTE UND URKUNDEN

## Zur Rechtsprechung des EuGH in Fischereifragen

### A. Einführung\*

Die Verknappung der natürlichen Ressourcen und die gleichzeitige, fast weltweite Errichtung exklusiver, nationaler 200 sm-Fischereizonen haben Fischereifragen in jüngster Zeit wiederholt zum Gegenstand internationaler Konflikte<sup>1</sup> werden lassen und ihre gesteigerte Bedeutung deutlich gemacht. Das Scheitern der Bemühungen um eine gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft<sup>2</sup>, das schließlich der deutschen Hochseefischereiflotte den Zugang zu den kanadischen Fanggewässern verwehrte<sup>3</sup>, hat diesen Problemkreis dann in das Interesse einer breiten Öffentlichkeit gerückt<sup>4</sup>. Angesichts dieser Schwierigkeiten innerhalb der Gemeinschaften rechtfertigt die Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofs, der auch auf diesem Gebiet als bedeutender Integrationsfak-

---

\* Abkürzungen: Abl. = Amtsblatt; Bull. = Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung; EG = Europäische Gemeinschaften; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EWG (V) = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag); IGH = Internationaler Gerichtshof; Ned.Strct. = Nederlandse Staatscourant; Rdnr. = Randnummer; Slg. = Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften.

<sup>1</sup> Als wohl bekanntestes Beispiel sei der *Kabeljaukrieg* zwischen Island einerseits und dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland andererseits genannt. (Vgl. die Urteile des IGH vom 25. 7. 1974, ICJ Reports 1974, S. 3 ff. bzw. S. 175 ff.).

<sup>2</sup> Siehe hierzu den Überblick in Archiv der Gegenwart 1981, S. 24376 A.

<sup>3</sup> Der Grund hierfür liegt im Junktim zwischen der Einigung auf eine innergemeinschaftliche Fischereipolitik und der Ratifikation der sogenannten Drittlandsabkommen, welche die EWG mit u.a. Kanada geschlossen hat; siehe auch die Äußerung von Landwirtschaftsminister Ertl anlässlich der Abgabe des Agrarberichts 1981 am 2. 4. 1981 vor dem Deutschen Bundestag, Bull. 1981, S. 281 (282).

<sup>4</sup> Neben dem genannten Agrarbericht verdient insoweit die Rede von Bundeskanzler Schmidt zu den Ergebnissen des Maastrichter EWG-Gipfels am 2. 4. 1981 vor dem Deutschen Bundestag Beachtung, vgl. Bull. 1981, S. 293 (294).

tor wirkt, eine gründliche Analyse, insbesondere sein jüngst ergangenes Urteil im Verfahren *Kommission ./. Vereinigtes Königreich*<sup>5</sup>.

Fischereifragen besaßen nicht immer den jetzigen, verhältnismäßig hohen Stellenwert; dies zeigt sich vor allem darin, daß der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in seinem Art. 38 Abs. 1 Satz 2 die Fischerei als Teil der Landwirtschaft definiert und somit dem Regelungsbereich der Art. 38 ff. EWGV unterstellt, also nicht etwa spezielle Bestimmungen vorsieht. Der Grund hierfür mag darin liegen, daß zum damaligen Zeitpunkt (1957) der Jurisdiktionsbereich der Küstenstaaten ohnehin nur auf das damals noch überwiegend drei sm breite Küstenmeer beschränkt war<sup>6</sup>, die Fischvorkommen noch weit von ihrer Ausbeutungsgrenze entfernt schienen und jedenfalls die Gründungsstaaten der EWG keine überragenden Fischereiinteressen besaßen. Die Ausarbeitung einer gemeinsamen Fischereipolitik wurde denn auch nur langsam in Angriff genommen<sup>7</sup>, und erst nach langen und schwierigen Verhandlungen einigte man sich 1970 auf die Grundzüge einer solchen Politik (niedergelegt in den Verordnungen 2141/70 und 2142/70)<sup>8</sup>, deren Grundprinzip darin bestand, daß nationale Fischereibestimmungen Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht benachteiligen durften<sup>9</sup>.

Zur gleichen Zeit begannen die Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen, bei denen Fischereifragen eine wesentliche Rolle spielten, da diese Länder größere und anders gelagerte Fischereiinteressen besaßen. Der schließlich erreichte Kompromiß wurde in den Art. 100–103 der Beitrittsakte niedergelegt; zwar behielt man das Prinzip des gleichberechtigten Zugangs in die Fischereizone eines jeden

---

<sup>5</sup> Urteil vom 5. 5. 1981, Rechtssache 804/79, *Kommission ./. Vereinigtes Königreich* (noch nicht veröffentlicht), dessen tragende Gründe der EuGH in seinem Urteil vom 2. 6. 1981, Rechtssache 124/80, *Officier van Justitie ./. J. van Dam en Zonen* (noch nicht veröffentlicht), bestätigt hat.

<sup>6</sup> Erst im Europäischen Fischerei-Übereinkommen vom 9. 3. 1964, UNTS Bd. 581, S. 57, für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten am 19. 1. 1970, BGBl. II, S. 259, wird den Küstenstaaten in Art. 2 eine exklusive 6 sm-Fischereizone zugestanden.

<sup>7</sup> Siehe die ersten Vorschläge der Kommission im Jahre 1967, Bericht über die Lage der Fischereiwirtschaft in den Mitgliedstaaten der EWG und Grundsätze für eine gemeinsame Politik, Abl. 1967, S. 862–893.

<sup>8</sup> Verordnung (EWG) 2141/70 betr. die Gemeinsame Strukturpolitik für die Fischereindustrie (Abl. 1970 L 236, S. 1) und Verordnung (EWG) 2142/70 betr. die Gemeinsame Marktorganisation für Fischereiprodukte (Abl. 1970 L 236, S. 5), beide vom 20. 10. 1970.

<sup>9</sup> Siehe Art. 2 Abs. 1 Verordnung (EWG) 2141/70; für eine ausführliche Analyse vgl. van der Mensbrugge, *The Common Market Fisheries Policy and the Law of the Sea*, Netherlands Yearbook of International Law 1975, S. 199 (201–216) mit weiteren Nachweisen.

Mitgliedstaates grundsätzlich bei, doch wurden gleichzeitig einige bedeutende Einschränkungen festgelegt<sup>10</sup>.

Auf der Grundlage eines von der Kommission vor 1982 zu erstellenden Berichtes sollte der Rat das Fischereiregime bestimmen, das nach Ablauf einer bis 1982 geltenden Übergangszeit in Kraft treten sollte<sup>11</sup>. Doch schon lange vor diesem Zeitpunkt veranlaßte die Entwicklung des Seevölkerrechts, vor allem die wiederholte einseitige Ausdehnung nationaler Fischereizonen auf 200 sm und die Erkenntnis, daß Schritte zum Schutz der Fischbestände vor Überfischung dringend notwendig wären, die Kommission, Vorschläge zu erarbeiten, die eine Änderung der bisherigen Fischereipolitik bewirken sollten<sup>12</sup>. Sie enthielten im wesentlichen drei Gesichtspunkte: die Errichtung von 200 sm-Fischereizonen durch die Mitgliedstaaten, die Regelung der Fischerei in diesem Bereich sowie die Beziehungen zu Drittstaaten.

Während über die gemeinsame Ausdehnung der Fischereizonen recht bald Einigung erzielt werden konnte<sup>13</sup>, wurde die Frage der Regelung des Fischfangs im nun erheblich erweiterten »EG-Meer« zum Gegenstand langwieriger und immer noch nicht erfolgreich beendeter Verhandlungen.

Eine Darstellung der verschiedenen Vorschläge der EWG-Kommission zur Regelung der internen Fischereipolitik und die Reaktionen der einzelnen Mitgliedstaaten im Rat kann hier ebensowenig gegeben werden<sup>14</sup> wie

---

<sup>10</sup> So können z.B. die Mitgliedstaaten bis zum Ende einer bis 1982 dauernden Übergangszeit den Fischfang in einer 6 sm-Zone vor ihren Küsten auf die dort herkömmlicher Weise von den Häfen der betreffenden Küste aus operierenden Schiffe beschränken (Art. 100 Abs. 1 Beitrittsakte); für einige Gebiete hat Art. 101 Beitrittsakte die Grenze auf 12 sm ausgedehnt, vgl. van der Mensbrugghe, *op. cit.*, S. 216–222 mit einer ausführlichen Darstellung der einschlägigen Bestimmungen der Beitrittsakte.

<sup>11</sup> Art. 103 Beitrittsakte.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu u.a. die dem Ministerrat am 23. 9. 1976 unterbreitete Mitteilung der Kommission, Künftige Fischereipolitik gegenüber Drittländern und innergemeinschaftliche Fischereiregelung, KOM (76) 500 endgültig, sowie der dem Rat am 6. 10. 1976 unterbreitete Vorschlag einer Verordnung zur Einführung einer gemeinschaftlichen Regelung zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen, KOM (76) 535 endgültig.

<sup>13</sup> Vgl. die Entschließung des Ministerrats vom 3. 11. 1976, die sogenannte »Haager Entschließung«, deren Text jedoch nicht im Amtsblatt, aber in den *International Legal Materials* (ILM), Bd. 15 (1976), S. 1425, veröffentlicht wurde. Einen umfassenden Überblick über den Ablauf der Ausdehnung der nationalen Fischereizonen der Mitgliedstaaten mit den jeweiligen Fundstellen in den Gesetzblättern gibt Churchill, *Revision of the EEC's Common Fisheries Policy*, Part I; *European Law Review*, Bd. 5 (1980), S. 3–37 (9–12).

<sup>14</sup> Vgl. insoweit den Überblick in *Archiv der Gegenwart* 1981, S. 24376 A; für eine umfassende Untersuchung siehe Churchill, *op. cit.*, Part I, S. 18–35; Peyroux, *Les difficultés actuelles de la politique commune des pêches*, *Revue trimestrielle de droit européen* 1979,

ein Überblick über das Recht der externen Fischereipolitik der EWG<sup>15</sup>. Der vorliegende Bericht beschränkt sich vielmehr auf eine Untersuchung der Rechtsprechung des EuGH auf dem Gebiet der internen Fischereipolitik der EWG. Sie beschäftigt sich zwar auch mit Fragen der Gestaltung der im Rahmen dieser Politik zu treffenden Maßnahmen, doch von größerer Wichtigkeit erscheinen die Feststellungen des Gerichts zur Frage der Kompetenzverteilung zwischen der EWG und den Mitgliedstaaten.

### B. Die Rechtsprechung des EuGH zur internen Fischereipolitik

Hauptproblem der in diesem Bereich vom EuGH entschiedenen Fälle war die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen, Kommission und Rat, einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits. Auffällig hierbei ist, daß Gegenstand dieser Urteile in keinem Fall Gemeinschaftsmaßnahmen waren, sondern immer von den Mitgliedstaaten erlassene Normen, deren Rechtmäßigkeit entweder von der Kommission<sup>16</sup> oder von anderen Mitgliedstaaten<sup>17</sup> angezweifelt wurde oder vom EuGH im Rahmen von Vorabentscheidungsverfahren zu überprüfen war<sup>18</sup>. Der Gerichtshof entschied dann auch über die Vereinbarkeit dieser Normen mit den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts, insbesondere mit dem Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV.

S. 269 ff. (269–280), und Yandais, *La communauté et la pêche*, Cahiers de droit européen, Bd. 14 (1978), S. 158–245.

<sup>15</sup> Vgl. hierzu Peyroux, *op. cit.*, S. 269 ff. (280–289); Simmonds, *The Evolution of the External Relations Law of the European Economic Community*, *International and Comparative Law Quarterly*, Bd. 28 (1979), S. 644–668 (666 ff.); Nitsch, *Les accords de pêche entre la Communauté et les Etats tiers*, *Revue du Marché Commun* 1980, S. 452–474; aus der Rechtsprechung des EuGH insoweit beachtlich das Urteil vom 14. 7. 1976, verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, *Kramer u.a.*, Slg. 1976, S. 1279 (Rdnr. 12–45), und Urteil vom 14. 10. 1980, Rechtssache 812/79, *Burgoa* (noch nicht veröffentlicht), Rdnr. 12–24.

<sup>16</sup> Urteil vom 16. 2. 1978, Rechtssache 61/77, *Kommission ./. Irland*, Slg. 1978, S. 417 (im folgenden *Sea Fisheries-Fall* genannt); vgl. dazu Beutler, *Urteilsanmerkung*, *Europarecht*, Bd. 13 (1978), S. 267–273, und Churchill, *Scope of National Fisheries Measures*, *European Law Review*, Bd. 4 (1979), S. 391–396; Urteil vom 10. 7. 1980, Rechtssache 32/79, *Kommission ./. Vereinigtes Königreich* (noch nicht veröffentlicht), vgl. Webster, *The European Court in Action*, *Journal of the Law Society of Scotland*, Bd. 25 (1980), S. 367–369; Urteil vom 5. 5. 1981, Rechtssache 804/79, *Kommission ./. Vereinigtes Königreich* (noch nicht veröffentlicht).

<sup>17</sup> Urteil vom 4. 10. 1979, Rechtssache 141/78, *Französische Republik ./. Vereinigtes Königreich*, Slg. 1979, S. 2923.

<sup>18</sup> Urteil vom 14. 7. 1976, verbundene Rechtssachen 3, 4 und 6/76, *Kramer u.a.*, Slg. 1976, S. 1279 (im folgenden *Kramer-Fall* genannt); Urteil vom 16. 2. 1978, Rechtssache 88/77,

## I. Das Problem der Kompetenzverteilung

Wie erwähnt enthalten die Art. 98–103 der Beitrittsakte Bestimmungen zu Fischereifragen; bevor nun das eigentliche Problem der Zuständigkeiten untersucht werden soll, ist auf Art. 102 Beitrittsakte hinzuweisen, aus welchem sich eine offenkundige zeitliche Unterteilung ergibt<sup>19</sup>. Das Ende der hier angesprochenen sechsjährigen Übergangszeit ist vom Gerichtshof auf den 31. Dezember 1978 festgelegt worden<sup>20</sup>. Die sich aus dieser Übergangszeit ergebenden Unterschiede hinsichtlich der jeweiligen Rechtsetzungsbefugnis rechtfertigen eine entsprechende Gliederung der Untersuchung.

### 1. Befugnisse während der Übergangszeit

Als Grundlage der Regelungskompetenz in Fischereifragen während der bis 1978 dauernden Übergangszeit kamen drei Vorschriften in Betracht<sup>21</sup>, nämlich die Bestimmungen der Verordnung Nr.101/76<sup>22</sup>, der bereits genannte Art.102 der Beitrittsakte sowie Art. 43 EWGV. Im folgenden soll untersucht werden, ob sich hierauf eine Zuständigkeit der EWG in Fischereifragen gründen ließ. Falls es sich bei dieser Zuständigkeit nicht um eine ausschließliche handelte, war zu prüfen, welche Befugnisse insoweit bei den Mitgliedstaaten verblieben, wobei besonders zu berücksichtigen war, daß die EWG aus den eingangs erwähnten Gründen nicht zur Formulierung einer gemeinsamen Fischereipolitik gelangte.

a) Ausgangspunkt der Überlegungen des Gerichtshofs war die Feststellung, daß die gemeinsame Fischereipolitik auf Art. 3 d) und Art. 38 EWGV beruht<sup>23</sup>. Daneben stellte der EuGH auf Art. 43 Abs. 2 EWGV ab, der

---

*Schonenberg u.a.*, Slg. 1978, S. 473 (im folgenden *Schonenberg-Fall* genannt); Urteil vom 3. 7. 1979, verbundene Rechtssachen 185–204/78, *J. van Dam en Zonen u.a.*, Slg. 1979, S. 2345 (im folgenden erster *van Dam-Fall* genannt); Urteil vom 2. 6. 1981, Rechtssache 124/80, *Officier van Justitie ./. J. van Dam en Zonen* (noch nicht veröffentlicht).

<sup>19</sup> Art. 102 Beitrittsakte lautet: »Spätestens ab dem sechsten Jahr nach dem Beitritt legt der Rat auf Vorschlag der Kommission die Voraussetzungen für die Ausübung des Fischfanges im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres fest«.

<sup>20</sup> Siehe erster *van Dam-Fall* (Anm. 18), Slg. 1979, S. 2345 (Rdnr. 4).

<sup>21</sup> Vgl. auch *Churchill* (Anm. 13) Part I, S. 12 ff.

<sup>22</sup> Verordnung (EWG) 101/76 vom 19. 1. 1976 (Abl. L 20, S. 19), die ihrerseits den Inhalt der Verordnung (EWG) 2141/70 vom 20. 10. 1970 (Abl. L 236, S. 1) wiederaufgreift.

<sup>23</sup> Vgl. z.B. die Ausführung des EuGH im *Sea Fisheries-Fall* (Anm. 16), Slg. 1978, S. 417 (Rdnr. 28 und 29).

dem Rat die Befugnis und auch die Verpflichtung auferlege, eine Regelung der Fischereipolitik herbeizuführen; die bereits erwähnten Verordnungen 2141/70 und 2142/70 seien ja auch auf dieser Grundlage ergangen. Unter Heranziehung auch der Vorschrift des Art. 102 Beitrittsakte stellte der EuGH dann fest, daß sich aus der Gesamtheit dieser Vorschriften die Befugnis der EWG ableite, Erhaltungsmaßnahmen auf diesem Gebiet zu treffen<sup>24</sup>. Nächster Schritt war dann die Feststellung, daß, soweit die EWG diese Zuständigkeit ausgeübt hat, die von ihr getroffenen Bestimmungen alle abweichenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausschließen<sup>25</sup>. Als Grundlage dieser Kompetenz wurde in einem parallel gelagerten Fall dann Art. 102 Beitrittsakte und Art. 4 der bereits erwähnten Verordnung 101/76 genannt, die an die Stelle der Verordnung 2141/70 getreten war<sup>26</sup>. Eine gewisse Einschränkung der Bedeutung des Art. 102 Beitrittsakte brachte ein späteres Urteil des EuGH<sup>27</sup>, wonach es sich bei dieser Norm um keine die Zuständigkeit begründende Bestimmung handelt, da hier nur anerkannt werde, daß Erhaltungsmaßnahmen Bestandteil der Fischereipolitik sind und der Rat zum Erlaß solcher Maßnahmen ermächtigt werde<sup>28</sup>. Abschließend läßt sich somit wohl feststellen, daß als Grundlage der zweifellos bestehenden Zuständigkeit der EWG in Fischereifragen die Art. 3d) und 38 ff., insbesondere 43 EWGV anzusehen sind<sup>29</sup>.

b) Das Scheitern der Ausarbeitung der gemeinsamen Politik zur Erhaltung der Fischbestände hat die Problematik erheblich verschärft. Die angesichts einer drohenden Überfischung von den Mitgliedstaaten erlassene nationalen Erhaltungsmaßnahmen haben dem EuGH Gelegenheit gegeben, zu der Frage einer eventuell bei den Mitgliedstaaten verbliebenen Zuständigkeit auf diesem Gebiet Stellung zu nehmen.

Grundlage dieser Rechtsprechung ist das *Kramer*-Urteil, in welchem der EuGH feststellte, daß, so lange die EWG die ihr zustehende Kompetenz zum Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen nicht ausgeübt habe, die einzelnen Mitgliedstaaten insoweit unter Beachtung der grundlegenden Prinzipien des Gemeinschaftsrechts tätig werden können<sup>30</sup>. Dies steht auch in Über-

<sup>24</sup> Siehe Urteil im *Kramer*-Fall (Anm. 18), Slg. 1976, S. 1279 (Rdnr. 30).

<sup>25</sup> Siehe Urteil im *Sea Fisheries*-Fall (Anm. 16), Slg. 1978, S. 417 (Rdnr. 63–68).

<sup>26</sup> Siehe Urteil im *Schonenberg*-Fall (Anm. 18), Slg. 1978, S. 473 (Rdnr. 14).

<sup>27</sup> Siehe Urteil vom 10. 7. 1980, Rechtssache 32/79, *Kommission ./. Vereinigtes Königreich*, Rdnr. 9 ff.

<sup>28</sup> Vgl. auch die Wertung von Generalanwalt Reischl in seinen am 12. 2. 1981 gehaltenen Schlußanträgen zur Rechtssache 804/79, *Kommission ./. Vereinigtes Königreich*.

<sup>29</sup> Vgl. *Churchill* (Anm. 13), Part I, S. 15.

<sup>30</sup> Siehe Urteil im *Kramer*-Fall (Anm. 18), Slg. 1976, Rdnr. 39.

einstimmung mit Art. 100 Beitrittsakte und Art. 2 der Verordnung 101/76, die jeweils Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten auf dem Fischereisektor erwähnen<sup>31</sup>. Auch der Ministerrat hat dem in seiner am 3. November 1976 gefaßten, sogenannten Haager EntschlieÙung Rechnung getragen; in Anlage VI zu dieser EntschlieÙung<sup>32</sup> hat der Rat nach dem Hinweis, daß die Mitgliedstaaten grundsätzlich bis zu Beginn der Anwendung gemeinschaftlicher Maßnahmen keine einseitigen Erhaltungsmaßnahmen treffen, nämlich anerkannt, daß solche Maßnahmen gleichwohl als Übergangsmaßnahmen getroffen werden können, falls Gemeinschaftsmaßnahmen nicht rechtzeitig erlassen werden. Diese konkurrierende Zuständigkeit zwischen der EWG und den Mitgliedstaaten jedenfalls für den Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen im Bereich der Seefischerei hat der EuGH wiederholt bestätigt<sup>33</sup>. Nächster Schritt war dann, den Staaten nicht nur das Recht einzuräumen, einseitige Erhaltungsmaßnahmen unter Beachtung ihrer Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht zu treffen, sondern ihnen auch eine diesbezügliche Pflicht aufzuerlegen<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Art. 2 Abs. 1 der Verordnung (EWG) 101/76 verbietet dabei in Übereinstimmung mit Art. 7 EWGV jede Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten beim Zugang zu Fischereifanggründen; Art. 3 der Verordnung (EWG) 101/76 enthält die den Mitgliedstaaten auferlegte Pflicht, die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten im Falle des Erlasses oder der Änderung solcher Maßnahmen zu informieren.

<sup>32</sup> Anlage VI ist abgedruckt in den Gründen des Urteils im *Sea Fisheries*-Fall (Anm. 16), Slg. 1978, S. 417 (Rdnr. 36/37). Sie hat folgenden Wortlaut: »Bis zum Beginn der Anwendung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände, die derzeit ausgearbeitet werden, treffen die Mitgliedstaaten keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände. Sollte jedoch im Rahmen der internationalen Fischereikommissionen kein Einvernehmen für das Jahr 1977 erzielt werden und sollte es im Anschluß daran nicht möglich sein, unverzüglich autonome gemeinschaftliche Maßnahmen zu treffen, so könnten die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen. Vor Ergreifen dieser Maßnahmen bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist. Etwaige Maßnahmen dieser Art präjudizieren nicht die Leitlinien, die zur Durchführung der gemeinschaftlichen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände festgelegt werden«. Der Inhalt dieser EntschlieÙung wurde vom Rat am 31. 1. 1978 nochmals bestätigt, vgl. Urteil vom 10. 7. 1980 in der Rechtssache 32/79, Rdnr. 3. »Der Rat billigte die Mitteilung der Kommission, wonach mangels einer gemeinsamen Regelung einzelstaatliche Maßnahmen nur dann getroffen werden dürfen, wenn sie für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischerei unbedingt erforderlich und nicht diskriminierend sind, wenn sie mit dem Vertrag in Einklang stehen und wenn die Kommission zuvor um ihre Zustimmung gebeten worden ist«.

<sup>33</sup> Vgl. z.B. die Gründe des Urteils im *Sea Fisheries*-Fall (Anm. 16), Slg. 1978, S. 417 (Rdnr. 63–68).

<sup>34</sup> So im ersten *van Dam*-Fall (Anm. 18), Slg. 1979, S. 2345 (Rdnr. 7); dies wurde im Urteil vom 10. 7. 1980 zur Rechtssache 32/79 bekräftigt (Rdnr. 25).

c) In einem weiteren Verfahren hatte der EuGH Gelegenheit, Art und Tragweite der den Mitgliedstaaten zustehenden Befugnis zu präzisieren<sup>35</sup>. Es handelte sich dabei um Fischfanggebiete, für welche der Rat Regelungen erlassen hatte, deren Geltungsdauer abgelaufen war und für welche noch keine neuen Maßnahmen getroffen waren. Das Gericht wies die britische Auffassung zurück, wonach die Mitgliedstaaten eine originäre Zuständigkeit zur Regelung der Fischerei in den ihrer Gerichtsbarkeit unterliegenden Gewässern besäßen, weshalb ihre Kompetenz zum Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen nur dann eingeschränkt sei, wenn die EWG durch den Rat von ihrer Befugnis tatsächlich Gebrauch gemacht hätte. Der Gerichtshof folgte vielmehr der von der französischen Regierung als Streithelferin der Kommission vorgetragene Meinung, wonach die Mitgliedstaaten nur über eine Rest- und Übergangszuständigkeit verfügten; die Tatsache, daß der Rat seine Befugnisse für 1977 zwar ausgeübt hatte, für 1978 jedoch nicht zu einer Entscheidung gekommen war, hätte nicht zur Folge, daß die EWG ihrer Zuständigkeit auf diesem Gebiet beraubt sei und den Mitgliedstaaten somit wieder völlige Ermessensfreiheit zukomme. Vielmehr hätten diese bei der Bestimmung ihrer nationalen Maßnahmen die materiellen und formellen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts<sup>36</sup> zu beachten.

d) Umstritten war auch das Verfahren, das von den Mitgliedstaaten bei Erlaß nationaler Erhaltungsmaßnahmen zu befolgen war, insbesondere etwaige Konsultationspflichten gegenüber der Kommission oder gar ein ihr zukommendes Recht auf Mitwirkung. Als Rechtsgrundlage war insoweit wiederum die Anlage VI zur Haager EntschlieÙung heranzuziehen, wonach sich der Mitgliedstaat, der nationale Erhaltungsmaßnahmen zu treffen beabsichtigte, »bemühte«, die Billigung der Kommission zu erhalten, die ferner ständig zu konsultieren war<sup>37</sup>. Nach Auffassung des Gerichtshofs betraf diese Konsultationspflicht alle nationalen Maßnahmen, also auch solche, die ein Mitgliedstaat in Erfüllung einer ihn treffenden völkerrechtlichen Pflicht<sup>38</sup> oder zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung<sup>39</sup> erlassen wollte. Die die Mitgliedstaaten treffende Pflicht, die Kommission zu konsultieren und sich um ihre Billigung zu bemühen, ist vom Gerichtshof erläutert worden. Danach mußte die Kommission so

---

<sup>35</sup> Urteil vom 10. 7. 1980 in der Rechtssache 32/79, Rdnr. 12–15.

<sup>36</sup> Dies wird vor allem aus der Verordnung (EWG) 101/76 (Anm. 21) und der Anlage VI zur Haager EntschlieÙung (Anm. 32) gefolgert.

<sup>37</sup> Vgl. den Wortlaut der Anlage VI (Anm. 32).

<sup>38</sup> So in der Rechtssache 141/78 (Anm. 17), Rdnr. 11.

<sup>39</sup> So in der Rechtssache 32/79 (Anm. 16), Rdnr. 45.



frühzeitig über Pläne, nationale Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, informiert werden, daß ihr ausreichend Zeit blieb, etwaige Probleme zu untersuchen, die sich aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts nach Auffassung der Kommission ergaben<sup>40</sup>. Konnte sie daher eine problematisch erscheinende, nationale Maßnahme nicht auf deren Tragweite und Rechtfertigung überprüfen, so war sie berechtigt, ihre Billigung zu versagen. Die Kommission mußte vielmehr in der Lage sein, Zielsetzung und Rechtfertigung der geplanten Regelung im Licht des Gemeinschaftsrechts zu klären<sup>41</sup>; hierfür reichte die bloße Mitteilung des Wortlauts der vorgesehenen Regelung nicht aus<sup>42</sup>.

e) Hinsichtlich des zu beachtenden Verfahrens läßt sich somit feststellen, daß der Kommission als Organ der primär zuständigen EWG ein echtes Mitwirkungsrecht zukam, das sie in effektiver Weise ausüben können mußte. Angesichts der bestehenden konkurrierenden Zuständigkeit zwischen EWG und Mitgliedstaaten wird man zwar kaum sagen können, daß eine nationale Erhaltungsmaßnahme ohne erteilte Billigung der Kommission in jedem Fall rechtswidrig war<sup>43</sup>; es sind nämlich durchaus Fälle denkbar, wo auch nach eingehender Prüfung zwischen Kommission und Mitgliedstaat keine Einigung über die Erforderlichkeit einer Maßnahme erzielt werden kann und letztlich der EuGH über die Rechtmäßigkeit einer möglicherweise gleichwohl erlassenen Maßnahme befinden müßte. Andererseits ist aber offenkundig, daß der Kommission die tatsächliche Möglichkeit eröffnet werden mußte, Maßnahmen schon zu einem frühen Zeitpunkt sorgfältig zu prüfen, indem sie vollständig und rechtzeitig zu konsultieren war. Nur so konnte das in der bis Ende 1978 geltenden Übergangszeit bestehende konkurrierende Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten im Bereich von Erhaltungsmaßnahmen auf dem Fischereisektor sinnvoll geregelt werden.

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu die Ausführungen des EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache 32/79, Rdnr. 28, wo in einer nur eintägigen Vorankündigung eine Verletzung des Gebots der Anlage VI zur Haager Entschließung gesehen wurde.

<sup>41</sup> Vgl. Rechtssache 32/79, Rdnr. 48; hier handelte es sich um eine viertägige Vorankündigung einer Maßnahme, über deren Tragweite keinerlei Angaben gemacht waren.

<sup>42</sup> So der EuGH im Urteil der Rechtssache 32/79, Rdnr. 56.

<sup>43</sup> Immerhin spricht Anlage VI (Anm. 32) nur von der Verpflichtung der Staaten, sich um die Billigung der Kommission zu bemühen, und nicht von dem Erfordernis, diese zu erhalten.

## 2. Befugnisse nach der Übergangszeit

Die derart beschriebene Kompetenzverteilung galt nach eindeutiger Auffassung des Gerichtshofs nur bis zum Ende der in Art. 102 Beitrittsakte bestimmten Übergangszeit<sup>44</sup>. Angesichts der Tatsache, daß der Rat seiner in Art. 102 Beitrittsakte auferlegten Verpflichtung, die Ausübung des Fischfangs zu regeln, mangels Einstimmigkeit nicht nachgekommen ist, stellt sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten dennoch seit dem 1. Januar 1979 gänzlich gehindert waren, Schutzmaßnahmen zu erlassen. Berücksichtigt werden muß dabei, daß der Rat erstmals am 19. Dezember 1978 einen nicht veröffentlichten, seither wiederholt erneuerten Beschluß gefaßt hat<sup>45</sup>, demzufolge die Mitgliedstaaten Maßnahmen anwenden werden, die dem Verfahren und den Kriterien von Anhang VI der Haager Entschlie-ßung entsprechen.

a) Die in dem kürzlich<sup>46</sup> vom Gerichtshof entschiedenen Verfahren *Kommission ./. Vereinigtes Königreich* zu beantwortende Frage ging also dahin, ob nach Ablauf der Übergangszeit die Mitgliedstaaten keinerlei autonome Zuständigkeit zum Erlaß nationaler Erhaltungsmaßnahmen auf dem Gebiet der Seefischerei mehr besaßen und solche Maßnahmen daher der vorherigen Zustimmung der Gemeinschaftsbehörden, d.h. der Kommission, bedurft hätten oder ob die Mitgliedstaaten auch nach Ablauf der Übergangszeit eine konkurrierende Restzuständigkeit besaßen und somit unter Umständen eine Zustimmung der Kommission nicht erforderlich war. Die besondere Bedeutung des Urteils liegt in Anbetracht der anhaltenden Unfähigkeit des Rats, sich auf eine gemeinsame Fischereipolitik zu einigen, auf der Hand.

b) Gegenstand des am 13. November 1979 von der Kommission unter Art. 169 EWGV anhängig gemachten Verfahrens waren zum einen fünf britische Verordnungen, welche die Maschenweite von Netzen und die minimale Anlandegröße für bestimmte Fischereiprodukte regelten<sup>47</sup>, und

<sup>44</sup> Vgl. das Urteil in der Rechtssache 32/79 (Anm. 16), Rdnr. 10.

<sup>45</sup> Vgl. u.a. die späteren Beschlüsse 79/383 vom 9. 4. 1979, Abl. L 93, S. 40; 79/390 vom 25. 6. 1979, Abl. L 161, S. 46, wobei letzterer in der Rechtssache 804/79 (Anm. 16) einschlägig war. Sein Text ist auch in der Rdnr. 4 dieses Urteils abgedruckt. Entsprechende, zeitlich begrenzte Beschlüsse wurden seither immer wieder gefaßt.

<sup>46</sup> Urteil vom 5. 5. 1981 in der Rechtssache 804/79 (Anm. 16).

<sup>47</sup> Es handelte sich um folgende Verordnungen: The Fishing Nets (North-East Atlantic) (Variation) Order 1979, S I No. 744; The Immature Sea Fish Order 1979, S I No. 741; The Immature Nephrops Order 1979, S I No. 742; The Nephrops Tails (Restrictions on Landing) Order 1979, S I No. 743; The Sea Fish (Minimum Size) (Amendment) Order (Northern Ireland) 1979, S I No. 235.

zum anderen zwei Verordnungen, die ein Lizenzsystem für den Fischfang in der Irischen See und um die Isle of Man einrichteten<sup>48</sup>.

Im März 1979 hatte die britische Regierung der Kommission ihre Absicht mitgeteilt, die geltenden gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Fischbestände einigen Änderungen zu unterziehen. Ähnliche Vorschläge hatte die Kommission bereits dem Ministerrat vorgelegt, weshalb sie die britische Regierung bat, die Einführung der geplanten Regelungen zunächst hintanzustellen und ihr vor allem die entsprechenden Verordnungsentwürfe vorzulegen. Dies geschah dann nach dem Scheitern der Verhandlungen im Ministerrat, die maßgeblich von der unnachgiebigen Haltung der britischen Regierung geprägt waren, am 19. Juni 1979. Ungeachtet sofort erhobener formeller Vorbehalte der Kommission setzte das Vereinigte Königreich die Maßnahmen am 1. Juli 1979 in Kraft. In das oben erwähnte Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EWGV schloß die Kommission auch noch das Lizenzverfahren für Heringsfang in der Irischen See ein, das bereits seit einiger Zeit praktiziert wurde und faktisch einen Ausschluß der irischen, französischen und niederländischen Fischer aus diesem Gebiet verursacht hatte.

c) Die Kommission zielte in ihren Rechtsargumenten ins Grundsätzliche. Mit dem Ablauf der Übergangszeit am 31. Dezember 1978 sei nämlich die Befugnis zum Erlaß von Erhaltungsmaßnahmen endgültig auf die EWG übergegangen, innerhalb derer der Ministerrat durch Verordnungen die notwendigen Maßnahmen zu treffen habe. Falls dieser aber hieran gehindert sei, dürfe ein Mitgliedstaat nationale Maßnahmen nur mit Genehmigung der Kommission treffen. Da dies vorliegend nicht geschehen sei, seien die britischen Maßnahmen rechtswidrig. Die Regierungen von Frankreich und Irland waren dem Verfahren als Streithelfer der Kommission beigetreten. Vor allem Frankreich vertrat nachdrücklich den Standpunkt, nach Ablauf der Übergangszeit seien die einzelnen Mitgliedstaaten nicht länger befugt, den *status quo* einseitig zu ändern.

Die britische Regierung machte dagegen geltend, jeder Mitgliedstaat behalte eine gewisse Restkompetenz, in der seiner Hoheitsgewalt zugehörigen Fischereizone alle mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Maßnahmen zu treffen, solange der Ministerrat seine Befugnisse nicht

---

<sup>48</sup> The Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977, S I No. 1388, und The Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, S I No. 1389, beide vom 8. 8. 1977. Dies sind dieselben Verordnungen, die bereits Gegenstand des Urteils vom 10. 7. 1980 in der Rechtssache 32/79 (Anm. 16) waren und dort für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt worden waren, vgl. unten B II 2.

ausübe oder nicht ausüben könne. Die bestehenden Interimsbeschlüsse begründeten zwar die Verpflichtung, die Kommission – wie auch geschehen – zu konsultieren, jedoch bedürften die gegebenenfalls getroffenen nationalen Maßnahmen nicht der Genehmigung der Kommission. Schließlich hob die britische Regierung darauf ab, daß die getroffenen Maßnahmen unstreitig echte Erhaltungsmaßnahmen seien und wenigstens grundsätzlich mit dem Inhalt der seinerzeit dem Rat von der Kommission unterbreiteten Vorschläge übereinstimmen<sup>49</sup>.

d) In der Begründung seines Urteils stellte der Gerichtshof unter Berufung auf seine oben erwähnten, früheren Fischereieurteile zunächst fest, daß seit 1. Januar 1979 die Zuständigkeit für Maßnahmen zum Schutz von Fischereibeständen in vollem Umfang und endgültig auf die EWG übergegangen sei. Die einzelnen Mitgliedstaaten verfügten insoweit über keinerlei eigene Kompetenzen mehr, die Ausbeutung der Fischbestände unterliege seither den Regeln des Gemeinschaftsrechts<sup>50</sup>. Auf Grund des Gleichbehandlungsgebots des Art. 7 EWGV stehen somit alle der Jurisdiktion der Mitgliedstaaten unterliegenden Gewässer allen Fischern der EWG unter gleichen Zugangsbedingungen offen. Das bisherige Unterlassen des Rates, seiner Aufgabe nachzukommen, diese Zugangsbedingungen zu regeln, bedeute nun keinesfalls, daß den Staaten wieder eine einseitige Handlungsbefugnis zukomme; vielmehr bestünden nur die zum Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangsfrist geltenden Erhaltungsmaßnahmen inhaltlich weiter fort<sup>51</sup>. Andererseits dürfe nicht verkannt werden, daß es Möglichkeiten geben müsse, notwendigerweise anfallende Erhaltungsmaßnahmen auch bei Untätigkeit des Ministerrats treffen zu können. Bei der Suche nach einem Ausweg aus diesem Dilemma müsse man sich an einer Zusammenschau des allerdings fragmentarischen Fischereirechts und der Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts orientieren. Daraus folge insbesondere, daß die EWG unter allen Umständen in der Lage sein müsse, ihre Verantwortlichkeiten unter Wahrung ihrer Strukturprinzipien zu erfüllen. Immerhin habe ja die Kommission dem Rat zur gebotenen Zeit geeignete Vorschläge unterbreitet, die auch als Aktionsgrundlagen anerkannt wurden und somit einen Ausgangspunkt und Richtlinien für gemeinsames Handeln bildeten. Angesichts der Handlungsunfähigkeit des Rates obliege

---

<sup>49</sup> Siehe Rdnr. 9 des Urteils vom 5. 5. 1981; diese Aussage bezieht sich wohl aber nur auf die in Anm. 47 genannten Verordnungen, nicht auf das Lizenzsystem in der Irischen See und der Isle of Man.

<sup>50</sup> Rdnr. 17–18 des Urteils.

<sup>51</sup> Rdnr. 20–21 des Urteils.

es den Mitgliedstaaten auf Grund der in Art. 5 EWGV niedergelegten Mitwirkungs- und Loyalitätspflicht, alle zweckmäßigen Maßnahmen zu ergreifen, um die entstandene Regelungslücke zu schließen. Entscheidend sei allerdings, daß die Staaten hier nicht mehr aus eigenem Recht handeln, sondern allein als Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses<sup>52</sup>.

In Ausübung der ihr in Art. 155 EWGV übertragenen allgemeinen Überwachungsbefugnis müsse die Kommission Sorge tragen, daß nationale Maßnahmen nur noch in dringenden Ausnahmefällen und nur im gemeinsamen Interesse getroffen werden. Die Sorge um das Gemeinwohl und die Integrität der Gemeinschaftsbefugnisse bewirke aber, daß die Kommission nicht nur eingehend konsultiert werden müsse, sondern auch, daß Maßnahmen eines Mitgliedstaats nicht gegen Einwendungen oder Vorbehalte der Kommission getroffen werden könnten<sup>53</sup>, was auch im übrigen der allgemeinen Praxis entspricht<sup>54</sup>. Diese Rechtsgrundsätze führen den EuGH zwangsläufig zu dem Ergebnis, daß die britischen Maßnahmen wegen Verstoßes gegen das vorrangige Gemeinschaftsrecht keinen Bestand haben können und nicht mehr durchsetzbar sind<sup>55</sup>.

e) Die enorme Bedeutung dieses Urteils für den Bereich des Fischereirechts liegt wohl zunächst in der Klarstellung, daß nach dem 31. Dezember

<sup>52</sup> Rdnr. 27–30 des Urteils; die englische Originalfassung lautet: "As this is a field reserved to the powers of the Community, within which Member States may henceforth act only as trustees of the common interest ...". In seinem Urteil vom 2. 6. 1981, Rechtssache 124/80, *Officier van Justitie ./ J. van Dam en Zonen* (zweiter van Dam-Fall), hat der Gerichtshof auf diese Erwägungen zurückgegriffen und klargestellt, daß die Mitgliedstaaten nicht gänzlich gehindert sind, bestehende Erhaltungsmaßnahmen infolge der Entwicklung wichtiger biologischer und technischer Faktoren gegebenenfalls zu ändern. Allerdings bedürfen solche Änderungsmaßnahmen der Zustimmung der Kommission, vgl. Rdnr. 9 der Urteilsgründe.

<sup>53</sup> Rdnr. 31 lautet: "Thus, in a situation characterized by the inaction of the Council and by the maintenance, in principle, of the conservation measures in force at the expiration of the period laid down in Article 102 of the Act of Accession, the decision of 25 June 1979 and the parallel decisions, as well as the requirements inherent in the safeguard by the Community of the common interest and the integrity of its own powers, imposed upon Member States not only an obligation to undertake detailed consultations with the Commission and to seek its approval in good faith, but also a duty not to lay down national conservation measures in spite of objections, reservations or conditions which might be formulated by the Commission".

<sup>54</sup> Vgl. die in Rdnr. 32 vom EuGH angeführten Beispiele.

<sup>55</sup> Rdnr. 34–38; hinsichtlich des Lizenzsystems für die Irische See und die Gewässer um die Isle of Man verweist der EuGH auf sein Urteil vom 10. 7. 1980 in der Rechtssache 32/79 (Anm. 16), vgl. unten BII 2; anders jedoch die den Gegenstand des Verfahrens 124/80 (Anm. 5) bildenden niederländischen Verordnungen über vorübergehende Fangbeschränkungsmaßnahmen bei anderen Seefischen als Seezunge und Scholle (Ned. Stcrt. 1979–124) und Nr. J 3247 (Ned. Stcrt. Nr. 167 vom 28. 8. 1979), die von der Kommission gebilligt waren und in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht standen.

1978 neue nationale Erhaltungsmaßnahmen, worunter auch Änderungen bestehender Regelungen fallen, nur noch mit vorheriger Zustimmung der Kommission erlassen werden können. Um dieser Genehmigungspflicht zu entgehen, gibt es nach der verbindlichen Auffassung des Gerichtshofs nur einen Weg, nämlich die Blockierung der Fischereifragen im Ministerrat zu beenden, damit dieser die entsprechenden Vorschriften in der vom EWG-Vertrag vorgesehenen Form erlassen kann. Der Zugzwang, in welchem sich nach diesem Urteil die Regierungen der Mitgliedstaaten, allen voran die britische, befinden, wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, daß nach Auffassung des Gerichtshofs kein Zweifel daran bestehen kann, daß mit Ablauf der vorgesehenen Übergangsfrist auch für Küstengewässer<sup>56</sup> der Grundsatz des gleichberechtigten Zugangs aller Fischer aus Gemeinschaftsländern uneingeschränkt gelten wird. Die politischen Probleme, die hier auf den Rat zukommen, erscheinen erheblich und nur schwer zu lösen. Der Lösungsweg allerdings ist vom EuGH klar vorgezeichnet: er geht in Richtung fortschreitender Integration.

## II. Kontrolle des Inhalts nationaler Maßnahmen durch den EuGH

Bei der Überprüfung der Vereinbarkeit der jeweiligen nationalen Maßnahmen mit dem Gemeinschaftsrecht erscheint das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV, das in Art. 2 Abs. I der Verordnung 101/76 aufgegriffen ist, als bedeutendes Kriterium der Rechtsprechung des EuGH. Neben dieser mehr materiellrechtlichen Frage beschäftigte sich der Gerichtshof schließlich auch mit eher formellrechtlichen Problemen.

### 1. Das Diskriminierungsverbot

Bereits im zweiten Urteil des EuGH zu fischereirechtlichen Fragen nahm die Problematik des Diskriminierungsverbots breiten Raum ein<sup>57</sup>. Unter Hinweis auf frühere Rechtsprechung<sup>58</sup> wurde unterstrichen, daß die Gleichbehandlungspflicht nicht nur offensichtliche Diskriminierungen Staatsangehöriger anderer Mitgliedstaaten verbietet, sondern ebenso alle

<sup>56</sup> Nach Art. 103 Beitrittsakte läuft diese Frist am 31. 12. 1982 aus.

<sup>57</sup> *Sea Fisheries-Fall* (Anm. 16), Slg. 1978, S. 417 (Rdnr. 69–80).

<sup>58</sup> Urteil vom 12. 2. 1974, Rechtssache 152/73, *Sotgiu ./. Deutsche Bundespost*, Slg. 1974, S. 153.

versteckten Formen der Ungleichbehandlung, die durch Anwendung anderer Unterscheidungsmerkmale tatsächlich zum gleichen, diskriminierenden Ergebnis führen<sup>59</sup>. Die Frage nach der Bestimmung des geographischen Rahmens, der zur Prüfung einer Maßnahme auf ihren diskriminierenden Charakter herangezogen wird, hat der Gerichtshof dahin beantwortet, daß innerstaatliche Vorschriften dann nicht diskriminierend sind, wenn sie einheitlich auf alle der Hoheit des betreffenden Mitgliedstaats unterliegenden Gewässer angewandt werden<sup>60</sup>. Bei der Erfüllung ihrer gegenüber der EWG bestehenden Pflicht, notwendige Erhaltungsmaßnahmen zu erlassen, dürfen die Mitgliedstaaten diese nicht mit Ausnahmen versehen, die den objektiven Erhaltungserfordernissen widersprechen und unter Bedingungen gewährt werden, die einseitig bestimmte Gruppen von Fischern bevorzugen<sup>61</sup>. Das Diskriminierungsverbot erweist sich somit in der Rechtsprechung des EuGH auch in Fischereifragen als ein durchaus geeignetes Mittel zur Kontrolle des nationalen Rechts am Gemeinschaftsrecht<sup>62</sup>.

## 2. Formellrechtliche Kriterien

Die meisten nationalen Erhaltungsmaßnahmen, die Gegenstand der unterschiedenen Verfahren bildeten, wurden von den betreffenden Regierungen als zum Schutz der Fischereibestände vor Überfischung erforderlich gerechtfertigt. Zwar hat der Gerichtshof bisher noch keine der angegriffenen Maßnahmen daraufhin untersucht, ob sie tatsächlich aus fischereibiologischen Gründen erforderlich waren; er konnte sich vielmehr zumeist auf die Feststellung beschränken, daß solche Maßnahmen aus eher formell-

---

<sup>59</sup> Im *Sea Fisheries*-Fall hatten die den Verfahrensgegenstand bildenden irischen Verordnungen zur Folge, daß von den im betreffenden Fischfanggebiet üblicherweise tätigen irischen Fischereifahrzeugen weniger als 1% betroffen waren, während die niederländischen Fischer zu 100% und die französischen immerhin zu 25% wegen der Größe ihrer Fahrzeuge ausgeschlossen wurden, vgl. Rdnr. 78–80 der Urteilsgründe.

<sup>60</sup> Siehe erster *van Dam*-Fall (Anm. 18), Slg. 1979, S. 2345 (Rdnr. 10–11); ohne Bedeutung bleibt somit, wenn andere Mitgliedstaaten für ihren Hoheitsbereich weniger strenge Vorschriften anwenden (wie es hinsichtlich der Fangquotenregeln von den Angeklagten des Ausgangsverfahrens behauptet wurde).

<sup>61</sup> Rdnr. 28 des Urteils der Rechtssache 32/79 (Anm. 16); die bevorzugte Behandlung der nordirischen Küstenfischer in der Mourne-Fischereizone durch die Herring (Restrictions on Fishing) Regulations (Northern Ireland) 1978, S I No. 277, verstieß daher gegen das Gemeinschaftsrecht.

<sup>62</sup> Vgl. auch Rdnr. 42 des Urteils vom 5. 5. 1981 in der Rechtssache 804/79, wo die überragende Bedeutung des Gebots des gleichberechtigten Zugangs unterstrichen wird.

rechtlichen Gründen als mit Gemeinschaftsrecht unvereinbar anzusehen waren. So verstieß ein von der britischen Regierung für die Fischereizone der Isle of Man und der Irischen See<sup>63</sup> eingeführtes Lizenzsystem deshalb gegen das Gemeinschaftsrecht, weil nicht sämtliche Zuteilungskriterien und Anwendungsmodalitäten in einer Form festgesetzt und veröffentlicht waren, die allen Interessenten eine rechtzeitige Kenntnis und Überprüfung ermöglichte. Dieser Verstoß gegen die Rechtsklarheit erschien auf einem Gebiet wie der Seefischerei, auf dem jede Unsicherheit zu Zwischenfällen und Sanktionen führen kann, besonders schwerwiegend<sup>64</sup>. Die Ausdehnung des Geltungsbereichs eines Fangverbots<sup>65</sup> verletzte nach Auffassung des Gerichtshofs das Gemeinschaftsrecht, da das Vereinigte Königreich diese Maßnahme zwar als zur Erhaltung des Fischbestands unbedingt erforderlich bezeichnet, aber keinerlei Angaben gemacht hatte, die die Erforderlichkeit und Angemessenheit eines saisonalen Fangverbots nachgewiesen hätten<sup>66</sup>. Dies galt um so mehr, als durch diese Verordnung einseitig eine bestehende Situation unvermittelt verändert und damit gleichzeitig die Interessen eines anderen Mitgliedstaats erheblich beeinträchtigt wurden<sup>67</sup>.

### 3. Fazit

Mag die Rechtsprechung des EuGH zum Inhalt der ihm zur Prüfung vorgelegten nationalen Maßnahmen vielleicht nicht die grundsätzliche Bedeutung besitzen wie seine Erkenntnisse zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EWG und den Mitgliedstaaten auf dem Fischereisektor, so steht doch ihre Beachtlichkeit jedenfalls für die Bestimmung des Inhalts des Diskriminierungsverbots außer Frage. Auch die aus Gründen der Rechtssicherheit an ein nationales Lizenzsystem gerichteten Anforderungen dürften auch über den Einzelfall hinaus Aufmerksamkeit verdie-

---

<sup>63</sup> Herring (Irish Sea) Licensing Order 1977 und die Herring (Isle of Man) Licensing Order 1977, vgl. Anm. 48.

<sup>64</sup> So der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache 32/79 (Rdnr. 46); in Rdnr. 41 seines Urteils in der Rechtssache 804/79 hat er diesen Standpunkt wiederholt.

<sup>65</sup> Norway Pout (Prohibition of Fishing) (Nr. 3) (Variation) Order 1978, S I No. 1379 vom 20. 9. 1978.

<sup>66</sup> Rdnr. 57 und 58 des Urteils vom 10. 7. 1980 in der Rechtssache 32/79.

<sup>67</sup> Über den Rahmen des Fischereirechts hinaus ist dieses Urteil daher auch für den Bereich des internationalen Vertrauensschutzes interessant: Ohne den Nachweis einer dringenden Notwendigkeit darf danach ein Staat nicht einseitig eine auch zugunsten eines anderen Staates bestehende Rechtslage verändern.



nen. Wenn auch inzwischen die Übergangszeit gemäß Art. 102 der Beitrittsakte abgelaufen ist, so behalten die dargestellten Erwägungen des Gerichtshofs in der Zukunft angesichts der mangelnden gemeinschaftlichen Fischereipolitik erhebliches Gewicht.

### C. Ausblick

Die Rechtsprechung des EuGH zum internen Fischereirecht entfaltet aber Wirkung über diesen Bereich hinaus<sup>68</sup>. Vor allem das jüngste Urteil erscheint als integrationspolitischer Meilenstein, dessen Bedeutung in der Zukunft noch zunehmen dürfte. Der Fall der Beschlußunfähigkeit des Ministerrats könnte nach dem bevorstehenden Beitritt Portugals und Spaniens in der Zwölfer-Gemeinschaft eher noch häufiger werden. Einigt man sich nicht auf ein Abgehen von den Luxemburger Beschlüssen, welche eine effektive Politik mehr und mehr zu behindern scheinen, weist dieses Urteil möglicherweise einen Weg aus dieser Notlage. Es konstituiert nämlich ein gewisses Notrecht der Kommission, in solchen Situationen die notwendigen Initiativ- und Kontrollfunktionen auszuüben, um die Funktionsfähigkeit der EWG zu erhalten. Als Fazit bleibt ein Autoritätsgewinn der Kommission, hervorgerufen durch den durch seine Blockierung bedingten Autoritätsverlust des Ministerrates. Die hier eingeleitete Entwicklung verdient auch in der Zukunft Aufmerksamkeit.

Abgeschlossen im Juli 1981

Rainer Hofmann

---

<sup>68</sup> Wie auch die Urteile im *Kramer*-Fall (Anm. 18) und im *Burgoa*-Fall (Anm. 15) Fragen der allgemeinen, externen Vertragsschlußkompetenz der EWG bzw. der Bedeutung des Art. 234 EWGV behandeln.