



Fachbereiche EU 6 und WD 8

Grundschieppnetzfisherei in den deutschen Küstengewässern und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone

Grundschieppnetzfisherei in den deutschen Küstengewässern und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 017/26; WD 8 - 3000 - 015/26
Abschluss der Arbeit: 17. März 2026
Fachbereich: EU 6: Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit
WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung, Umwelt

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa- und Völkerrecht, Auswärtiges und Sicherheit geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Regelungen betreffend die Grundschleppnetzfisherei	4
2.1.	Unionsrechtlicher Rahmen	4
2.1.1.	Gemeinsame Fischereipolitik	4
2.1.1.1.	GFP-Verordnung (EU) Nr. 1380/2013	4
2.1.1.2.	Nordsee-Schutzgebiete – Delegierte VO (EU) 2017/118	6
2.1.1.3.	Ostsee-Schutzgebiete – Delegierte VO (EU) 2017/117	7
2.1.2.	Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie	8
2.1.3.	FFH-Richtlinie und Natura-2000-Schutzregime	8
2.1.4.	Nicht-legislative Maßnahmen	9
2.2.	Bundesrechtlicher Rahmen	10
3.	Unionsrechtliche Anforderungen an ein Verbot der Grundschleppnetzfisherei	12
3.1.	Rechtliche Grundlagen für Verbote nach Gewässerzone	12
3.1.1.	Küstengewässer (0–12 Seemeilen)	12
3.1.2.	AWZ (12–200 Seemeilen)	12
3.1.3.	Natura-2000-Gebiete	12
3.1.4.	Gebiete außerhalb von Natura 2000	13
3.2.	Verhältnismäßigkeitsprüfung	13
4.	Anforderungen an die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigung von Grundschleppnetzfisherei	14
4.1.	Unionsrechtlicher Rahmen	14
4.1.1.	Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie	15
4.1.1.1.	Sachlicher Anwendungsbereich	15
4.1.1.2.	Räumlicher Anwendungsbereich	15
4.1.1.3.	Zwischenergebnis	15
4.1.2.	Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL	16
4.1.2.1.	Tatbestandliche Voraussetzungen	16
4.1.2.2.	Leitentscheidung Waddenvereniging (Rs. C-127/02)	16
4.1.2.3.	Fortentwicklung der Rechtsprechung	17
4.1.3.	Differenzierung nach Gewässerart	18
4.1.3.1.	Küstenmeer	18
4.1.3.2.	Ausschließliche Wirtschaftszone	18
4.1.4.	Strategische Umweltprüfung	19
4.2.	Innerstaatliches Recht	19

1. Fragestellung

Die Fachbereiche EU 6 und WD 8 wurden um Auskunft zu unions- und bundesrechtlichen Regelungen betreffend die Grundschleppnetzfisherei¹ in den deutschen Küstengewässern und in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) ersucht (s. Ziff. 2.). Zudem wird danach gefragt, inwieweit und in welchen Gewässern ein unionales bzw. innerstaatliches Verbot von Grundschleppnetzfisherei mit dem Unionsrecht vereinbar wäre (s. Ziff. 3.). Schließlich wird die Frage gestellt, inwieweit und in welchen Gebieten in den deutschen Gewässern die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigung von Grundschleppnetzfisherei nach geltendem deutschen Recht und Unionsrecht erforderlich wäre (s. Ziff. 4.).

2. Regelungen betreffend die Grundschleppnetzfisherei

2.1. Unionsrechtlicher Rahmen

2.1.1. Gemeinsame Fischereipolitik

Nach **Art. 38 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)** ist die Union für die Festlegung und Durchführung der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) zuständig. Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der GFP fällt gemäß **Art. 3 Abs. 1 lit. d) AEUV** in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union.² Für den übrigen Bereich der Fischerei gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. d) AEUV besteht eine zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geteilte Zuständigkeit.

2.1.1.1. GFP-Verordnung (EU) Nr. 1380/2013

Diese Unionskompetenz wird auf Ebene des EU-Sekundärrechts insbesondere durch die **Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 (GFP-VO)**³ als zentraler Rechtsrahmen der GFP ausgestaltet.

Ihre **Ziele** sind in Art. 2 definiert: **Abs. 1** verlangt, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten **langfristig umweltverträglich** sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Erreichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens

1 Zum Begriff vgl. Verordnung (EU) 2019/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 20. Juni 2019 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen 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. L 198 v. 25. Juli 2019, S. 105 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Januar 2026). Im Folgenden wird allgemein auf den Begriff des Grundschleppnetzes abgestellt, ohne zwischen verschiedenen Modalitäten wie bspw. Mindestmaschenöffnungen zu differenzieren.

2 Vgl. EuGH, Urteil v. 30. April 2019, Rs. C-611/17, Italien/Rat, Rn. 26 ff.; Urteil v. 20. November 2018, Rs. C-626/18, Kommission/Rat (Meeresschutzgebiet Antarktis), Rn. 86; Urteil v. 6. Oktober 2015, Rs. C-73/14, Rat/Kommission, Rn. 55.

3 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, ABl. L 354 v. 28. Dezember 2013, S. 22 ([konsolidierte Fassung](#) v. 1. Januar 2023).

vereinbar sind. **Abs. 3** bestimmt, dass die GFP durch Anwendung des ökosystembasierten Ansatzes sicherstellt, dass die **negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem auf ein Mindestmaß reduziert** werden, und sich bemüht, eine Verschlechterung der Meeresumwelt durch Fischerei zu vermeiden. **Abs. 5** legt als **Aufgaben der GFP in lit. j)** u. a. die Kohärenz mit umweltrechtlichen Vorschriften der Union fest, insbesondere dem Ziel, einen guten ökologischen Zustand im Sinne der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MS-RL)⁴ zu erreichen.

Für Maßnahmen im Rahmen der GFP bildet **Art. 11 GFP-VO** die **zentrale Ermächtigungsnorm** für Fischereibeschränkungen zum Zweck des Umweltschutzes. Die Vorschrift differenziert nach dem Adressatenkreis der Maßnahmen:

- **Art. 11 Abs. 1 GFP-VO** ermächtigt Mitgliedstaaten, in ihren Gewässern (innerhalb von **12 Seemeilen**) **Bestandserhaltungsmaßnahmen** zu erlassen, die zur Einhaltung ihrer Verpflichtungen nach Art. 6 der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)⁵, Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie⁶ und Art. 13 Abs. 4 der MS-RL erforderlich sind. Voraussetzung ist, dass sich diese Maßnahmen nicht auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten auswirken, mit den Zielen der GFP vereinbar sind und mindestens so streng das EU-Recht sind.
- **Art. 11 Abs. 2 GFP-VO** regelt den Fall, dass sich Maßnahmen nach Abs. 1 **auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten auswirken** – was insbesondere in der AWZ regelmäßig der Fall ist. In diesem Fall ist die Kommission befugt, solche Maßnahmen im Wege **delegierter Rechtsakte** auf Grundlage einer **gemeinsamen Empfehlung** der betreffenden Mitgliedstaaten im Einklang mit Art. 18 GFP-VO zu erlassen.⁷
- **Art. 11 Abs. 3 GFP-VO** konkretisiert das Verfahren: Die gemeinsamen Empfehlungen sind von den Mitgliedstaaten vorzulegen, die ein direktes Bewirtschaftungsinteresse an der betreffenden Fischerei haben. Die Kommission erlässt die delegierten Rechtsakte nicht vor Ablauf der Frist für die Vorlage gemeinsamer Empfehlungen, vgl. Art. 18 Abs. 1 Satz 2 GFP-VO. Sofern es nicht gelingt, eine gemeinsame Empfehlung anzunehmen oder wenn die Empfehlung mit den Zielen aus Art. 2 unvereinbar ist, kann die Kommission einen Vorschlag vorlegen, vgl. Art. 11 Abs. 3 UAbs. 2, Art. 18 Abs. 6 GFP-VO.
- Abweichend von den vorstehenden Regelungen kann die Kommissionen nach **Art. 11 Abs. 4, 5 GFP-VO** bei Fehlen einer gemeinsamen Empfehlung **in dringenden Fällen** eigenständig Maßnahmen erlassen kann, die jedoch auf maximal 12 Monate befristet sind (verlängerbar um weitere 12 Monate).

4 Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABl. L 164 v. 25. Juni 2008, S. 19 ([konsolidierte Fassung](#) v. 7. Juni 2017).

5 Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, S. 7 ([konsolidierte Fassung](#) v. 14. Juli 2025).

6 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7 ([konsolidierte Fassung](#) v. 26. Juni 2019).

7 Vgl. EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V., Rn. 14.

Die Kommission hat auf der Grundlage von Art. 11 Abs. 2 GFP-VO verschiedene delegierte Verordnungen erlassen. Nachfolgend wird auf Regelungen für Nord- und Ostseeschutzgebiete eingegangen.

2.1.1.2. Nordsee-Schutzgebiete – Delegierte VO (EU) 2017/118

Die **Delegierte Verordnung (EU) 2017/118**⁸ wurde 2023 durch die **Delegierte Verordnung (EU) 2023/340**⁹ dahingehend ergänzt, dass Erhaltungsmaßnahmen in vier Natura-2000-Gebieten (s. Ziff. 2.1.3.) der deutschen AWZ der Nordsee eingeführt wurden: **Sylter Außenriff** (DE1209-301), **Borkum-Riffgrund** (DE2104-301), **Doggerbank** (DE1003-301) und **Östliche Deutsche Bucht** (DE1011-401). Zusätzlich erfasst sie drei niederländische Gebiete (Klaverbank, Friese Front, Centrale Oestergronden). Die Rechtsgrundlage bildet Art. 11 Abs. 2 der GFP-VO. Die Maßnahmen beruhen auf einer gemeinsamen Empfehlung der **Scheveningen-Gruppe**¹⁰ und wurden vom **Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries** („**STECF**“)¹¹ wissenschaftlich überprüft.¹²

Die konkreten Maßnahmen umfassen:¹³

- **Verbot bestimmter mobiler grundberührender Fanggeräte** i. S. v. Art. 2 Buchst. a Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 (einschließlich Grundschleppnetze) in bestimmten Bereichen des Sylter Außenriffs, der Östlichen Deutschen Bucht und des Borkum-Riffgrunds, mit einer **Ausnahme für die Krabbenfischerei** im östlichen Bereich des Sylter Außenriffs auf ca. 800 km², vgl. Art. 3 Abs. Buchst. a Delegierte Verordnung (EU) 2023/340¹⁴;

8 Delegierte Verordnung (EU) 2017/118 der Kommission v. 5. September 2016 zur Festlegung von Bestandserhaltungsmaßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt der Nordsee, C/2016/5549, ABL. L 19 v. 25. Januar 2017, S. 10 ([konsolidierte Fassung v. 18. November 2025](#)).

9 Delegierte Verordnung (EU) 2023/340 der Kommission v. 8. Dezember 2022 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/118 in Bezug auf Erhaltungsmaßnahmen in den Gebieten Sylter Außenriff, Borkum-Riffgrund, Doggerbank und Östliche Deutsche Bucht sowie Klaverbank, Friese Front und Centrale Oestergronden, C/2022/8918, [ABL. L 48 v. 16. Februar 2023, S. 1](#).

10 Die Scheveningen-Gruppe ist ein regionales Gremium von EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Dänemark, Niederlande, Belgien, Frankreich, VK, Schweden) in der Nordsee, die u. a. gemeinsame Empfehlungen für das Fischereimanagement erarbeitet, vgl. bspw. die [gemeinsame Empfehlung v. 4. Mai 2020](#).

11 Siehe hierzu im Überblick die [Website](#) der Kommission.

12 STECF, Überprüfung der gemeinsamen Empfehlungen für die Natura-2000-Gebiete, [STECF-19-04](#), 2019.

13 Vgl. Bundesamt für Naturschutz (BfN), [Regulierung der Fischerei in den deutschen Meeresschutzgebieten der AWZ der Nordsee](#); zu einer Bewertung der Maßnahmen vgl. BUND, [Schutzgebiete in der Nordsee – Neue Regeln für die Fischerei](#), März 2023.

14 Die Ausnahme bezieht sich auf „Fangtätigkeiten mit Baumkurren und Rollengeschirr und Maschenöffnungen zwischen 16 mm und 31 mm (TBB_CRU_16-31) in der traditionellen Fischerei auf Nordseegarnelen (*Crangon* spp.) im Gebiet 1(10)(b)§.

- Einrichtung einer **No-take-Zone** (vollständiges Fischereiverbot) auf **55 % der Amrumbank** im Schutzgebiet Sylter Außenriff – die erste vollständig fischereifreie Zone in der deutschen AWZ;
- **Ganzjähriges Stellnetzverbot** im östlichen Bereich des Sylter Außenriffs und der Östlichen Deutschen Bucht;
- **Saisonales Stellnetzverbot** (1. März bis 31. Oktober) im westlichen Bereich des Sylter Außenriffs zum Schutz von Schweinswalen in der Fortpflanzungszeit;
- **Ganzjähriges Stellnetzverbot** in Borkum-Riffgrund und Doggerbank;
- Warnzonen im Umkreis von **vier Seemeilen** um die Schutzgebiete.

Mit der ebenfalls auf Art. 11 Abs. 2 GFP-VO gestützten **Delegierten Verordnung (EU) 2025/2191**¹⁵ wurden 2025 u. a. die Erhaltungsmaßnahmen für die Doggerbank erweitert, die mit ca. **18.000 km²** die größte Sandbank der Nordsee ist und sich über britische, niederländische, deutsche und dänische Gewässer erstreckt. Diese Verordnung verbietet mobile grundberührende Fanggeräte in ca. **53 % des deutschen** und ca. **28 % des niederländischen Schutzgebietsanteils**.¹⁶

2.1.1.3. Ostsee-Schutzgebiete – Delegierte VO (EU) 2017/117

Die **Delegierte Verordnung (EU) 2017/117**¹⁷ wurde 2024 durch die **Delegierte Verordnung (EU) 2024/2943**¹⁸ dahingehend geändert, dass Bestandserhaltungsmaßnahmen in fünf Natura-2000-Gebieten (Ziff. 2.1.3.) der deutschen AWZ der Ostsee eingeführt wurden: **Fehmarnbelt, Kadetrinne, Westliche Rönnebank, Adlergrund und Pommersche Bucht mit Oderbank**. Die Rechtsgrundlage bildet ebenfalls Art. 11 Abs. 2 GFP-VO und die Maßnahmen beruhen auf einer gemeinsamen Empfehlung **BALTFISH-Gruppe** (Fischerei-Regionalgruppe der EU-Ostsee-Anrainerstaaten).¹⁹

15 Delegierte Verordnung (EU) 2025/2191 der Kommission v. 16. Juli 2025 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/118 hinsichtlich Erhaltungsmaßnahmen für die Doggerbank und einige Gebiete im Kattegat, C/2025/4706, [ABL. L. 2025/2191, 29. Oktober 2025](#).

16 Bundesamt für Naturschutz, [Daten und Fakten](#), Regulierung der Fischerei in den deutschen Meeresschutzgebieten der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Nordsee.

17 Delegierte Verordnung (EU) 2017/117 der Kommission v. 5. September 2016 zur Festlegung von Bestandserhaltungsmaßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt der Ostsee und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2015/1778, C/2016/5562, ABL. L 19 v. 25. Januar 2017, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 29. Januar 2026).

18 Delegierte Verordnung (EU) 2024/2943 der Kommission v. 17. September 2024 zur Änderung der Delegierten Verordnung (EU) 2017/117 hinsichtlich Bestandserhaltungsmaßnahmen in den Ostseegebieten Fehmarnbelt, Kadetrinne, Westliche Rönnebank, Adlergrund und Pommersche Bucht mit Oderbank, C/2024/6432, ABL. L, 2024/2943, 28. November 2024.

19 Die [BALTFISH-Gruppe](#) ist ein regionales Fischereiforum der Ostsee-Anrainerstaaten, das die Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung der Fischbestände verbessert und Empfehlungen für die EU-Kommission erarbeitet.

Die Maßnahmen umfassen ein **ganzjähriges Verbot mobiler grundberührender Fanggeräte**²⁰ in großen Teilen aller fünf Schutzgebiete, vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. b Delegierte Verordnung (EU) 2017/117. Geschützt werden insbesondere **Sandbänke** (FFH-Lebensraumtyp 1110) und **Riffe** (FFH-Lebensraumtyp 1170). In der **Westlichen Rönnebank** und dem **Adlergrund** gelten vollständige Verbote; in Fehmarnbelt, Kadetrinne und Pommersche Bucht sind Teilflächen erfasst. Die Gebiete umfassen ca. **27 % der deutschen AWZ der Ostsee** und ca. **66 % der bestehenden Schutzgebietsflächen**.²¹

2.1.2. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Die MS-RL verpflichtet die Mitgliedstaaten, bis 2020 einen **guten Zustand der Meeresumwelt** zu erreichen oder zu erhalten (Art. 1 Abs. 1). Art. 13 Abs. 4 verpflichtet zur Einrichtung räumlicher Schutzmaßnahmen, die einen kohärenten und repräsentativen Beitrag zum Netz geschützter Meeresgebiete leisten. Anhang I der Richtlinie benennt qualitative Deskriptoren zur Festlegung des guten Umweltzustands. Hierbei ist **Deskriptor 6** (Integrität des Meeresbodens²²) durch die in der Fragestellung genannten Grundschieppnetzfisherei unmittelbar betroffen. Die unter Ziff. 2.1.1. genannten Delegierten Verordnungen dienen – im Einklang mit Art. 11 Abs. 1, 2 GFP-VO (s. Ziff. 2.1.1.1.) – explizit auch der Umsetzung der MS-RL.

2.1.3. FFH-Richtlinie und Natura-2000-Schutzregime

Die FFH-RL enthält das zentrale Schutzregime für Natura-2000-Gebiete.²³ **Art. 6 Abs. 1** verpflichtet die Mitgliedstaaten, für besondere Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Zudem müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die **Verschlechterung der natürlichen Lebensräume** und der Habitate der Arten sowie erhebliche **Störungen** der Arten zu vermeiden (**Art. 6 Abs. 2**).²⁴ **Art. 6 Abs. 3** verlangt für Pläne oder Projekte, die ein Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den Erhal-

20 Dies sind gemäß Art. 2 Buchst. a [Delegierte Verordnung \(EU\) 2017/117](#): „Grundschieppnetz (TB), Baumkurre (TBB), Grundscherbrettnetz (OTB), Scherbrett-Hosennetz (OTT), Zweischiffgrundschieppnetz (PTB), Kaisergranat-Schieppnetz (TBN), Garnelenschlieppnetz (TBS), Wadennetz (SX), Snurrewade (SDN), Schottisches Wadennetz (SSC), Bootswade (SV), Bootdredge (DRB), Strandwade (SB), Zweischiffwade (SPR), an Bord eines Schiffes eingesetzte Handdredge (DRH) und mechanisierte Dredge einschließlich Saugdredge (HMD)“.

21 BMEL, Besserer Schutz für Meeresschutzgebiete der Ostsee, [Pressemitteilung Nr. 135/2024](#) v. 28. November 2024; Bundesamt für Naturschutz, [Daten und Fakten](#), Regulierung der Fischerei in den deutschen Meeresschutzgebieten der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Ostsee.

22 Konkret muss es sich um einen Zustand handeln, „der gewährleistet, dass die Struktur und die Funktionen der Ökosysteme gesichert sind und dass insbesondere benthische Ökosysteme keine nachteiligen Auswirkungen erfahren“.

23 Ein Natura-2000-Gebiet ist ein nach europäischem Recht geschütztes Areal, das Teil des EU-weiten ökologischen Netzes [Natura 2000](#) ist. Es dient dazu, die wertvollsten und am stärksten gefährdeten Arten und Lebensräume Europas dauerhaft zu erhalten.

24 Vgl. EuGH, Urteil v. 14. Januar 2016, Rs. C-399/14, Grüne Liga Sachsen u. a., Rn. 37 ff.

tungszielen. Die Zustimmung darf nur erteilt werden, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird. Schließlich enthält **Art. 6 Abs. 4** eine eng auszulegende Ausnahme für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, die Kompensationsmaßnahmen erfordert.

2.1.4. Nicht-legislative Maßnahmen

Neben dem vorgenannten Rechtsrahmen werden EU-Ziele zum Meeres- und Umweltschutz in verschiedenen nicht-legislativen Maßnahmen formuliert.

In ihrer **Mitteilung „Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union“** vom 10. Oktober 2007²⁵ legte die Kommission den Grundstein für eine sektorübergreifende Meerespolitik mit fünf Hauptzielen: Maximierung der nachhaltigen Nutzung der Ozeane, Aufbau einer Wissens- und Innovationsbasis, bestmögliche Lebensqualität in Küstenregionen, Stärkung der EU-Führungsrolle in internationalen Meeresangelegenheiten und Erhöhung der Sichtbarkeit des maritimen Europas. Die „Integrierte Meerespolitik“ (IMP) überwand sektorale Abschottungen und koordinierte erstmals Fischereipolitik, Meeresumweltschutz, Seeverkehr, Offshore-Energie und maritime Raumplanung.²⁶ Die IMP wurde zunächst durch die Verordnung (EU) Nr. 1255/2011²⁷ und später u. a. durch die die Verordnung über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds,²⁸ die Biodiversitätsstrategie 2030²⁹ und den EU-Ozeanpakt 2025³⁰ konkretisiert.

-
- 25 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union, [KOM\(2007\) 575 endg.](#)
- 26 Vgl. Kommission, Research and innovation, [Integrated Maritime Policy](#); Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie, [Meeresraumplanung](#).
- 27 Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30. November 2011 zur Schaffung eines Programms zur Unterstützung der Weiterentwicklung der integrierten Meerespolitik, [ABl. L 321 v. 5. Dezember 2011, S. 1](#) (aufgehoben durch Verordnung (EU) Nr. 508/2014).
- 28 Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 15. Mai 2014 über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2328/2003, (EG) Nr. 861/2006, (EG) Nr. 1198/2006 und (EG) Nr. 791/2007 des Rates und der Verordnung (EU) Nr. 1255/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. L 149 v. 20. Mai 2014, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 23. Juli 2022).
- 29 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, [KOM\(2020\) 380 endg.](#) Die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 setzt das Ziel, 30 % der Meeresfläche bis 2030 unter Schutz zu stellen, davon 10 % streng geschützt.
- 30 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Europäische Pakt für die Meere, [KOM\(2025\) 281 endg.](#) Für das vierte Quartal 2026 hat die Kommission die Vorlage ihres Entwurfs für einen „Ocean Act“ angekündigt, s. Arbeitsprogramm der Kommission 2026, [KOM\(2025\) 870 endg.](#), Anhang I, Ziff. 29.

In ihrem „**EU-Aktionsplan: Schutz und Wiederherstellung von Meeresökosystemen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Fischerei**“³¹ forderte die Kommission die schrittweise Einstellung der Grundschleppnetzfisherei und aller mobilen bodenberührenden Fanggeräte in allen Meeresschutzgebieten³² bis 2030. Hierzu sah der Aktionsplan folgende vier Handlungsfelder vor: (1) Verbesserung der Selektivität von Fanggeräten, (2) Minimierung der Auswirkungen der Fischerei auf empfindliche Habitate, (3) Sicherstellung eines gerechten und fairen Übergangs im Fischereisektor und (4) Stärkung von Forschung und Innovation. Zudem schlug die Kommission vor, dass die Mitgliedstaaten bis Ende März 2024 u. a. nationale Fahrpläne für die schrittweise Einstellung vorlegen sollten, beginnend mit ökologisch besonders wertvollen Meeresbodengebieten.³³

Am 17. Oktober 2025 veröffentlichte die Kommission einen **Leitfaden**³⁴ mit praktischen Werkzeugen für Mitgliedstaaten zum **Management der Beziehung zwischen Fischerei und Natura-2000-Gebieten**. Der Leitfaden empfiehlt u. a. einen dreistufigen Prozess: (1) Bewertung, ob Fischereiaktivitäten geschützte Habitate bedrohen, (2) Evaluierung potenzieller Auswirkungen basierend auf standortspezifischen Erhaltungszielen, (3) Umsetzung von Maßnahmen zur Verhinderung der Verschlechterung. Kapitel 7 behandelt spezifisch die Anwendung von Art. 6 FFH-RL und Art. 4 Vogelschutzrichtlinie im Kontext der GFP.

2.2. Bundesrechtlicher Rahmen

Auf bundesrechtlicher Ebene finden sich Regelungen zur Seefischerei im Seefischereigesetz (SeefischG)³⁵ und in der Seefischereiverordnung (SeeFischV)³⁶. Demgegenüber findet § 5 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁷, der Anforderungen an die fischereiwirtschaftliche Nutzung

31 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – EU-Aktionsplan: Schutz und Wiederherstellung von Meeresökosystemen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Fischerei, [KOM\(2023\) 102 endg.](#)

32 Siehe zum Begriff des Meeresschutzgebiets [KOM\(2023\) 102 endg.](#), S. 3, Fn. 19. Danach handelt es sich „um geografisch abgegrenzte Gebiete, für die Schutzziele festgelegt werden“.

33 Vgl. hierzu die Entschließung des Europäischen Parlaments v. 18. Januar 2024 zu dem EU-Aktionsplan: Schutz und Wiederherstellung von Meeresökosystemen für eine nachhaltige und widerstandsfähige Fischerei (2023/2124(INI)), [P9_TA\(2024\)0046](#), sowie zur Umsetzung in Deutschland [BT-Drs. 20/11250](#), S. 60 f.

34 Kommission, Directorate-General for Environment, [Commission adopts guidance on Natura 2000 and fishing](#). Abrufbar hier: [Natura 2000 and fishing – Publications Office of the EU](#).

35 Gesetz zur Regelung der Seefischerei und zur Durchführung des Fischereirechts der Europäischen Union (Seefischereigesetz) in der Fassung der Bekanntmachung v. 6. Juli 1998 (BGBl. I S. 1791), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 31 des Gesetzes v. 20. Dezember 2022 (BGBl. I 2752).

36 Seefischereiverordnung v. 18. Juli 1989 (BGBl. I 1485), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 16. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I 311).

37 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 29. Juli 2009 (BGBl. I 2542), zuletzt geändert durch Artikel 48 des Gesetzes v. 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I 323).

oberirdischer Gewässer formuliert, nur für die Bewirtschaftung von Binnengewässern Anwendung.³⁸ Sofern das SeeFischG oder eine Verordnung nach § 15 SeeFischG keine Regelung trifft, können die Länder darüber hinausgehende Regelungen erlassen, vgl. § 21 SeeFischG. Während das SeeFischG der grundlegenden Regelung der Seefischerei sowie der Umsetzung des Fischereirechts der Europäischen Union dient, enthält die SeeFischV konkretere Vorgaben, beispielsweise im Hinblick auf Beschränkungen der Fischerei (§ 2), Kontrollmaßnahmen (§ 3), die Logbuchführung (§ 10) und das verwendete Fanggerät (§ 14).

Über die allgemeinen Vorschriften zur Seefischerei in SeeFischG und SeeFischV finden sich Regelungen spezifisch zur Fischerei mit Grundschleppnetzen in § 14 SeeFischV. So müssen nach § 14 Abs. 1 SeeFischV Schleppnetze, Snurrewaden oder ähnliche Fanggeräte mit Fluchtfenster des Typs BACOMA oder mit einem um 90 Grad gedrehten Netztuch im Steert und im Tunnel (T90-Schleppnetz), die an Bord eines Fischereifahrzeugs mitgeführt oder zum Fischfang eingesetzt werden, innerhalb der ICES-Bereiche IIIb, IIIc und IIId³⁹ den technischen Beschreibungen entsprechen, die in der Anlage 4 SeeFischV geregelt sind. Es handelt sich dabei – differenziert nach Typ des Fanggeräts – um Einzelheiten zur Konstruktion von Steert und Tunnel der Schleppnetze, zum Fluchtfenster oder zu Maschenöffnung und Garnstärke. In § 14 Abs. 3 und Abs. 4 SeeFischV wird zusätzlich ausdrücklich das Verbot von Netzen mit einer geringeren als der in Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhängen I bis V der Verordnung (EG) Nr. 850/98⁴⁰ bzw. der nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Anh. II - III der Verordnung (EG) Nr. 2187/2005⁴¹ vorgeschriebenen Mindestmaschenöffnung geregelt.

Schließlich bestimmt § 14 Abs. 5 SeeFischV, dass Grundschleppnetze für die Fischerei auf Nordseekrabben der ICES-Bereiche IVb und IVc, die an Bord eines Fischereifahrzeugs mitgeführt oder zum Krabbenfang eingesetzt werden, das berechtigt ist, die Bundesflagge zu führen, mit einem Siebnetz bzw. Trichternetz- oder Sortiergittereinsatz ausgestattet sein und ebenfalls den technischen Beschreibungen nach der Anlage 4 entsprechen müssen. In begründeten Fällen kann hiervon allerdings auf Antrag bei der zuständigen Landesfischereibehörde von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) eine Ausnahmegenehmigung für den Bereich innerhalb von drei Seemeilen gemessen von der Basislinie erteilt werden.

38 Vgl. *Heugel*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL August 2025, BNatSchG, § 5 Rn. 31.

39 Bei den ICES-Bereichen handelt es sich um statische Fischereigeiete, die vom International Council for the Exploration of the Sea festgelegt wurden, vgl. Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 218/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über die Vorlage von Fangstatistiken durch die Mitgliedstaaten, die im Nordostatlantik Fischfang betreiben (ABl. L 87 v. 31. März 2009, S. 70), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 1350/2013 (ABl. L 351 v. 21. Dezember 2013, S. 1). Die ICES-Bereiche sind festgelegt im Anhang III der jeweils geltenden Fassung dieser Verordnung, vgl. auch § 2 Abs. 2 SeeFischV.

40 Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates v. 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren (ABl. L 125 v. 27. April 1998, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2015/812 (ABl. L 133 v. 29.5.2015, S. 1).

41 Verordnung (EG) Nr. 2187/2005 des Rates v. 21. Dezember 2005 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen in der Ostsee, den Belten und dem Öresund, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 88/98 (ABl. L 349 v. 31. Dezember 2005, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2016/1139 (ABl. L 191 v. 15. Juli 2016, S. 1).

3. Unionsrechtliche Anforderungen an ein Verbot der Grundschleppnetzfischerei

3.1. Rechtliche Grundlagen für Verbote nach Gewässerzone

3.1.1. Küstengewässer (0–12 Seemeilen)

In den Küstengewässern können die Mitgliedstaaten Maßnahmen auf **Art. 11 Abs. 1 GFP-VO** stützen, sofern diese sich nicht auf Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten auswirken. Deutschland kann daher für eigene Fischereifahrzeuge in den Küstengewässern Grundschleppnetzverbote erlassen, um Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-RL, Art. 4 Vogelschutzrichtlinie und Art. 13 Abs. 4 MS-RL nachzukommen.⁴² Grenzen ergeben sich aus dem Nichtdiskriminierungsgebot, der GFP-Konformität und dem Erfordernis, dass die Maßnahmen nicht weniger streng als geltendes EU-Recht sein dürfen. Sofern in den Küstengewässern auch Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten fischen (etwa auf Basis historischer Zugangsrechte), muss das Verfahren nach Art. 11 Abs. 2 GFP-VO eingehalten werden (vgl. Erwägungsgrund 25 GFP-VO).

3.1.2. AWZ (12–200 Seemeilen)

In der AWZ dürfte grundsätzlich das Verfahren nach **Art. 11 Abs. 2 GFP-VO** einschlägig sein, da Maßnahmen hier regelmäßig Fischereifahrzeuge anderer Mitgliedstaaten betreffen. Erforderlich sind: (1) die Erarbeitung einer **gemeinsamen Empfehlung** durch alle Mitgliedstaaten mit direktem Bewirtschaftungsinteresse,⁴³ (2) die wissenschaftliche Prüfung durch den **STECF**, (3) die Konsultation der Interessenträger sowie (4) der Erlass einer **delegierten Verordnung** durch die Kommission. Eine **sozioökonomische Folgenabschätzung** sollte die Auswirkungen auf den Fischereisektor dokumentieren. Die **Begründungspflicht** der Kommission erfordert eine nachvollziehbare Darlegung der Maßnahmengrundlage.⁴⁴

3.1.3. Natura-2000-Gebiete

Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verpflichtet zur Vermeidung jeder Verschlechterung natürlicher Lebensräume.⁴⁵ In seinem Urteil vom 7. September 2004⁴⁶ hat der EuGH Maßstäbe für die Anwendung von Art. 6 FFH-RL auf die Fischerei präzisiert (s. unten Ziff. 4.1.2.2.).

Die materiellen Schutzverpflichtungen der FFH-RL gelten uneingeschränkt, auch wenn die verfahrensrechtliche Umsetzung über die GFP-Instrumente erfolgen muss. Diesbezüglich stellte der

42 Vgl. EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V., Rn. 14.

43 D. h. die Zustimmung der Nachbarstaaten in den Regionalgruppen (Scheveningen-Gruppe für die Nordsee, BALTFISH für die Ostsee).

44 Vgl. EuGH, Urteil v. 30. April 2019, Rs. C-611/17, Italien/Rat, Rn. 39 ff.

45 Vgl. die Bekanntmachung der Kommission, Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG 2021/C 437/01, C/2021/6913, [ABL. C 437 v. 28. Oktober 2021, S. 1](#).

46 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, Waddenvereniging.

EuGH in seiner Entscheidung vom 13. Juni 2018 zu der Frage, ob Deutschland eigenständig Fischereibeschränkungen in Meeresschutzgebieten erlassen kann, fest, dass **GFP-Verfahren Vorrang** haben.⁴⁷ Die Einhaltung der Verpflichtungen aus Art. 6 FFH-RL müsse weitgehend über die in Art. 11 der GFP-Verordnung vorgesehenen Verfahren gewährleistet werden. Gleichwohl blieben die **materiellen Verpflichtungen** aus Art. 6 FFH-RL bestehen und müssten im Rahmen der GFP umgesetzt werden. Deutschland dürfe jedoch **keine eigenständigen nationalen Fischereibeschränkungen** anordnen, die zu Einschränkungen der Fischerei für Fahrzeuge anderer Mitgliedstaaten führen. **Praktische Konsequenz dieser Entscheidung** ist das Verfahren nach Art. 11 Abs. 2 i. V. m. Art. 18 GFP-VO (gemeinsame Empfehlungen mit Nachbarstaaten) zur Umsetzung von Fischereibeschränkungen in der AWZ, die andere Mitgliedstaaten betreffen.

3.1.4. Gebiete außerhalb von Natura 2000

Auch außerhalb von Natura-2000-Gebieten bestehen unionsrechtliche Grundlagen für Grundschleppnetzverbote: Art. 13 **MS-RL** verpflichtet zur Erreichung des guten Umweltzustands und zur Einrichtung räumlicher Schutzmaßnahmen. Das **Vorsorgeprinzip** (Art. 191 Abs. 2 AEUV) und der **Ökosystemansatz** der GFP (Art. 2 Abs. 3 GFP-VO) bieten weitere Grundlagen. In seinem **Urteil vom 21. Mai 2025 im Verfahren Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V.** hat das Gericht der EU (EuG) die MS-RL als Grundlage räumlicher Schutzmaßnahme für Fischereibeschränkungen (Kiesgründe) genannt.⁴⁸ Die Rechtfertigung von Verboten außerhalb designierter Schutzgebiete ist dabei insofern anspruchsvoller, als eine standortspezifische wissenschaftliche Begründung zum Nachweis erforderlich ist, dass die Maßnahme zum Schutz des marinen Ökosystems notwendig und verhältnismäßig ist.⁴⁹

3.2. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** dürfen die Handlungen der Unionsorgane nicht die Grenzen dessen überschreiten, was zur Erreichung der mit der betreffenden Regelung zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich ist. Dabei ist zu beachten, dass, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen ist und dass die verursachten Nachteile gegenüber den angestrebten Zielen nicht unangemessen sein dürfen.⁵⁰

Vor diesem Hintergrund müssen Grundschleppnetzverbote zunächst ein **legitimes Ziel**⁵¹ verfolgen, welches sich insbesondere aus dem Schutz der Meeresumwelt, der Bestandserhaltung biologischer Meeresschätze und der Erfüllung von Verpflichtungen aus FFH-RL, der Vogelschutzrichtlinie und der MS-RL ergeben kann. Zudem müssen die **Geeignetheit** und die **Erforderlichkeit**

47 EuGH, Urteil v. 13. Juni 2018, Rs. C-683/16, Deutscher Naturschutzring.

48 EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V., Rn. 161 ff., 212.

49 EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V., Rn. 53 ff.

50 EuGH, Urteil v. 30. April 2019, Rs. C-611/17, Italien/Rat, Rn. 55 ff.; Urteil v. November 2013, verb. Rs. C-187/12 bis C-189/12, SFIR u. a., Rn. 42; Urteil v. 11. Januar 2017, Rs. C-128/15, Spanien/Rat, Rn. 71.

51 Vgl. EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V., Rn. 56 ff.

dieser Maßnahme zur Zielerreichung dargelegt werden.⁵² Schließlich muss die Maßnahme angemessen sein, d. h. die Abwägung zwischen Meeresumweltschutz und Fischereiinteressen zugunsten des Umweltschutzes ausfallen, insbesondere wenn wissenschaftliche Erkenntnisse eine erhebliche Beeinträchtigung belegen. Sozioökonomische Auswirkungen müssen zwar berücksichtigt werden, führen aber nicht zwingend zur Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme, bspw. indem Übergangszeiträume und finanzielle Unterstützung über den EMFAF die Angemessenheit sicherstellen.

Zur **Anwendung der Maßstäbe der Verhältnismäßigkeit** hat das EuG in seinem **Urteil vom 21. Mai 2025 im Verfahren *Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V.*** bekräftigt, dass der Unionsgesetzgeber im Bereich der Agrarpolitik einschließlich der Fischereipolitik über ein weites Ermessen verfügt.⁵³ Die richterliche Kontrolle habe sich auf die Prüfung der Frage zu beschränken, ob die betreffende Maßnahme nicht mit einem offensichtlichen Irrtum oder einem Ermessensmissbrauch behaftet ist oder ob die betreffende Behörde die Grenzen ihres Ermessens nicht offensichtlich überschritten hat.⁵⁴ Aufgrund des weiten Ermessens sei die Rechtmäßigkeit einer in diesem Bereich erlassenen Maßnahme nur dann beeinträchtigt, wenn sie zur Erreichung des vom zuständigen Organ verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist. Es gehe somit nicht darum, ob die vom Unionsorgan erlassene Maßnahme die einzig mögliche oder die bestmögliche Maßnahme war, sondern darum, ob sie offensichtlich ungeeignet war.⁵⁵

4. Anforderungen an die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Genehmigung von Grundschleppnetzfisherei

4.1. Unionsrechtlicher Rahmen

Wenn kein unter Ziff. 3. Dargestelltes gebietsbezogenes Verbot der Grundschleppnetzfisherei greift, könnte sich gleichwohl die Frage stellen, ob und unter welchen Voraussetzungen diese Art der Fischerei im jeweiligen Einzelfall bzw. bei der Erteilung entsprechender Lizenzen auf Grundlage einer unionsrechtlich radizierten Verträglichkeitsprüfung genehmigungsfähig ist.

52 Vgl. EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, *Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V.*, Rn. 111 ff.

53 Vgl. auch EuGH, Urteil v. 30. April 2019, Rs. C-611/17, *Italien/Rat*, Rn. 27.

54 EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, *Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V.*, Rn. 41 mit Verweis auf EuGH, Urteil v. 17. März 2011, Rs. C-221/09, *AJD Tuna*, Rn. 80; EuG, Urteil v. 27. Februar 2013, Rs. T-367/10, *BloufinTouna Ellas Naftiki Etaireia u. a./Kommission*, Rn. 64.

55 EuG, Urteil v. 21. Mai 2025, Rs. T-265/23, *Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V.*, Rn. 54 mit Verweis auf EuGH, Urteil v. 11. Januar 2017, Rs. C-128/15, *Spanien/Rat*, Rn. 72; EuG, Urteil v. 10. März 2020, Rs. T-251/18, *IFSUA/Rat*, Rn. 139.

4.1.1. Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie

4.1.1.1. Sachlicher Anwendungsbereich

Die UVP-Richtlinie⁵⁶ findet gemäß Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Art. 4 UVP-RL auf „Projekte“ Anwendung, die in den Anhängen I oder II der Richtlinie aufgeführt sind. Der Projektbegriff umfasst nach Art. 1 Abs. 2 lit. a) UVP-RL „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ sowie „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen.“

Die Fischerei allgemein sowie im Besonderen die Grundschieppnetzfisherei werden in den Anhängen I und II der UVP-RL nicht als eigenständige Projektkategorie aufgeführt. Die Anhänge erfassen vornehmlich bauliche Vorhaben, industrielle Anlagen, Infrastrukturprojekte und Abbauvorhaben. Der Betrieb von Fanggeräten im Meer fällt nach dem Wortlaut der Richtlinie nicht unter den Projektbegriff.

Eine extensive Auslegung der UVP-RL, die auf die Erheblichkeit der Umweltauswirkungen abstellt, findet in den abschließend formulierten Projektlisten der Anhänge ihre Grenze. Insofern käme eine Berücksichtigung der Grundschieppnetzfisherei nur dann in Betracht, wenn sie in einem funktionalen Zusammenhang mit einem genehmigungspflichtigen Projekt stünde, beispielsweise der Errichtung einer Hafenanlage oder der Vertiefung einer Fahrrinne⁵⁷, die jeweils unter die Anhänge fallen können. In solchen Konstellationen könnte die Schlepptnetzfisherei als mittelbare Auswirkung des Projekts in die Umweltverträglichkeitsprüfung einzubeziehen sein.

4.1.1.2. Räumlicher Anwendungsbereich

Nach allgemeinen Grundsätzen erstreckt sich der räumliche Geltungsbereich der UVP-Richtlinie auf das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einschließlich der Küstenmeere (bis zur 12-Seemeilen-Grenze). Für die AWZ ist die Anwendbarkeit der UVP-Richtlinie umstritten. Der Küstenstaat übt dort gemäß Art. 56 Abs. 1 SRÜ⁵⁸ zwar souveräne Rechte zur Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen aus, verfügt aber nicht über volle Gebietshoheit. Die Frage der Erstreckung der UVP-Richtlinie auf die AWZ hat der EuGH bislang nicht abschließend entschieden. Zu beachten ist jedoch, dass der Gerichtshof für die FFH-Richtlinie – die auf derselben Kompetenzgrundlage (Art. 192 AEUV) beruht – eine Geltung in der AWZ bejaht hat (dazu unter Ziff. 4.1.3.).

4.1.1.3. Zwischenergebnis

Die UVP-Richtlinie ist auf die Genehmigung von Grundschieppnetzfisherei als solche **nicht unmittelbar anwendbar**, da diese Tätigkeit in den Projektlisten der Anhänge I und II nicht erfasst

56 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 v. 28. Januar 2012, S. 1 ([konsolidierte Fassung](#) v. 15. Mai 2014).

57 Vgl. bspw. zur Fahrrinnenanpassung von Unter- und Außenelbe BVerwG, Urteil v. 4. Juni 2020, BVerwG 7 A 1.18.

58 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10. Dezember 1982, BGBl. 1994 II S. 1799.

ist. Dies gilt sowohl für Küstenmeere als auch – erst recht – für die AWZ, in der die räumliche Anwendbarkeit der Richtlinie bereits fraglich ist. Eine mittelbare Einbeziehung käme nur in Betracht, wenn die Schleppnetzfisherei im funktionalen Zusammenhang mit einem UVP-pflichtigen Projekt stünde.

4.1.2. Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL

4.1.2.1. Tatbestandliche Voraussetzungen

Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL statuiert eine Prüfungspflicht für „Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten.“⁵⁹ Diese Verträglichkeitsprüfung (*appropriate assessment*) ist funktional mit einer UVP vergleichbar, geht in ihren materiellen Anforderungen jedoch über die UVP-Richtlinie hinaus.

4.1.2.2. Leitentscheidung Waddenvereniging (Rs. C-127/02)

Im Verfahren *Waddenvereniging*⁶⁰ hatte der EuGH über die Genehmigung der mechanischen Herzmuschelfischerei (*cockle fishing*) im niederländischen Wattenmeer zu entscheiden, das als Natura-2000-Gebiet ausgewiesen war. Der Gerichtshof formulierte **drei zentrale Grundsätze** für die vorliegende Fragestellung:

Erstens qualifizierte der EuGH die jährlich zu erteilende Genehmigung der Herzmuschelfischerei als „Plan oder Projekt“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL. Der Projektbegriff der FFH-Richtlinie sei weiter als derjenige der UVP-Richtlinie und umfasse jede Tätigkeit, die geeignet sei, ein Natura-2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.⁶¹ Auch wiederkehrende Tätigkeiten unterfielen dem Projektbegriff.⁶² Der Umstand, dass eine Tätigkeit längere Zeit regelmäßig im betreffenden Gebiet ausgeübt werde und dass für ihre Ausübung jedes Jahr die Erteilung einer Lizenz einschließlich einer neuen Bewertung notwendig sei, stehe der Bewertung als Projekt im Sinne der FFH-RL nicht entgegen.⁶³

59 Vgl. EuGH, Urteil v. 12. April 2018, Rs. C-323/17, *People Over Wind*, Rn. 32; Urteil v. 17. April 2018, *Kommission/Polen (Puszcza Białowiezka)*, Rn. 123; Urteil v. 12. Juni 2019, Rs. C-43/18, *CFE*, Rn. 49 f.

60 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*.

61 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 26 ff.

62 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 24 ff.

63 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 29. Zur allgemeinen Prüfpflicht bei wiederkehrenden bzw. periodischen Genehmigungen und die dabei bestehende Pflicht zur Berücksichtigung kumulativer Auswirkungen s. EuGH, Urteil v. 29. Juli 2019, Rs. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie*, Rn. 119 ff. betreffend die Verlängerung der Laufzeit zweier belgischer Kernkraftwerke (Doel 1 und 2).

Zweitens stellte der Gerichtshof fest, dass eine Verträglichkeitsprüfung bereits dann durchzuführen sei, wenn die bloße Wahrscheinlichkeit oder Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung bestehe; Gewissheit über das Eintreten der Beeinträchtigung sei nicht erforderlich.⁶⁴ Der Gerichtshof stellte insoweit fest, dass „*die Auslösung des Mechanismus des Umweltschutzes in Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie [...] nicht die Gewissheit voraus[setzt], dass die Pläne oder Projekte das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen, sondern [sich] [...] aus der bloßen Wahrscheinlichkeit ergibt, dass der Plan oder das Projekt solche Auswirkungen hat.*“⁶⁵

Drittens stellte der EuGH fest, dass eine Genehmigung nur erteilt werden dürfe, wenn die zuständige Behörde „Gewissheit“ erlangt habe, dass sich das Projekt nicht nachteilig auf das betreffende Gebiet als solches auswirke. Das sei dann der Fall, „*wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt.*“⁶⁶

4.1.2.3. Fortentwicklung der Rechtsprechung

Diese Feststellungen wurden in späteren Entscheidungen des Gerichtshofs wiederholt bestätigt und konkretisiert. So präziserte der EuGH im Verfahren *Sweetman* betreffend ein Straßenbauprojekt den Maßstab der FFH-Verträglichkeitsprüfung dahingehend, dass die Erhaltung eines Gebiets als natürlicher Lebensraum im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL voraussetze, „*dass seine grundlegenden Eigenschaften, die mit dem Vorkommen eines natürlichen Lebensraumtyps zusammenhängen [...] dauerhaft erhalten werden.*“⁶⁷ In Bestätigung der Entscheidung *Waddenvereniging* stellt der EuGH fest, dass „*die Behörde die Genehmigung des Plans oder des Projekts versagen muss, wenn Unsicherheit darüber besteht, ob keine nachteiligen Auswirkungen auf das Gebiet als solches auftreten*“ und daher das in Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL vorgesehene Genehmigungskriterium den Vorsorgegrundsatz einschließe und es erlaube, durch Pläne oder Projekte entstehende Beeinträchtigungen der Schutzgebiete als solche wirksam zu verhüten.⁶⁸ In der Rechtsache *Białowieża* bekräftigte der EuGH die Anforderungen an die wissenschaftliche Fundiertheit der Verträglichkeitsprüfung: Diese müsse auf den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhen und dürfe keine Lücken aufweisen, die Zweifel an der Unbedenklichkeit des Vorhabens bestehen lassen. Maßnahmen dürften nicht auf der Grundlage einer unvollständigen oder mangelhaften Prüfung genehmigt werden.⁶⁹

64 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 34 ff.; vgl. auch EuGH, Urteil v. 21. Juli 2016, Rs. C-387/15, *Hilde Orleans*, RN. 50 ff.

65 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 41.

66 EuGH, Urteil v. 7. September 2004, Rs. C-127/02, *Waddenvereniging*, Rn. 59, 61.

67 EuGH, Urteil v. 11. April 2013, Rs. C-258/11, *Sweetmann u. a.*, Rn. 39.

68 EuGH, Urteil v. 11. April 2013, Rs. C-258/11, *Sweetmann u. a.*, Rn. 41; vgl. EuGH, Urteil v. 7. November 2018, Rs. C-461/17, *Holohan u. a.*, Rn. 33 ff.

69 EuGH, Urteil v. 17. April 2018, Rs. C-441/17, *Kommission/Polen – Białowieża*, Rn. 111 ff.; vgl. EuGH, Urteil v. 7. November 2018, Rs. C-461/17, *Holohan u. a.*, Rn. 43.

4.1.3. Differenzierung nach Gewässerart

4.1.3.1. Küstenmeer

Im Küstenmeer übt der Mitgliedstaat volle Gebietshoheit aus. Soweit dort Natura-2000-Gebiete ausgewiesen sind – was insbesondere für die Wattenmeerregion, die Ostsee-Küstengebiete und das westliche Mittelmeer der Fall ist –, ist Art. 6 Abs. 3 FFH-RL uneingeschränkt anwendbar. Die Genehmigung von Grundschleppnetzfisherei bedarf daher in Natura-2000-Gebieten der Küstenmeere einer Verträglichkeitsprüfung nach den vom EuGH in der *Waddenvereniging*-Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen. Dies umfasst eine vollständige Bestandsaufnahme der betroffenen Lebensraumtypen und Arten, eine Prognose der Auswirkungen unter Einbeziehung kumulativer Effekte sowie das Erfordernis der Gewissheit, dass keine erhebliche Beeinträchtigung eintritt.

4.1.3.2. Ausschließliche Wirtschaftszone

Der EuGH hat im Verfahren *Kommission/Vereinigtes Königreich*⁷⁰ klargestellt, dass die FFH-Richtlinie in der AWZ gilt, soweit der Mitgliedstaat dort Hoheitsrechte ausübt. Die Gebietschutzpflichten des Art. 6 FFH-RL erstrecken sich demnach auch auf Natura-2000-Gebiete in der AWZ. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, auch in der AWZ Schutzgebiete auszuweisen und die entsprechenden Prüfungs- und Schutzpflichten zu gewährleisten. Für die Grundschleppnetzfisherei folgt hieraus, dass in Natura-2000-Gebieten der AWZ eine Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL durchzuführen ist, sofern eine erhebliche Beeinträchtigung nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann.

Ergänzend tritt in der AWZ die Verpflichtung der Mitgliedstaaten aus der MS-RL hinzu, in „Meeresgewässer[n] unter ihrer Souveränität oder ihren Hoheitsbefugnissen“ (Art. 4 Abs. 1 MS-RL) Maßnahmenprogramme zur Erreichung des guten Umweltzustands ihrer Meeresgewässer zu entwickeln (Art. 13 MS-RL). Obwohl die MS-RL keine projektbezogene Verträglichkeitsprüfung normiert, folgt aus ihr eine umfassende Berücksichtigungspflicht der Umweltauswirkungen von Fischereitätigkeiten bei der Festlegung nationaler Maßnahmenprogramme.

Die GFP-VO erfasst die AWZ ausdrücklich als Bestandteil der Unionsgewässer (Art. 4 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 22) und enthält in Art. 11 einen Integrationsmechanismus: Mitgliedstaaten können Naturschutzmaßnahmen in Gewässern unter ihrer Hoheit ergreifen, müssen aber das unionsrechtliche Verfahren einhalten, wenn die Maßnahmen die Fischereiflotten anderer Mitgliedstaaten betreffen. Dabei sind die Umweltprüfungsanforderungen der FFH-RL zu beachten.

70 EuGH, Urteil v. 20. Oktober 2005, Rs. C-6/04, *Kommission/Vereinigtes Königreich*, Rn. 115 ff.

4.1.4. Strategische Umweltprüfung

Neben der projektbezogenen Prüfung ist die Richtlinie 2001/42/EG über die Strategische Umweltprüfung (SUP-RL)⁷¹ zu berücksichtigen.⁷² Soweit Fischereibewirtschaftungspläne und mehrjährige Bewirtschaftungsstrategien⁷³ oder nationale Maßnahmenprogramme nach der MS-RL den Rahmen für die spätere Genehmigung konkreter Fischereitätigkeiten setzen, können sie als „Pläne und Programme“ der SUP-Pflicht unterliegen. Der EuGH hat den Begriff „Pläne und Programme“ weit ausgelegt und betont, dass insbesondere Pläne, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen auf Natura-2000-Gebiete haben, grundsätzlich einer SUP zu unterziehen sind (Art. 3 Abs. 2 lit. b) SUP-RL i. V. m. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL).⁷⁴ Für die Grundschieppnetzerei bedeutet dies, dass nationale Bewirtschaftungspläne, die den Einsatz von Grundschieppnetzen in bestimmten Gebieten vorsehen oder zulassen, einer SUP bedürfen können, sofern diese Pläne den Rahmen für künftige Genehmigungen setzen und sich auf Natura-2000-Gebiete auswirken können.

4.2. Innerstaatliches Recht

Auf Bundesebene ist die Durchführung von UVP und SUP im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) geregelt, das die entsprechenden unionsrechtlichen Vorschriften in nationales Recht umsetzt. Es gilt nach § 1 Abs. 1 UVPG grundsätzlich für die in Anlage 1 aufgeführten Vorhaben, die in Anlage 5 aufgeführten Pläne und Programme sowie für sonstige Pläne und Programme, für die nach den §§ 35 bis 37 eine SUP oder Vorprüfung durchzuführen ist⁷⁵, für die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben im Ausland sowie bei SUP-pflichtigen Plänen und Programmen eines anderen Staates.

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit ist, dass das Vorhaben überhaupt grundsätzlich in die kompetenzielle Regelungszuständigkeit des Bundes fällt. Fehlt diese, so ergibt sich die Pflicht

71 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, [ABl. L 197 v. 21. Juli 2001, S. 30](#).

72 Zum Zusammenspiel der SUP-RL mit der FFH-RL vgl. EuGH, Urteil v. 17. Oktober 2024, Umweltforum Osnabrücker Land.

73 Vgl. bspw. Verordnung (EU) 2026/249 des Rates v. 26. Januar 2026 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für 2026, 2027 und 2028 für bestimmte Fischbestände in Unionsgewässern sowie für Fischereifahrzeuge der Union in bestimmten Nicht-Unionsgewässern und zur Änderung der Verordnung (EU) 2025/202, [ABl. L, 2026/249, 30. Januar 2026](#).

74 Vgl. EuGH, Urteil v. 22. März 2012, Rs. C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles, Rn. 37 ff.

75 Hierbei handelt es sich vor allem um Pläne und Programme, die einen Rahmen für die Zulässigkeit von Vorhaben nach Anlage 1 oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall erhebliche Umweltauswirkungen haben (§ 35 Abs. 2 UVPG) und die einer Verträglichkeitsprüfung nach § 36 S. 1 Nr. 2 BNatSchG unterliegen (§ 36 UVPG).

zur UVP ausschließlich nach Landesrecht, das wiederum den unionsrechtlichen Vorgaben entsprechen muss.⁷⁶ Die UVP ist nach § 4 UVPG unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die Zulassungsentscheidungen dienen; die SUP ist nach § 33 UVPG unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen.

Anlage 1 und Anlage 5 UVPG listen die Vorhaben auf, für die eine UVP bzw. SUP erforderlich ist. Die Grundschieppnetzfisherei findet hierbei keine ausdrückliche Erwähnung. Anhang 1 regelt unter Nr. 13.2, in welchen Fällen für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage zur intensiven Fischzucht in Abhängigkeit von Standort und Fischertrag eine UVP oder standort- bzw. anlagenbezogene Vorprüfung erforderlich ist. Anhang 5 erklärt das UVPG bei „operationellen Programmen aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung, dem Europäischen Sozialfonds, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie Entwicklungsprogrammen für den ländlichen Raum aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes“, sofern diese im Sinne von § 35 Abs. 1 Nr. 2 UVPG für Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten Vorhaben oder von Vorhaben, die nach Landesrecht einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder Vorprüfung des Einzelfalls bedürfen, einen Rahmen setzen. Im Fall der Grundschieppnetzfisherei kommt es also darauf an, ob Pläne oder Programme, die den Einsatz von Grundschieppnetzen in bestimmten Gebieten vorsehen oder zulassen, einen Rahmen für künftige Genehmigungen setzen.⁷⁷

Neben den Vorschriften zur UVP und zur SUP aus dem UVPG sieht § 34 BNatSchG vor, dass Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets zu überprüfen sind, wenn sie geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen (FFH-VP). Die FFH-VP ist dabei ein Verfahrensschritt innerhalb des die Zulassung eines Projekts betreffenden behördlichen Entscheidungsprozesses.⁷⁸ Eine bestimmte Methodik für die Durchführung der Prüfung ist nicht vorgegeben. Sie muss allerdings in einer Weise erfolgen, die der Behörde die notwendigen Informationen verschafft, um in verantwortbarer Weise über die Zulassung des jeweiligen Projekts befinden zu können.⁷⁹ Ob einem Projekt eine Verträglichkeit attestiert werden kann, beurteilt sich nach § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG am Maßstab der Erhaltungsziele des Natura 2000-Gebietes, die im Hinblick auf die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraumtyps von gemeinschaftlichem Interesse festgelegt sind (§ 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG).

76 BVerwGE 168, 287, Rn. 26 f.; so auch von *Weschpfennig*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL, August 2025, UVPG, § 1 Rn. 17 f.

77 Vgl. bereits oben 4.1.4. zum unionsrechtlichen Rahmen

78 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL, August 2025, § 34, Rn. 16.

79 *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 108. EL, August 2025, § 34, Rn. 16.