

ERA-PAPER

PRINT
VERSION

Fisch

Eine ethische
Risikoanalyse

HAMBURGER STIFTUNG FÜR
WIRTSCHAFTSETHIK

Impressum

Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik
Sören Bachmann, Dr. Christiane Hellar, Dr. Jesco Kreft, Dr. Miriam Putz

www.stiftung-wirtschaftsethik.de
soeren.bachmann@stiftung-wirtschaftsethik.de
post@stiftung-wirtschaftsethik.de

Grafische Gestaltung und Illustrationen
JUSTAR graphic design

Bildnachweis
Seite 88: Design Pics Inc / Alamy Stock Photo (Teil der Illustration)

ISBN 978-3-9819349-0-8

© 2018 Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik

Unternehmensverantwortung lässt sich unserem Verständnis nach nicht denken, ohne den Blick auf die verschiedenen Stufen der Wertschöpfungsketten und deren spezifische ethische Problemfelder zu lenken. In Abhängigkeit von der Komplexität und Globalität der Wertschöpfungsprozesse, unterscheiden sich die Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischer Verantwortung in den einzelnen Branchen erheblich.

Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche ökonomischen, politischen und zivilgesellschaftlichen Akteure an den komplexen Wertschöpfungsprozessen beteiligt sind, welche Rolle sie spielen und wie es ihnen gemeinsam möglich ist, die jeweiligen sozial-ethischen Risiken zu minimieren. Diese Risikoperspektive ist allen Analysen der Publikationsreihe era-paper (era = ethical risk assessment) gemein, die gleichsam ein Kernelement der Arbeit der Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik bilden.

Dem liegt die Überzeugung zugrunde, dass sozialetische Fragestellungen für Unternehmen vor allem dann handlungsrelevant sein können, wenn sie in ökonomische Größen übersetzt werden. Die Analyse branchenspezifischer Risikofelder kann somit gerade für Unternehmen mit äußerst komplexen Wertschöpfungsketten als Frühwarnsystem dienen. Das Framework dafür bildet eine angepasste Systematik aus Komponenten der beiden einschlägigen internationalen Standards: dem UN Global Compact und der Global Reporting Initiative (GRI) (siehe die grafische Darstellung des Framework im Anhang).

Neben dieser Risikoanalyse und der damit verbundenen Identifikation potenzieller oder bereits bestehender Problemfälle suchen die era-paper nach Lösungen, indem sie die Risiko- durch die Governance-Ebene erweitern; denn ausschließlich ein Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und die Kombination unterschiedlicher Maßnahmen kann zur Minderung der sozialetischen Risiken beitragen. Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sind in der Verantwortung, ihre jeweiligen Handlungs- und Gestaltungsspielräume zu nutzen, um einen Kontext zu schaffen, der nachhaltiges Wirtschaften befördert.

Sicherlich bedarf es dafür einer Übersetzung in die Sprachen der Zielgruppen Politik und Öffentlichkeit, vor allem aber einer vorgelagerten Analyse der branchenspezifischen Governance-Architektur. Sie dient dem Verständnis der Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsstrukturen und Steuerungsprozessen. Dabei verstärkt die Vielschichtigkeit der globalisierten Weltwirtschaft die Dringlichkeit komplexer Analysen von Governance-Regimen sowohl auf politischer als auch auf wirtschaftlicher Ebene.

Die era-paper geben die Einschätzung der Autorinnen und Autoren im Hinblick auf die Relevanz ordnungspolitischer, zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Akteure wieder und unterliegen einer praktischen Machbarkeitsprüfung. ■

Inhalt

6		Abbildungsverzeichnis
7		Abkürzungsverzeichnis
8		Zusammenfassung
9		Summary
10	1	Einleitung
10	2	Fischbranche
20	2.1	Fischfang und Fischproduktion
21	2.1.1	Fischerei
25	2.1.2	Aquakultur
28	2.2	Wertschöpfung
32	2.3	Zertifizierung
34	3	Risikofelder und Risikofaktoren
35	3.1	Illegale, undokumentierte und unregulierte Fischerei
37	3.2	Zwangsarbeit
40	3.3	Kinderarbeit
42	3.4	Überfischung
44	3.5	Ernährungs- und Arbeitsplatzsicherheit
46	4	Governance
52	4.1	Ebene der Vereinten Nationen
52	4.1.1	Seerechtsübereinkommen
54	4.1.2	Fischereimanagement auf dem Gebiet der Hohen See
56	4.1.3	Port State Measures Agreement
57	4.2	Ebene der Europäischen Union
57	4.2.1	Gemeinsame Fischereipolitik
59	4.2.2	IUU-Verordnung
60	4.2.3	Subventionen und Partnerschaftliche Fischereiabkommen
61	4.3	Die EU als globaler Akteur
66	4.3.1	Fallbeispiel Thailand
69	4.3.2	Fallbeispiel Mauretanien
71	4.3.3	Wirksamkeit der EU-Instrumente
76	5	So what?
80		Anhang
82		Literaturverzeichnis
84		Einzelnachweise

Abbildungsverzeichnis

- 17 Abbildung 1** Jährliche Fangmenge und Aquakulturproduktion weltweit seit 1950
- 17 Abbildung 2** Fischverbrauch weltweit seit 1950
- 21 Abbildung 3** Die fünf größten marinen Fischfangnationen weltweit (Stand: 2014)
- 22 Abbildung 4** Anzahl der Fischereifahrzeuge nach Regionen
- 22 Abbildung 5** Globale Verteilung der motorisierten Fischereifahrzeuge
- 23 Abbildung 6** Treibstoffverbrauch der EU-Fischereiflotte pro Tonne angelandetem Fisch
- 28 Abbildung 7** Wertschöpfungskette Fisch
- 30 Abbildung 8** Marktkonzentration in der Fischerei und Fischverarbeitung
- 36 Abbildung 9** Risikofeld IUU-Fischerei
- 37 Abbildung 10** Risikofeld Zwangsarbeit
- 41 Abbildung 11** Risikofeld Kinderarbeit
- 43 Abbildung 12** Risikofeld Überfischung
- 44 Abbildung 13** Risikofeld Arbeits- und Ernährungssicherheit
- 48 Abbildung 14** Governance-Architektur der Fischbranche
- 53 Abbildung 15** Fischereizonen im internationalen Seerecht

Abkürzungsverzeichnis

ASC	Aquaculture Stewardship Council
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
CCRF	Code of Conduct for Responsible Fisheries
EAf	Ecosystem Approach to Fisheries
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FIZ	Fisch-Informationszentrum
FOS	Friend of the Sea
GD MARE	Generaldirektion Maritime Angelegenheiten und Fischerei der EU-Kommission
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Union
ICCAT	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
ILO	International Labour Organization
IMO	International Maritime Organization
IOCT	Indian Ocean Tuna Commission
IOM	International Organization For Migration
IPOA	International Plan of Action
IUU	Illegal, unreported and unregulated fishing
LPN	Labour Rights Promotion Network
MEY	Maximum Economic Yield
MSC	Marine Stewardship Council
MScY	Maximum Social Yield
MSY	Maximum Sustainable Yield
OSY	Optimum Social Yield
PECH	Fischereiausschuss des Europäischen Parlaments
PFA	Partnerschaftliches Fischereiabkommen
PSMA	Port State Measures Agreement der FAO
RFB	Regional Fishery Body
RFMO	Regional Fishery Management Organization
SDG	Sustainable Development Goals
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (=UNCLOS)
TIP	Trafficking in Persons Report der USA
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (=SRÜ)
WWF	World Wide Fund For Nature

Zusammenfassung

Die Jagd nach Fisch hat sich zu einem Wettlauf entwickelt, bei dem es auch um einstmals unerreichbar erscheinende Bestände mitten im Ozean und hunderte Meter unter der Wasseroberfläche geht. Industrielle Fangschiffe orten fernab der Küsten mit moderner Technik die Beute, in ihren riesigen Netzen hieven sie ganze Schwärme an Bord. Längst nicht immer bleibt das Rennen um die begehrte Ressource fair und das zunehmend komplexe Regelwerk ist an vielen Stellen lückenhaft und unverbindlich. So nimmt die Tragödie ihren Lauf: Sein Kollektivgutcharakter, die Abwesenheit einer globalen Regulierungsinstanz und die Unmöglichkeit effizienter Kontrollen auf See werden dem Fisch zum Verhängnis – und damit den Menschen, die von der Fischerei abhängig sind.

Während der schnell fortschreitende Ausbau von Aquakulturen die Fischproduktion Jahr für Jahr auf neue Rekordwerte treibt, steht die Überfischung der Meere im Zentrum einer Vielzahl sozioethischer Risiken des Sektors. Kleinfischer verlieren ihre Existenzgrundlage, die Ernährungssicherheit armer Länder leidet und auf oft illegalen Trawlern werden Migranten als Zwangsarbeiter ausgebeutet. Die internationalen Bemühungen um eine Verbesserung der Situation nehmen zu, doch Kooperationen über Akteursgruppen hinweg bleiben gerade in dieser Branche, die gemeinsame Anstrengungen besonders dringend benötigt, überschaubar.

Welche Rolle kann die Europäische Union, größter Fisch-Importmarkt der Welt, bei der Gestaltung der Branche spielen? Mit dem Bekenntnis zur Nachhaltigkeit, zum Kampf gegen illegale Fangtätigkeiten und zur Stärkung eigenständiger Fischereien von Küstenstaaten ist ein erster Schritt getan. Doch sogar der EU selbst, sagen NGOs, fehle es an der nötigen Konsequenz, wenn es um die Umsetzung ihrer eigenen Regeln geht. Zudem verhindern das Allmendeproblem sowie die Schwierigkeiten bei der Regulierung und Überwachung mit ihren Anreizen und Lücken, dass aus dem gemeinsamen Interesse der Akteure am Erhalt der Ressource ein entscheidender Faktor wird.

Trotz der schwerwiegenden sozioethischen Risiken dominieren in der Debatte nach wie vor die ökologischen Folgen der Fischerei. Die stärkere Verknüpfung der Dimensionen Überfischung, Arbeitsbedingungen, Ernährungssicherheit und Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere auf der Ebene der zugehörigen Politiken, erscheint als wichtiger Baustein, damit vorhandene Ansätze wie die noch jungen Instrumente der EU wirksam werden können.

Summary

The global hunt for fish turned out to be a race to previously inaccessible stocks in the middle of the ocean, hundreds of metres below the surface of the water. By using the most up-to-date technology, industrial fishing boats locate their prey in remote regions. Giant fishing nets allow the crew to bring entire shoals on deck. The competition for the highly demanded resource is not always fair and parts of the complex set of rules and regulations are fragmented and not legally binding. As a result, tragedy takes its course: The nature of fish as a common good, the absence of a global regulatory authority, and the impossibility of efficient monitoring at sea leads to a disaster for fish stocks as well as for fisheries-dependent workers and their families.

The immense expansion of aquaculture allows global fish production to reach new all-time highs year after year while overfishing as one of the sector's central issues fuels a number of socio-economic risks. Artisanal local fishermen worry about the basis of their livelihood, food security is threatened in many poor fisheries-dependent regions, and migrants are forced to work on often illegally operating trawlers. International actors are intensifying their efforts to address these problems, but in a sector with a considerable need for cooperation, the willingness of relevant stakeholder groups to take collective action remains low.

The European Union is the world's biggest import market for fish and fish products. What potential does the EU have to create a better fisheries sector? With new regulations aiming to make fisheries more sustainable, fight against illegal fishing, and strengthen the position of local fishermen in coastal states, initial steps have been taken. But, according to NGO's, even the EU itself doesn't strictly follow its own rules. Moreover, the tragedy of the commons and the challenge of how to create strong regulations and monitoring processes prevents all actors from coming to an agreement on how to preserve the resource, despite this being a common concern.

The socio-ethical risks are immense, but the debate about fisheries is still dominated by ecological issues. As a precondition for making the EU's new policy instruments more effective, it is necessary to forge stronger connections between overfishing, working conditions, food security, and development aid policies.

1

Einleitung

Bunte Pirogen in Mauretanien, traditionelle Krabbenkutter an der Ostsee, riesige Fabrikschiffe in China: An den Stränden und in den Häfen der Welt landen handwerkliche und industrielle Fischer jedes Jahr ungefähr 80 Millionen Tonnen Fisch und Meerestiere an. Obwohl die Ausrüstung der Flotten stetig verbessert wird, die Fangmethoden an Effizienz gewinnen, bleibt in den Netzen heute weniger hängen als zu Rekordzeiten in den 1990er-Jahren. Die Zahlen zum Fischfang mögen im Detail ungenau sein, zumal die illegale Fischerei und die Menge des über Bord geworfenen Beifangs unbekannte, aber wesentliche Größen sind. Doch sicher ist: Um unseren Hunger nach Fisch zu stillen, entnehmen wir den Meeren und Ozeanen mehr, als sie langfristig hergeben – und gefährden damit nicht nur die Ökosysteme, sondern vor allem die Zukunft von Millionen Menschen.

Wenn von Überfischung die Rede ist, klingt das schnell alarmierend. Wohl auch deshalb hat der Begriff trotz seiner Unschärfe Konjunktur, wann immer Interessengruppen ihre Sorgen zur Zukunft von Meerestieren und Ozeanen äußern. Die soziale Dimension des Problems steht dabei nach wie vor allzu oft im Schatten der ökologischen Gefahren. Doch *wer* den Fisch unter *welchen* (Arbeits-)Bedingungen fängt und auf *wessen* Teller die proteinreiche Kost letztlich landet, sind schon lange die drängenderen Fragen. Zwei Beispiele, die hier einen genaueren Blick verdienen, sind erstens die Folgen, die Europas Fischzüge vor Westafrika für die lokale Bevölkerung haben, und zweitens Berichte über Zwangs- und Kinderarbeit in der asiatischen Fischindustrie.

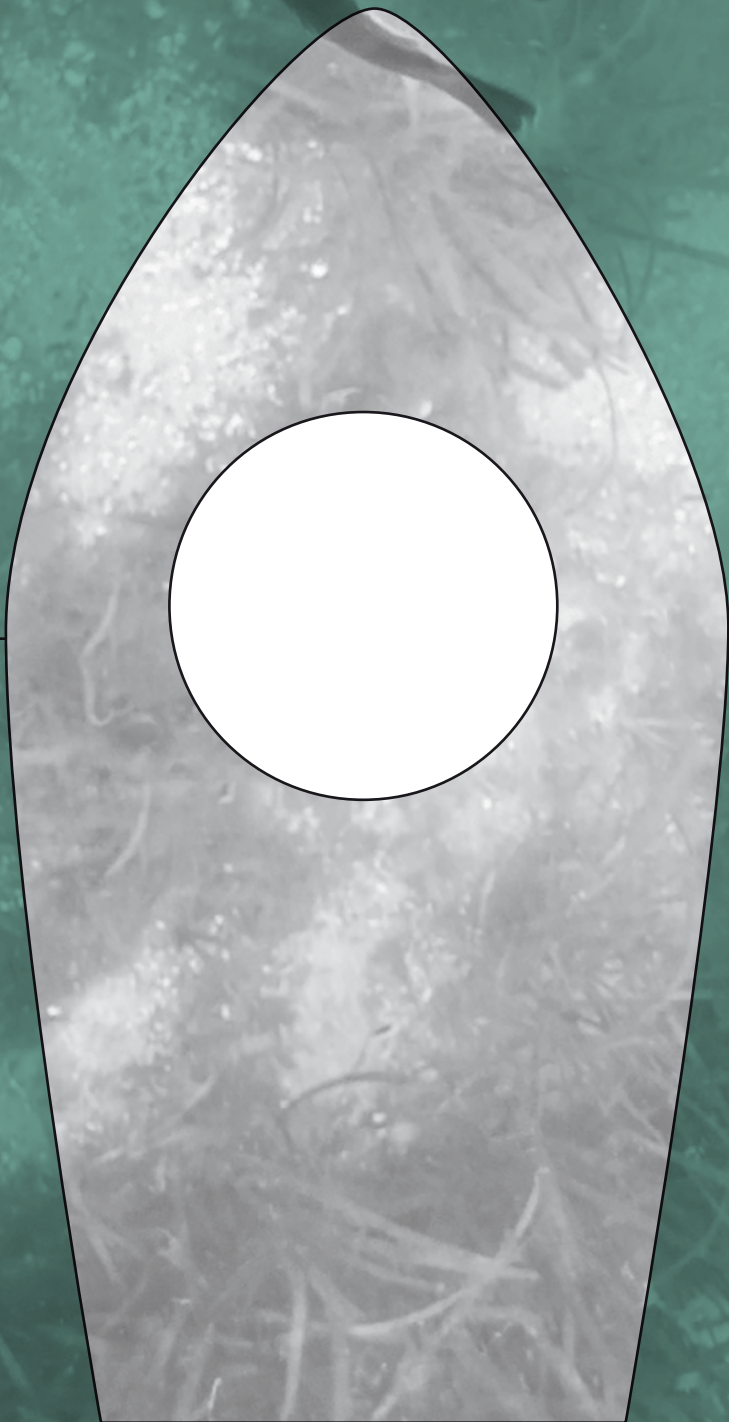
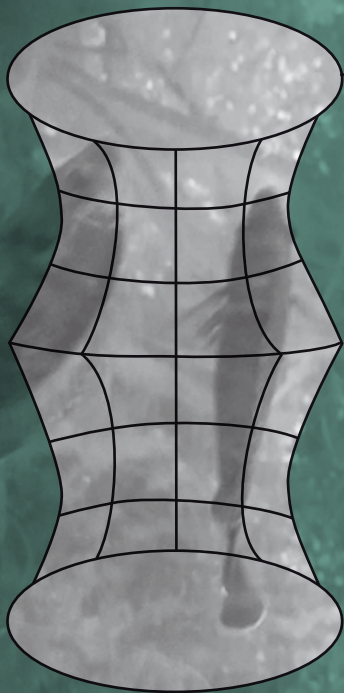
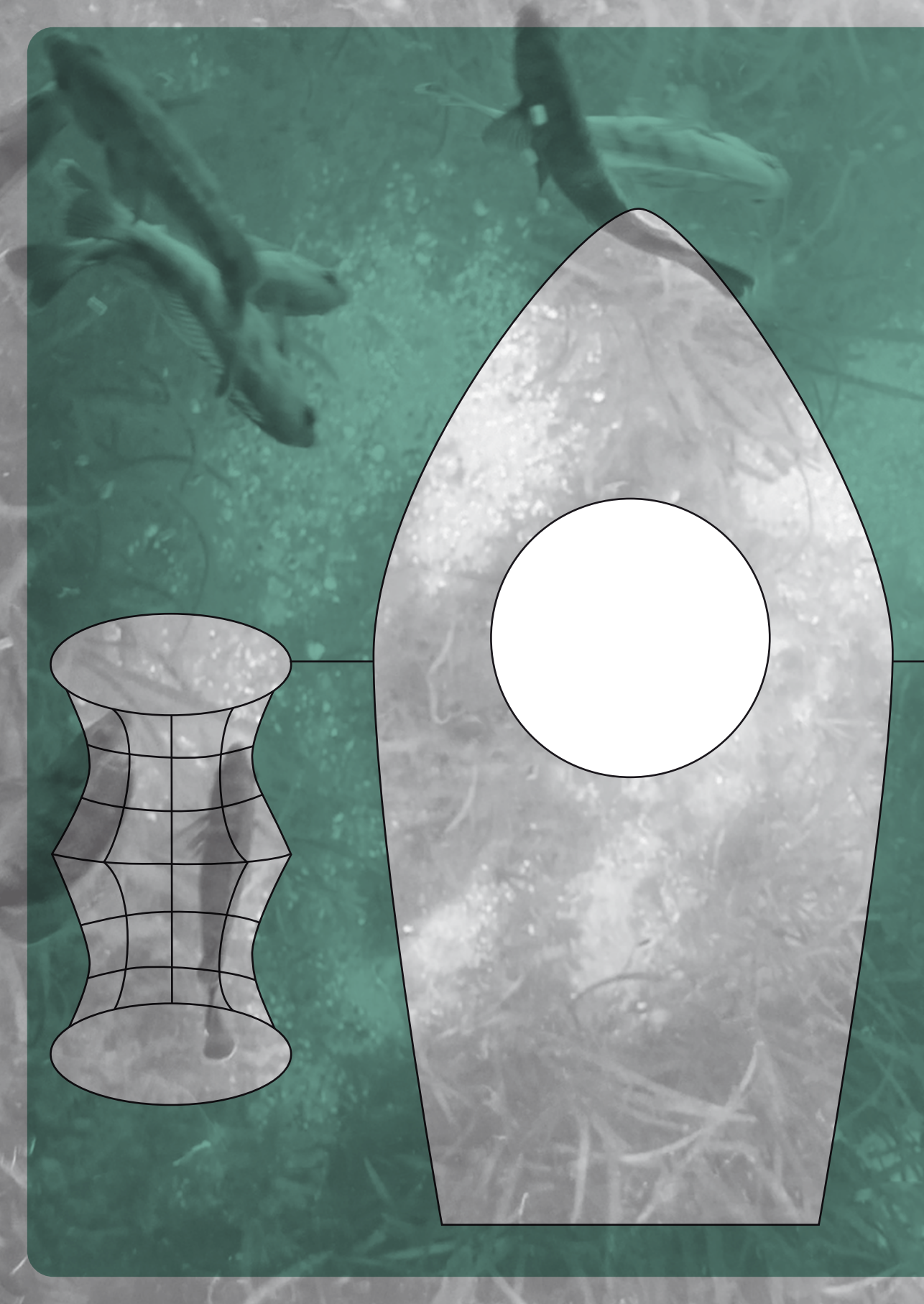
Überfischung auf der einen sowie illegale Fischerei und eine Reihe damit häufig eng verbundener sozioethischer Risiken auf der anderen Seite sind zwei Phänomene, die sich gegenseitig verstärken. Sicher nicht die alleinige Ursache, aber doch ein wesentlicher Ausgangspunkt für die heutige Situation ist eine besondere Eigenschaft von Fisch: sein Kollektivgutcharakter. Im Prinzip darf jeder kostenlos zugreifen – und das haben zu viele zu häufig getan. Die Konsequenz ist eine in vielen Punkten umfangreiche und komplexe Regulierung. Doch weil die Fischerei ein globaler Sektor und die Überfischung ein globales Problem ist, fehlt es nicht nur an umfassenden und effizienten Kontrollmöglichkeiten, sondern auch an einem Akteur, der für alle verbindliche Regeln aufstellen und Verstöße sanktionieren kann.

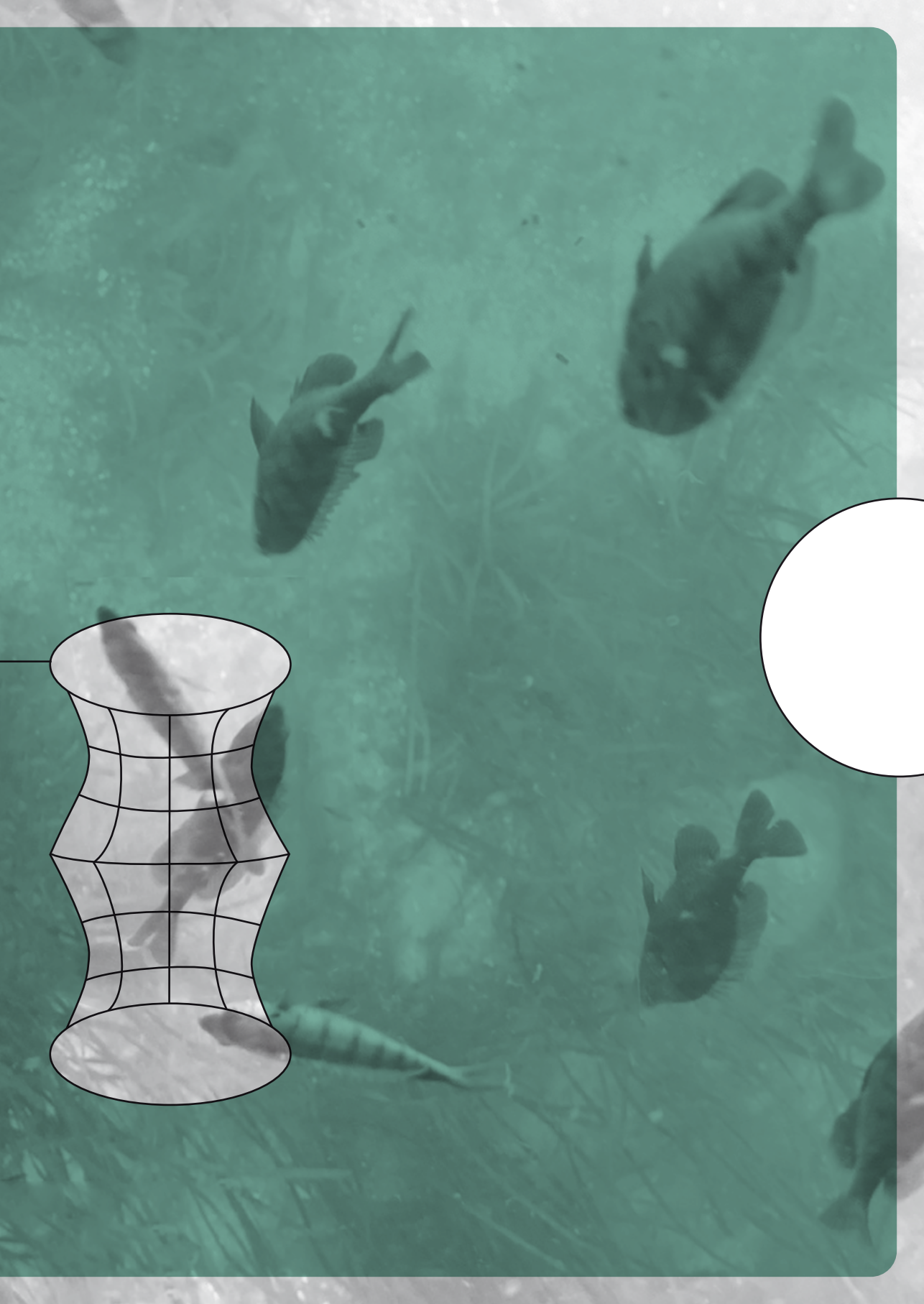
Auf der Suche nach Lösungsmöglichkeiten gehen wir in diesem era-paper aus einer europäischen Perspektive zunächst auf wesentliche ökonomische Merkmale der Branche (Kapitel 2) und, ausgehend vom besonders schwerwiegenden Problem der IUU-Fischerei (dem illegalen, undokumentierten und unregulierten Fischfang), auf ihre wesentlichen Risikofelder ein (Kapitel 3). Im Abschnitt über die Governance-

Architektur (Kapitel 4) stellen wir dar, wie die Regulierung der Branche entstanden ist, welche Lücken allen Anstrengungen zum Trotz bleiben – und fragen anhand von zwei Fallbeispielen in Mauretanien und Thailand, was die Europäische Union mit ihren Instrumenten außerhalb der eigenen Grenzen ausrichten kann. Denn als größter Fischimporteur der Welt ist die EU ein potenziell einflussreicher Akteur. Welche Veränderungen aus unserer Sicht unter den dargestellten Bedingungen zielführend sein könnten und zugleich umsetzbar wären, diskutieren wir im abschließenden Kapitel 5.

Wie in den anderen Ausgaben unserer Reihe era-paper liegt auch diesem Band ein mehrdimensionales methodisches Vorgehen zugrunde. Neben der klassischen Auswertung von Literatur im Sinne einer umfassenden Desk Research ist die qualitative empirische Forschung in Form von zahlreichen Interviews mit Expertinnen und Experten für unsere Arbeit wesentlich. Die Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der relevanten Bereiche aus Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft haben wir vornehmlich als Einzelinterviews geführt, Zwischenergebnisse fortlaufend wiedergespiegelt und diskutiert.

Neben der Zusicherung von Anonymität gegenüber Einzelpersonen gewähren wir diese auch Institutionen und Organisationen. Wir legen großen Wert darauf, unsere Gespräche so zu planen, dass ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Stakeholder-Gruppen gewahrt ist. In den Publikationen unserer Reihe era-paper sehen wir davon ab, die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zu zitieren. Wir haben uns für dieses Vorgehen entschieden, um auch hier ein Ungleichgewicht zwischen Personen, die anonym bleiben möchten, und solchen, die diese Anforderung nicht stellen, zu vermeiden. ■





2

Fischbranche

Der weltweite Bedarf an Fisch ist in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen. Die Anlandemengen der marinen Fischerei vervierfachten sich zwischen 1960 und 1990, ehe sie 1996 mit 86 Millionen Tonnen ihren Höchststand erreichten.¹ Seitdem liegt der Wert mal etwas höher, mal etwas niedriger als 80 Millionen Tonnen pro Jahr.² Dennoch stieg der Fischverbrauch auf der Grundlage eines erheblichen Ausbaus von Zuchtkapazitäten weiter – auf zuletzt 146 Millionen Tonnen³, die weltweit binnen eines Jahres für den Verzehr gefangen und produziert wurden. Das globale Bevölkerungswachstum und die Popularität von Fisch als wichtigem Proteinlieferanten und gesundem Lebensmittel dürften in Zukunft für eine weiter wachsende Nachfrage sorgen. Der Pro-Kopf-Verbrauch erhöhte sich zuletzt binnen zwei Jahrzehnten um ein Drittel und liegt heute im weltweiten Mittel bei mehr als 20 Kilogramm pro Jahr.⁴ In Deutschland war der Verbrauch seit 2011 von 15,5 auf 13,8 Kilogramm zurückgegangen, lag zuletzt aber wieder bei 14,3 Kilogramm.⁵

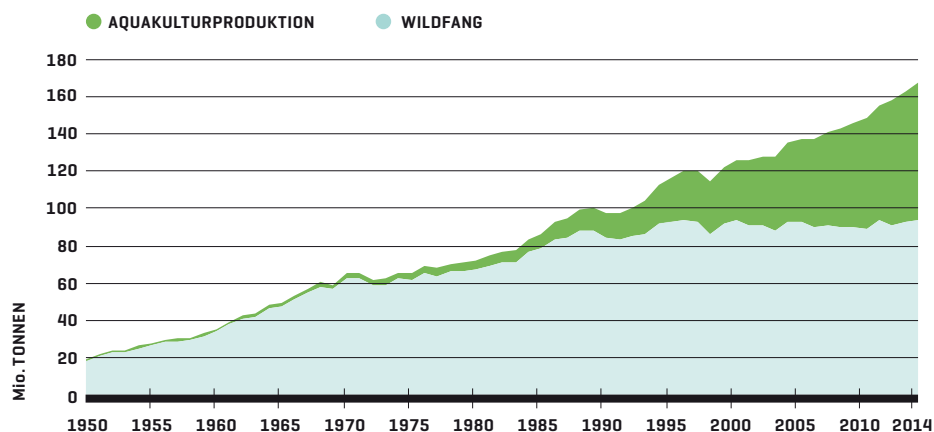


Abbildung 1: Jährliche Fangmenge und Aquakulturproduktion weltweit seit 1950⁶

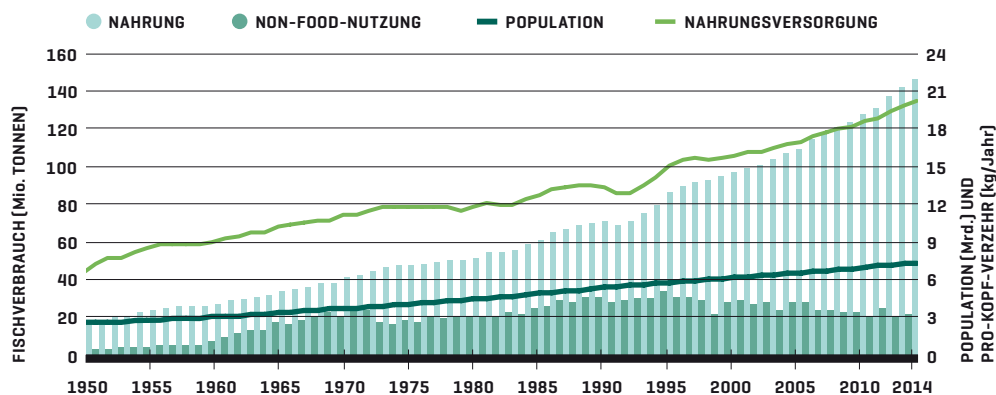


Abbildung 2: Fischverbrauch weltweit seit 1950⁷

Der große Hunger auf Fisch hat sich auf die Preise ausgewirkt. Der Fischpreisindex der Food and Agriculture Organization der Vereinten Nationen (FAO), dessen Basiswert 100 für den Durchschnittspreis der Jahre 2002 bis 2004 steht, kletterte bis auf 157 Punkte im Jahr 2014 und stand zuletzt nach einer kurzen Erholung mit 153 Zählern wieder fast auf seinem Höchstwert. Erfasst werden dabei Handelspreise bei Importen in die EU, die USA und nach Japan.⁸ Die Preise für Fisch und Fischprodukte, das zeigt etwa auch eine Betrachtung des deutschen Markts, bewegen sich weniger stark und mit geringeren Ausschlägen als diejenigen vieler anderer Nahrungsmittel. Die einzelnen Produktgruppen weisen indes durchaus Abweichungen auf. Im deutschen Einzelhandel mussten Verbraucher in den vergangenen Jahren jeweils recht deutliche Aufschläge für Frischfisch hinnehmen, während sich die Preise für Tiefkühlfilets, Marinaden und Konserven kaum veränderten.⁹

Der Preis für einzelne Fisch- und Meeresfrüchtearten kann stark schwanken, unabhängig davon, ob es sich um Wildfang oder um Fisch aus Aquakulturen handelt. Rückläufige Fangmengen im Sinne einer Angebotssteuerung kurzfristig durch Zuchtmaßnahmen auszugleichen, ist schon deshalb unmöglich, weil die Tiere erst über einen längeren Zeitraum wachsen müssen, Lachse beispielsweise rund drei Jahre. Zudem kann es gerade dort, wo sie im Meer stattfindet, auch in der Zucht zu Umwelteinflüssen kommen, die sich negativ auf den Ertrag auswirken. Immer wieder hat zum Beispiel die riesige norwegische Lachsproduktion (und ebenso die in Chile) Ausfälle wegen Parasitenbefalls zu verkraften. Der Exportpreis für Lachs aus Norwegen kletterte nach Angaben der FAO von Dezember 2011 bis Dezember 2016, also binnen fünf Jahren, von knapp 27 auf mehr als 67 Kronen (knapp 7,50 Euro), im Dezember 2015 hatte er noch bei 50 Kronen gelegen. Und für Nordseekrabben verlangten die Fischer 2016 im Durchschnitt 8 Euro pro Kilogramm – doppelt so viel wie ein Jahr zuvor. Krabbenbrötchen wurden daraufhin so teuer, dass ein Imbissbetreiber an den Hamburger Landungsbrücken nach Preiserhöhungen auf zunächst 9,50 Euro sowie später (im Sommer 2017) gar auf 11,50 Euro eine ausführliche Erläuterung auf seiner Internetseite veröffentlichte – mit dem Hinweis, dass die anderen Fischbrötchen aus seinem Angebot ja auch sehr schmackhaft seien.

Die „Krabbenkrise“, wie sie in den Medien gern genannt wird, lässt sich wie viele plötzliche Bestandsänderungen von Fisch- und Meerestierarten nicht umfassend erklären und so wird oft von „natürlichen Schwankungen“ gesprochen. Im Fall der Krabben sei der wichtigste Grund, so sagen Experten, die gestiegene Population des Wittlings, der sich von Krabben ernährt. Solche Wechselwirkungen treten freilich auch zwischen anderen Arten auf, sodass sich die Fangmengen im Meer durch Fangquoten nicht immer verlässlich steuern lassen, zumal eine Reihe anderer ökologischer und klimatischer Bedingungen Einfluss nimmt. Wenngleich Fisch größtenteils tiefgefroren gehandelt wird und daher ein Produkt mit relativ langer Haltbarkeit ist, können Unregelmäßigkeiten im Angebot dennoch höchstens kurzzeitig und nur teilweise aus Lagerbeständen ausgeglichen werden.

Die Auswirkungen einer Angebotsverknappung hängen stark davon ab, welche Fischart betroffen ist. So ist etwa Lachs in Deutschland trotz der deutlichen Verteuerung der am stärksten nachgefragte Speisefisch mit einem Marktanteil von 20 Prozent.¹⁰ Dagegen sind Weißfischarten, wie sie unter anderem in Fischstäbchen und „Schlemmerfilets“ verwendet werden, gegeneinander substituierbar. Auf Preiserhöhungen in diesem Segment reagieren die Konsumenten aber auch mit dem bevorzugten Kauf von Geflügel. In der Ge-

genrichtung werden steigende Fleischpreise im Allgemeinen als Treiber für die Nachfrage nach Fisch angenommen.

Von steigenden Preisen als Resultat veränderter Angebots-Nachfrage-Relationen profitieren in der Regel die Fischer. Steigt die Nachfrage oder verringert sich das Angebot, erhöhen sich insbesondere die Erzeugerpreise – also die Preise ab Fischereifahrzeug. Endverbraucher verarbeiteter Fischprodukte werden häufig erst mit einer größeren Verzögerung zur Kasse gebeten, weil gerade auf stark konzentrierten Märkten wie dem deutschen die großen Einzelhandelsketten über langfristige Preisgarantien ihrer Zulieferer verfügen. Bei Vertragslaufzeiten von nicht selten zwölf Monaten liegt das Risiko dann bei den Verarbeitern. Auch mittelfristige Effizienzverbesserungen beim Fang, die aus der geplanten Erholung der Fischbestände zwangsläufig resultieren würden, dürften sich daher weniger auf den Einzelhandelspreis auswirken, als in der Fischerei verbleiben. Umgekehrt können Einbußen bei der Fangmenge trotz steigender Preise zu Nachteilen für die Fischer und Fischereiunternehmen führen, weil sich der Aufwand pro gefangenem Fisch erhöht. Im Regelfall geht eine solche Situation zulasten der Fischer.

Neben der Verfügbarkeit der Ressource Fisch und der Nachfrage spielt aus Sicht der Fischer noch ein ganz anderer Faktor eine wesentliche Rolle: Der Kraftstoffpreis wirkt sich unmittelbar auf die Erträge aus und beeinflusst im verbreiteten System der Gewinn- oder Fangbeteiligung die Löhne stark. Die Schattenseite der Produktivitätssteigerungen der Fischerei in der jüngeren Vergangenheit ist daher, dass sich daraus kein Trend herleiten lässt – denn vor allem war es das sehr günstige Öl, das zur Verbesserung der Situation beitrug. Zugleich stellen Steuervergünstigungen auf Schiffsdiesel für Fischereifahrzeuge den größten Posten staatlicher Transferleistungen in der Branche dar, mit rund zwei Drittel der gesamten Fischereisubventionen weltweit. Zweitgrößter Posten ist die anteilige Übernahme von Reparatur- und Anschaffungskosten für Fischereifahrzeuge.¹¹ Auch der Kauf von Fischereilizenzen (etwa durch die EU in den Gewässern vor Drittstaaten) wird verbreitet als Subvention verstanden, wenngleich es sich dabei um den Erwerb von Zugangsrechten handelt und die Auszahlung teilweise zweckgebunden (oder gar als Sachleistung) erfolgt. Denn durch den Lizenzerwerb hat die EU lange den Erhalt ihrer überdimensionierten Flotte gesichert. Allerdings beteiligt sie die Unternehmen neuerdings zumindest merklich stärker an den Kosten für den Fischfang in der Ferne.

Die Annahme, der Überfischung seien (trotz Subventionen) schon deshalb Grenzen gesetzt, weil das Verhältnis von Aufwand und Ertrag mit abnehmender Bestandsgröße mehr und mehr aus den Fugen gerate, trifft offenbar nicht auf alle Fischarten zu, denn zuweilen steigen die Preise weit über die üblichen Markterwartungen hinaus. Das gilt zum Beispiel für den extrem gefährdeten Blauflossen-Thunfisch, begehrt insbesondere in Japan für die Herstellung von Sushi. Dass Auktionsergebnisse, wie sie jedes Jahr im Januar aus Tokio berichtet werden, alltäglich werden könnten, steht dann aber wohl doch nicht zu erwarten, denn mit der ersten Thunfischversteigerung des Jahres ist in Japan viel Aberglaube verbunden – mit der Konsequenz irrationaler Preise. Der Rekord für einen Thunfisch liegt Zeitungsberichten zufolge bei umgerechnet 1,35 Millionen Euro, erzielt auf der Neujahrsaktion 2013, was 6090 Euro pro Kilogramm entsprach.

Das Preisniveau, davon geht die FAO in ihren Prognosen aus, wird nach einem zuletzt recht starken Anstieg bis 2014 in den kommenden Jahren seinen leichten Abwärtstrend fortsetzen, ehe es von 2020 an zu einer Stabilisierung auf nach wie vor hohem Niveau

kommen wird. Zwar wird sich demnach der Bedarf an Fisch weiter erhöhen, sowohl wegen des Bevölkerungswachstums als auch wegen eines weiter steigenden Pro-Kopf-Verbrauchs, doch die Erwartung eines geringen Wirtschaftswachstums, rückläufiger Kosten und einer deutlich steigenden Produktion in Aquakulturen bei kaum veränderten Fangmengen von Wildfisch führen zu den zurückhaltenden Vorhersagen der FAO hinsichtlich der Preisentwicklung.¹²

2.1 **Fischfang und Fischproduktion**

Insbesondere in den europäischen Gewässern wurden die Fischbestände über Jahrzehnte hinweg so stark ausgebeutet, dass sie sich kaum erholen konnten. Dennoch könnten auch dort, eine dauerhaft nachhaltige Bewirtschaftung vorausgesetzt, langfristig sogar wieder höhere Fangmengen als zu Zeiten der stärksten Überfischung realisiert werden. Davon unabhängig, bleiben die EU-Mitgliedstaaten aber zur Deckung ihres Bedarfs in hohem Maße auf Importe angewiesen. In Deutschland etwa stammt nicht einmal jeder vierte verzehrte Fisch aus Anlandungen heimischer Fischereifahrzeuge, der Produktion in Binnengewässern und den wenigen Aquakulturen.¹³ Inklusiv des Bedarfs der deutschen Fischindustrie zur Herstellung von Exportgütern werden sogar 87 Prozent der benötigten Rohware eingeführt.¹⁴ Der deutsche Fischereisektor ist damit von ökonomisch ausgesprochen geringer Relevanz.¹⁵

Auch global betrachtet ist die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Fischerei gemessen an ihrem BIP-Anteil eher gering. Dennoch besteht eine starke Abhängigkeit einiger Regionen¹⁶ (auch in südeuropäischen Staaten), zumal die Fischerei und ihre benachbarten Bereiche arbeitsintensiv sind und ihre Relevanz für den Gesamtarbeitsmarkt daher wesentlich größer ist als ihr Beitrag zum BIP. Es wird angenommen, dass weltweit knapp 38 Millionen Menschen in der Fischerei und weitere 18,8 Millionen in der Fischzucht beschäftigt sind, davon gut ein Drittel in Vollzeit.¹⁷ In den vergangenen 25 Jahren verschob sich das Verhältnis von Fischern zu Fischzüchtern von 83:17 auf 67:33 Prozent. Nachdem die Zahl der Beschäftigten in beiden Bereichen zwischen 2000 und 2010 um rund 10 Millionen stark angestiegen war, wies die FAO in ihrem jüngsten Bericht (mit Zahlen für das Jahr 2014) erstmals wieder einen leichten Rückgang um rund 150 000 Personen im Vergleich zum Vorjahr aus.¹⁸ Bis zu 90 Prozent der Fischer arbeiten in der Kleinfischerei in Entwicklungsländern.¹⁹

Gemessen an den Fangmengen, ist China mit fast 15 Millionen Tonnen pro Jahr mit großem Abstand die Fischereination Nummer eins, gefolgt von Indonesien (6) und den USA (5).²⁰ Im Vergleich dazu ist die deutsche Fischerei mit etwas mehr als 200 000 Tonnen kaum relevant. Innerhalb der EU verfügt Spanien mit 1,1 Millionen Tonnen über die größte Fischerei. Die Europäische Union kommt auf knapp 5,5 Millionen Tonnen jährlich. 45,5 Millionen Tonnen und damit mehr als die Hälfte der zuletzt weltweit 81,5 Millionen Tonnen Wildfang entfallen auf Asien.

LAND	FANGMENGE (Tonnen)
CHINA	14.811.390
INDONESIEN	6.016.525
USA	4.954.467
RUSSLAND	4.000.702
JAPAN	3.630.364
ZUM VERGLEICH: EUROPÄISCHE UNION	5.387.897

Abbildung 3: Die fünf größten marinen Fischfangnationen weltweit (Stand: 2014)²¹

Von den im Meer gefangenen Fischen werden gut 20 Millionen Tonnen pro Jahr im Non-Food-Bereich verwendet, überwiegend für die Herstellung von Fischmehl und Fischöl als Futtermittel in Zuchtbetrieben.²² Wenn auch in Deutschland besonders Norwegen als Herkunftsland des hierzulande besonders beliebten Lachses bekannt sein mag, dominiert Asien dennoch auch den Markt der Aquakulturen: Von den im Jahr 2014 weltweit produzierten 65,5 Millionen Tonnen Fisch und anderen Meerestieren stammten allein 45,5 Millionen Tonnen aus China. Asien ausgenommen, brachte es der Rest der Welt zusammen auf gerade einmal gut 8 Millionen Tonnen. Das erhebliche Wachstum im Bereich der Aquakultur geht schon seit vielen Jahren beinahe ausschließlich auf erweiterte Kapazitäten in Asien zurück.²³

2.1.1 Fischerei

Die Vermessung der Fischerei ist ein durchaus komplexes Unterfangen, denn es werden bei der Beschreibung dieses Sektors Differenzierungen nach einer Reihe unterschiedlicher Kriterien getroffen, etwa nach Schiffsgröße, Motorisierung, Fangmethode oder Fangregion. Eine Einigung auf trennscharfe Kategorien erscheint unmöglich, schon weil verschiedene Regulierungen zur Anwendung kommen, die zum Beispiel einerseits auf technische, andererseits aber auch auf hoheitsrechtliche Größen referieren. So gelten innerhalb der EU je nach Schiffsgröße abweichende nationale oder europäische Sicherheitsbestimmungen sowie den Fischfang betreffende Dokumentations- und Meldepflichten.

Recht eindeutig ist gleichwohl eine Abgrenzung der Binnen- von der Meeresfischerei möglich. Schwieriger bleibt die Trennung zwischen der handwerklichen und der Küstenfischerei (auch Small-Scale-Fisheries) auf der einen sowie der Hochseefischerei (wiederum untergliedert in Kleine und Große Hochseefischerei) auf der anderen Seite. Hintergrund sind verschiedene Referenzwerte, insbesondere die Größe von Fischereifahrzeugen (nach Länge und Tonnage) und die Entfernung zwischen Zielregion und Küste. Unterschiede in der Erfassung und statistischen Aufbereitung sind auch durch die Bezugnahme auf die einzelnen nationalen und internationalen Rechtsordnungen und Übereinkommen zu erklären.

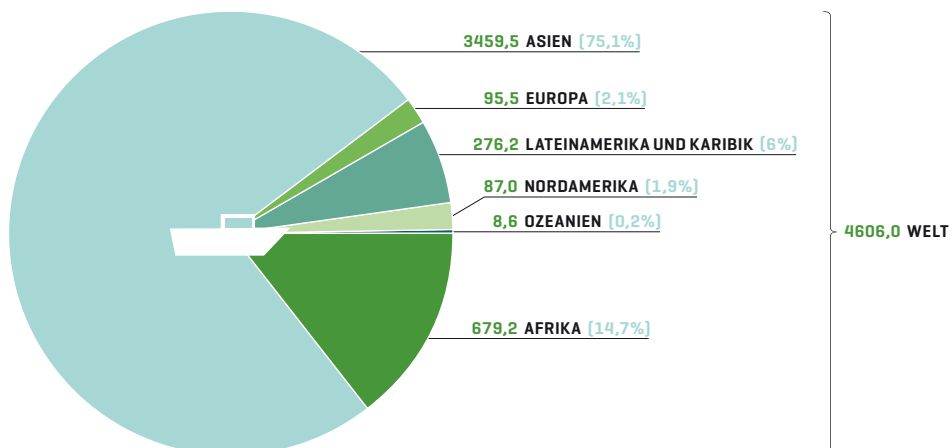


Abbildung 4: Anzahl der Fischereifahrzeuge nach Regionen²⁴ (in Tausend)

Unzweifelhaft ist die Dominanz der Klein- und Küstenfischerei gegenüber der Hochseefischerei, nimmt man die Anzahl der Schiffe zum Maßstab. Nach den 2016 veröffentlichten neuesten verfügbaren Daten der FAO waren im Jahr 2014 ungefähr 85 Prozent der motorisierten Fischereifahrzeuge kürzer als 12 Meter, aber nur 2 Prozent mit einer Länge von 24 Meter oder mehr eindeutig der Hochseefischerei zuzuordnen.^{25,26} Gut ein Drittel aller nach FAO-Schätzung 4,6 Millionen für den Fischfang genutzten Boote, Kutter und Trawler sind nicht motorisiert (bei sinkender Tendenz); in Afrika, dem Kontinent mit den zweitmeisten Fischereifahrzeugen, lag der Anteil sogar bei mehr als 60 Prozent. Drei Viertel aller weltweit existierenden Fischereifahrzeuge (fast dreieinhalb Millionen) werden in Asien eingesetzt oder fahren unter der Flagge eines asiatischen Staates.

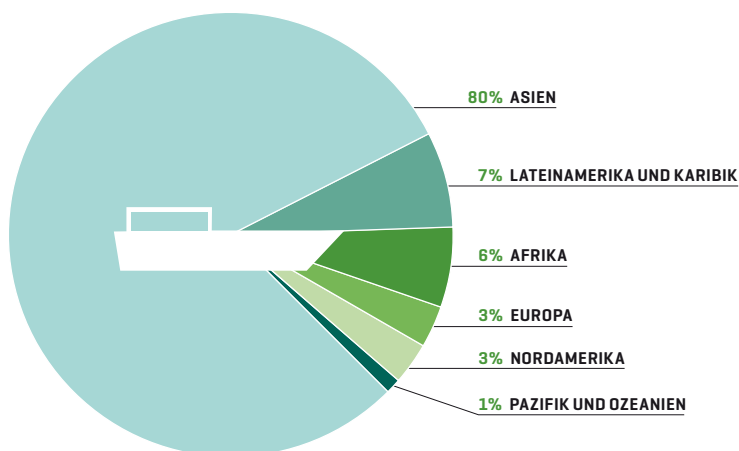


Abbildung 5: Globale Verteilung der motorisierten Fischereifahrzeuge²⁷

Es sind also bei Weitem nicht nur die riesigen Fabrikschiffe, von Medien und in NGO-Kampagnen zuweilen als „Monstertrawler“ ins Bild gesetzt, die unseren Bedarf an Fisch decken. Wenngleich angesichts der vielen Millionen Tonnen, die jährlich gefangen werden, vielleicht schwer vorstellbar, hat zuweilen sogar die Gruppe der Freizeitangler einen relevanten Einfluss auf die Größe der Fischbestände, die vielen Kleinfischer in Afrika und Asien ohnehin. In Relation zur Zahl der Schiffe aber leisten die wenigen großen Fischereifahrzeuge eben doch den größten Beitrag zur gesamten Fangmenge. Nicht immer, aber häufig sind gerade sie es, die hinsichtlich des Treibstoffverbrauchs mit vergleichsweise sehr guten Bilanzen aufwarten können.

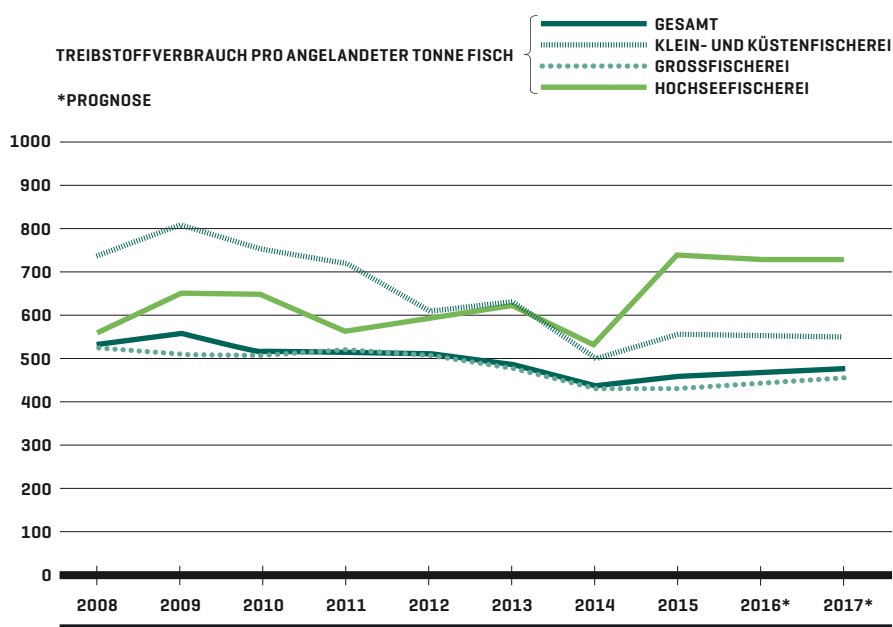


Abbildung 6: Treibstoffverbrauch der EU-Fischereiflotte pro Tonne angelandetem Fisch²⁸

Der Energieaufwand, der an Bord im Mittel zu 60 Prozent für den Antrieb und zu 40 Prozent für die Verarbeitung, den Betrieb von Winden, Beleuchtung etc. benötigt wird, ist in der Hauptsache von der Größe des befischten Bestands und von der Fangmethode abhängig. Gerade die pelagische Fischerei mit Schleppnetzen auf Schwarmfische im freien Wasser schneidet hier mit Bestwerten von 100 Liter Treibstoff pro Tonne Hering besonders gut ab. Zum Vergleich: Für die Thunfisch-Fischerei mit Langleinen im Pazifik wurde ein Dieselverbrauch von bis zu 3400 Liter pro Tonne ermittelt.²⁹ Der Durchschnitt von 620 Liter pro Tonne kann durchaus von handwerklichen Subsistenzfischereien weit übertroffen werden: Für die Fangaktivitäten der kanadischen Cree-Indianer geben Forscher einen Verbrauch von 1400 Liter pro Tonne an.³⁰ Der Anteil der Fischerei am globalen Treibstoffverbrauch beträgt 1,2 Prozent.³¹ Neben dem CO₂-Ausstoß entscheidet jedoch eine Reihe weiterer Faktoren, insbesondere die Fangmethode, die Fangregion und

die Zielart, darüber, wie umweltverträglich eine Fischerei ist. Schäden, die das Fanggeschirr am Meeresboden hinterlässt, aber auch ein großer Anteil an sogenanntem Beifang (der meist tot oder sterbend wieder über Bord geworfen wird) können letztlich schwerer wiegen als Pluspunkte in Sachen Energieeffizienz.

Unter die Hochseefischerei fallen zwar auch Schiffe bis zu 32 Meter Länge (sogenannte Kleine Hochseefischerei), deren Fanggebiete sich mit denen der Küstenfischer teilweise überschneiden können, stärker von Interesse als diese und andere sehr technische Differenzierungen (die zum Beispiel maßgeblich sind für die Gültigkeit von Sicherheitsbestimmungen oder die benötigten Befähigungszeugnisse der Kapitäne) ist für uns aber eine Trennung zwischen dem Fischfang innerhalb der Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) der Küstenstaaten und in dem 200 Seemeilen von der Küste entfernt beginnenden Gebiet der Hohen See, also außerhalb der AWZ. Diese Unterscheidung wurde erstmals im Jahre 1982 im Internationalen Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen getroffen. Dass es sich hierbei nicht schlicht um eine Regelung des Zugriffs auf Ressourcen handelt und welche Konsequenzen sie auslöst, werden wir in Kapitel 4 (Governance) ausführlicher thematisieren.

FISCHEREIMETHODEN

Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Fischereimethoden, deren Einsatz unter anderem von der Zielart abhängig ist. Pelagische Schleppnetze etwa werden durch das Wasser gezogen, ohne dass sie Schäden am Meeresboden verursachen; allerdings ist der Anteil des hierbei anfallenden Beifangs in einigen Regionen recht hoch. Grundsleppnetze, insbesondere die mit Metallgestängen beschwerten Baumkurren, können schwere Schäden am Meeresboden verursachen. Dieses Problem tritt bei Ringwadennetzen, die um einen Fischschwarm gelegt und dann geschlossen werden, nicht auf, es kann dabei aber zum ungewollten Fang von Delfinen und Schildkröten kommen. In Stellnetzen, die für einen bestimmten Zeitraum verankert werden, können sich Schildkröten und Seevögel verfangen. Bei den bis zu 100 Kilometer langen Langleinen, an deren kurzen Nebenleinen Haken und Köder befestigt sind, ist darüber hinaus der Beifang (Delfine, Haie) problematisch. Die Weiterentwicklung der Fangmethoden reicht von der Integration von Lichtmarkierungen, die etwa Schildkröten abschrecken sollen, bis zu elektrischen Fischernetzen, bei denen Grundfische statt durch Ketten und Stangen mit elektrischen Impulsen aufgescheucht werden.³²

An dieser Stelle sei zunächst nur auf zwei wesentliche Kennzeichen der Hochseefischerei hingewiesen, nämlich zum einen auf die besondere Ausstattung der Flotte mit für große Entfernungen und nicht selten mehrmonatige Seeaufenthalte geeigneten Fabrikschiffen und zum anderen auf den geringen Anteil der Hochseefischerei am Gesamtvolumen. Knapp zehn Millionen Tonnen wurden zwischen 2000 und 2010 im

Jahresdurchschnitt jenseits der 200-Seemeilen-Grenze gefangen, das sind rund zwölf Prozent der durchschnittlichen jährlichen Fangmenge von 80 Millionen Tonnen.³³ Das liegt nicht nur daran, dass der Fischfang auf Hoher See aufwendiger ist als in Küstengewässern, sondern hat in der Hauptsache mit dem geringeren Fischreichtum in den betreffenden Regionen zu tun. Die deutsche Hochseeflotte wurde in den vergangenen Jahren verkleinert und umfasst zurzeit nur noch acht Fahrzeuge, die alle von ausländischen Unternehmen betrieben werden.³⁴

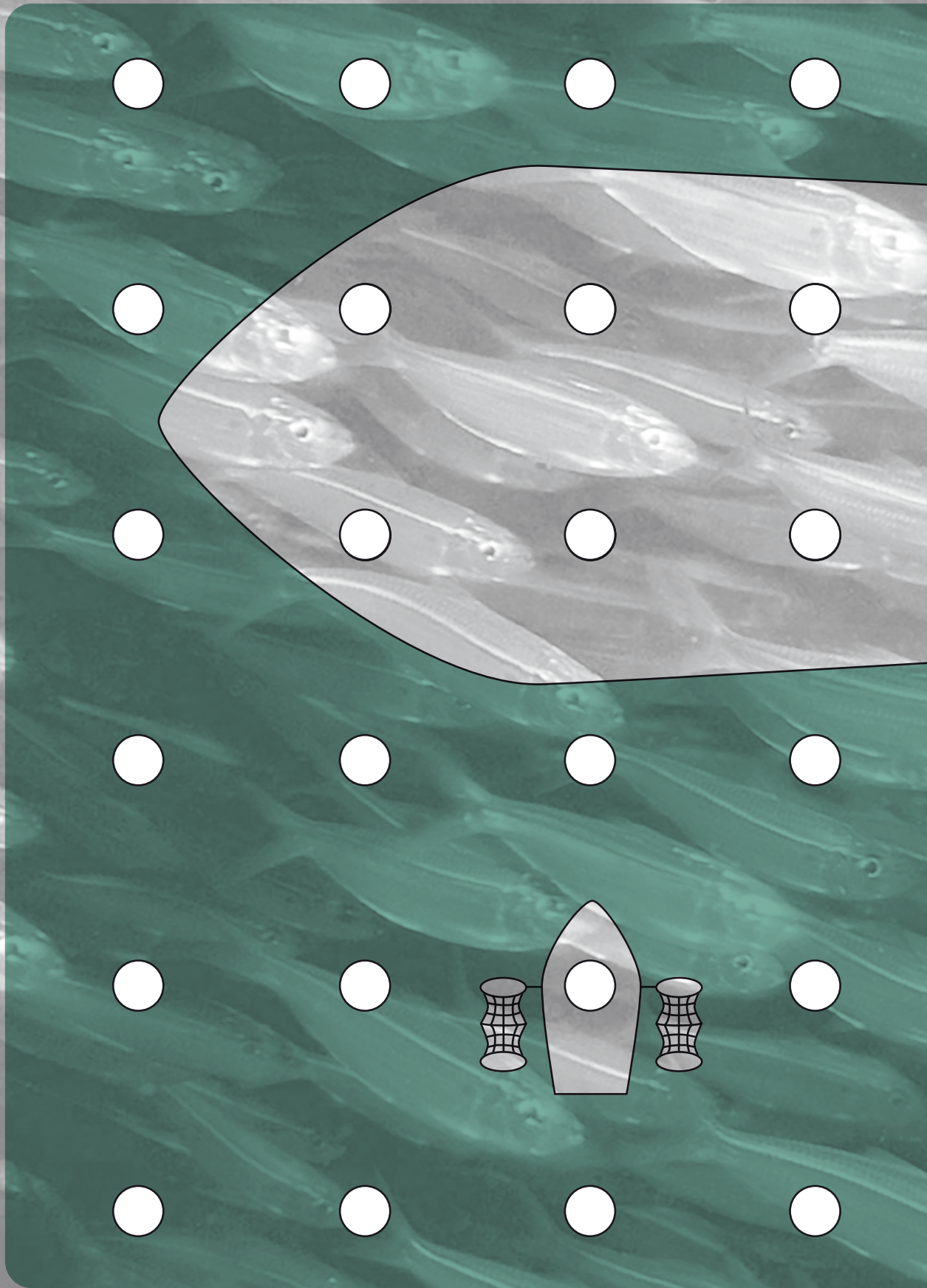
2.1.2 **Aquakultur**

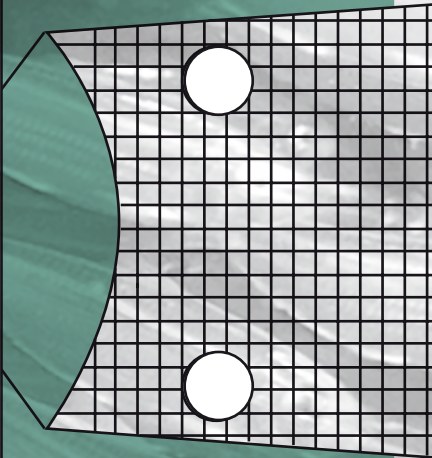
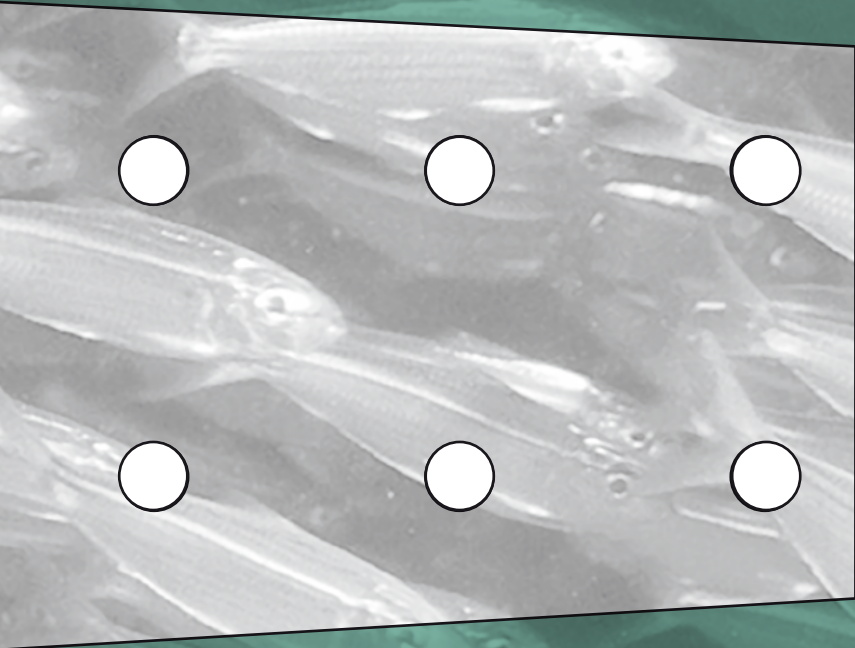
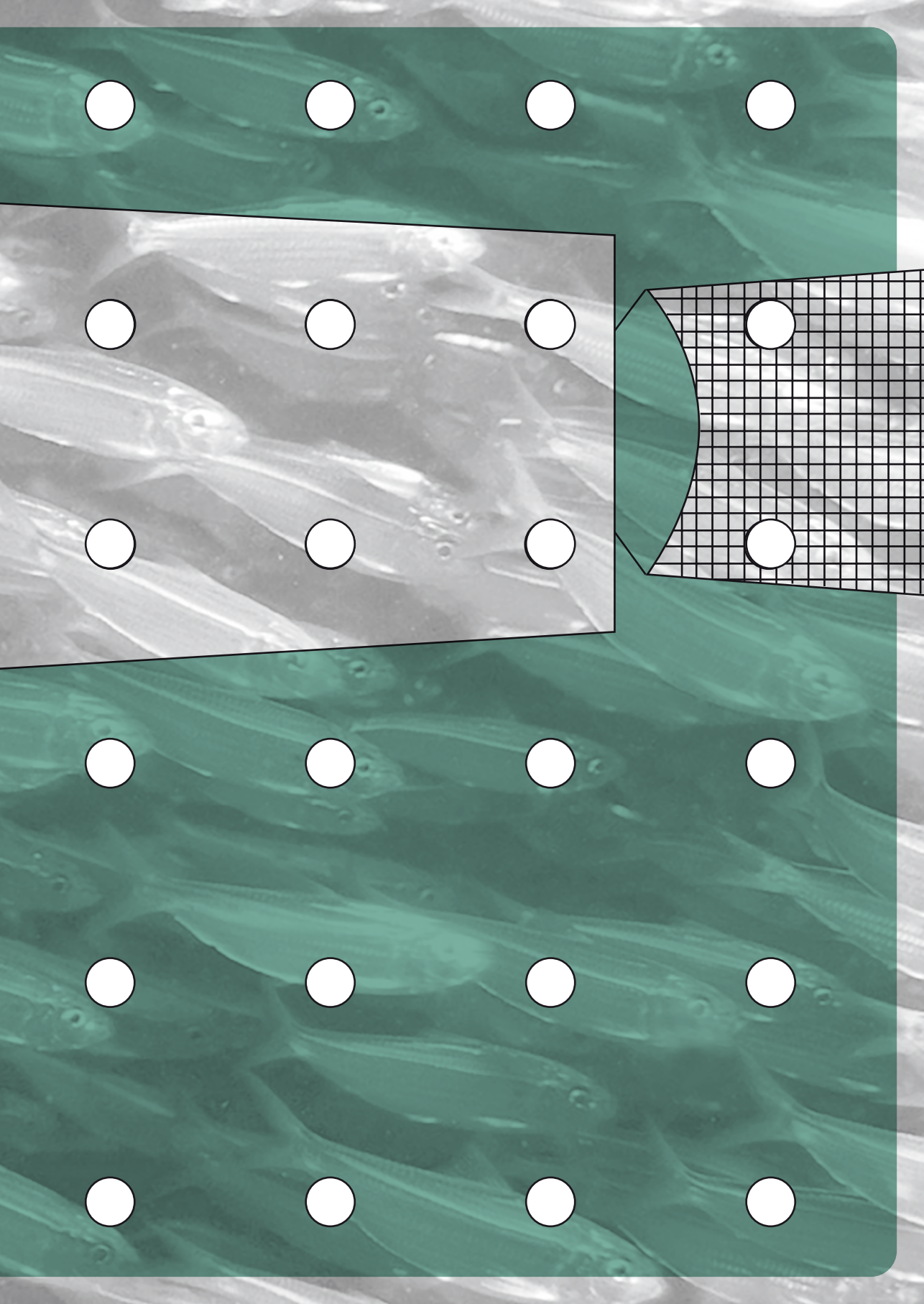
Während die Menge des Wildfangs stagniert, hat sich der Ausbau von Aquakulturen seit den 1990er-Jahren in sehr raschem Tempo vollzogen, was eine fortgesetzte Steigerung der Produktion ermöglichte. Für die Zucht eignen sich bestimmte Fischarten, besonders aber auch einige Krustentiere und Muscheln. 65,5 der weltweit 73,8 Millionen Tonnen wurden im Jahr 2014 nach Angaben der FAO in Asien produziert, davon etwa ein Drittel in marinen Zuchtanlagen und zwei Drittel in Binnengewässern. Die endgültigen Daten liegen noch nicht vor, aber Experten gehen davon aus, dass 2016 erstmals mehr in Aquakulturen produzierter als wild gefangener Fisch auf den Tellern landete. Viele Farmen werden von Konzernen betrieben, die auch in der Fischerei und Fischverarbeitung zu den großen Playern zählen.

Je nach Art unterscheidet sich der Zuchtprozess stark. Gerade mit der Aufzucht der Larven ist eine Vielzahl an Familien-Kleinbetrieben befasst. Weniger dort als bei der Verarbeitung von Fischen und Shrimps wird in einigen asiatischen Regionen ein erhöhtes Risiko für Kinderarbeit angenommen. Außerdem kommt es zu Landkonflikten und zur Zerstörung von Ökosystemen. Insbesondere sind die für Aquakulturen sehr gut geeigneten, aber meist nur für drei Jahre nutzbaren Mangrovenwälder gefährdet. Umweltschäden entstehen etwa auch durch die Ausscheidungen der Fische sowie durch die Verabreichung von Medikamenten, vor allem Antibiotika. Umstritten sind Auswirkungen durch die Flucht genveränderter Tiere aus Zuchtanlagen im Meer.

Hinsichtlich der Nahrungsmittelqualität gelten Fische aus Aquakulturen, so auf Medikamentengabe und Chemikalieneinsatz zumindest weitgehend verzichtet wird, als oftmals gleichwertig zu Wildfisch. Ihr landläufiges Image spiegelt dies jedoch nach wie vor nicht wider. Das Verhältnis aus Zuchtkapazitäten, Fangmengen der entsprechenden Art und der Nachfrage wirkt preisbildend, ohne dass sich eine generelle Aussage treffen ließe, ob Wild- oder Zuchtfisch für den Endverbraucher teurer ist.

Von 2011 bis 2014 wuchs die Aquakultur-Produktion weltweit um knapp 20 Prozent. Ein erheblicher Ausbau der geringen Kapazitäten in Europa ist trotz der Förderung durch die EU wegen des Mangels an geeigneten Flächen und der Konkurrenz zur Landwirtschaft nicht zu erwarten.³⁵ In anderen Regionen dürfte es indes zu einem weiteren Wachstum kommen. Allerdings ist die Zucht von Raubfischen schon wegen eingeschränkter Kapazitäten beim Futter limitiert. Daher wird zum einen erforscht, ob etwa Lachse mit vegetarischen Ersatzstoffen ernährt werden können, zum anderen suchen Wissenschaftler nach für die Zucht besonders gut geeigneten Arten. Ein Lachs zum Beispiel kann bis zu vier Kilogramm Fisch verzehren, um ein Kilogramm an Gewicht zuzunehmen. Wenngleich der Fischanteil im Lachsfutter moderner Aquakulturen inzwischen deutlich geringer ist, lässt





diese ungünstige Bilanz zusammen mit zahlreichen ökologischen und sozialen Problemen die Zukunft der Aquakultur im Moment noch offen erscheinen. Vielen aber gilt die Zucht als die große Hoffnung im Kampf gegen Überfischung – eine Weiterentwicklung der Methoden ebenso vorausgesetzt wie die Spezialisierung auf bestimmte Arten.³⁶

Obwohl die Bedeutung der Aquakultur stark zugenommen hat und weiter zunehmen wird, werden wir sie in diesem Paper nur am Rande thematisieren und uns stattdessen auf die Fischerei konzentrieren. Diese Entscheidung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich beim Fischfang und der Fischzucht um zwei sehr unterschiedliche Branchen mit jeweils ganz eigenen Charakteristika handelt. Dabei bringt die Aquakultur weitgehend all diejenigen (ethischen und ökologischen) Probleme mit sich, die auch in der Massentierhaltung anzutreffen sind, und steht in einer engeren Verbindung mit dem Agrarsektor als dem Fischfang. Bei der Betrachtung des weiteren Verlaufs der Wertschöpfungskette, nämlich der Verarbeitung und dem Verkauf von Fisch und Fischprodukten, ist die Herkunft der Rohware, also der Unterschied zwischen Wild- und Zuchtfisch, nur für einzelne Risikofelder von Relevanz, etwa bei der Zertifizierung und der Lebensmittelsicherheit.

2.2 Wertschöpfung

Die Wertschöpfungskette im Fischsektor ist – lässt man die teilweise komplizierten Produktionsprozesse in Aquakulturen unberücksichtigt – im Branchenvergleich kurz und übersichtlich. Im Extremfall hat sie nur zwei Glieder, nämlich den Fang und den anschließenden Direktvertrieb im Hafen an den Endkunden. Solch kurze Wege sind natürlich nur in der Klein- und Küstenfischerei sowie beim Fischfang in Binnengewässern möglich; die großen Fabrikschiffe der Hochseefischerei frieren ihren Fang zunächst an Bord ein, bevor er häufig mehrere Wochen später angelandet wird. Im Allgemeinen lässt sich die Wertschöpfungskette von Fischprodukten wie folgt darstellen: Fang (Zucht) – Zwischenhändler – Verarbeitung – Vertrieb – Verkauf. Abweichungen ergeben sich in der Herstellung von Fischprodukten für die Industrie, also hauptsächlich Fischmehl und Fischöl als Futtermittel oder Futterzusatz.



Abbildung 7: Wertschöpfungskette Fisch

Der in europäischen Supermärkten angebotene Fisch hat meist eine weite Reise hinter sich, die gerade für Arten wie den in Deutschland so beliebten Alaska-Seelachs mehrheitlich über China führt. Dort werden die zuvor an Bord vorverarbeiteten (geköpften und ausgenommenen) und anschließend gefrosteten Fische aufgetaut, filetiert und schließlich – zu genormten Blöcken geformt – wiederum tiefgefroren an Fischverarbeitungsbetriebe geliefert, die Endprodukte wie Fischstäbchen oder Schlemmerfilets herstellen. Bei diesem sogenannten Double-Frozen-Verfahren wird der Fisch zum Filetieren nach

Unternehmensangaben zwar nur recht kurz auf maximal null Grad „erwärmt“, dennoch kann sich der Prozess auf den Geschmack und vor allem die Konsistenz auswirken. Das zweimalige Frosten lässt sich vermeiden, wenn der Fisch gleich nach dem Fang an Bord filetiert wird, doch längst nicht alle industriellen Fangschiffe sind mit entsprechenden Anlagen ausgerüstet.³⁷ Bei Einhaltung entsprechender Standards soll das Double-Frozen-Verfahren aus hygienischer Sicht zwar unbedenklich sein, gleichwohl dürfte der zusätzliche Verarbeitungsschritt immer ein zusätzliches Risiko hinsichtlich Verunreinigung oder Verderb der Ware bedeuten. Verschiedentlich wird zudem über Praktiken berichtet, den Wasseranteil im Filet zu erhöhen (und damit Gewicht und Preis). Demnach bleibt häufig auch intransparent, ob und welche Zusatzstoffe verwendet werden. Wie verbreitet diese Vorgehensweise ist, lässt sich jedoch nicht sagen.

Auch der Vertrieb von Frischware aus der Küstenfischerei ist keineswegs frei von Risiken, weil Unterbrechungen der Kühlkette nicht immer ausgeschlossen werden können. Mehr als zwei Grad warm soll der Fisch zu keinem Zeitpunkt sein, um die maximale Haltbarkeit von zehn Tagen erreichen zu können. Ob das an Bord und nach der Anlandung in den Auktions- und Lagerhallen der Großhändler stets gewährleistet ist, lässt sich kaum flächendeckend überprüfen. Davon abgesehen unterscheidet sich die Kühlkette beim weiteren Transport dann nicht mehr von der anderer zu kühlender Waren; das gilt insbesondere für die Logistik von Tiefkühlfishprodukten.

Anders als etwa die großen Mengen des in China verarbeiteten Alaska-Seelachses (oder Massenware aus nähergelegenen Regionen), wird die Ware der Klein- und Küstenfischer, gerade wenn es sich um edle und teure Arten handelt, nicht unbedingt per Containerschiff (oder Lkw), sondern häufig per Flugzeug transportiert – in speziellen Boxen und auf Eis gelegt. Die Fischverarbeiter vor Ort übernehmen den Vertrieb häufig selbst, arbeiten aber auch im Auftrag von Zwischenhändlern, die gerade kleine Mengen exklusiver Ware distribuieren, zum Beispiel für europäische Spitzenrestaurants. Solche „Edelfische“ landen in der Regel höchstens zwei Tage nach dem Fang auf dem Teller.

In den vergangenen Jahren haben viele Unternehmen ihre Bemühungen verstärkt, über möglichst viele Glieder der Lieferketten eine bessere Kontrolle zu erlangen (vertikale Integration). Weil im Allgemeinen immer weniger Fisch auf Auktionen gehandelt wird, bemühen sich Einkäufer zunehmend um einen engeren Kontakt zu ihren Zulieferern. Händler von Frischfisch und kleinere Produzenten von Fischprodukten kennen zudem die Fischer (und Fischzüchter), bei denen sie kaufen, häufig persönlich und sind regelmäßig selbst in der Fangregion vor Ort. Manche Verarbeiter vertreiben auch Frischfisch, der allerdings, trotz zuletzt steigender Tendenz, nur einen kleinen Teil des Geschäfts ausmacht (in Deutschland nach Angaben des Fisch-Informationszentrums rund 10 Prozent).³⁸ Gerade in hochpreisigen Segmenten bauen Verarbeiter und Zwischenhändler zum Teil eigene Logistiksparten auf, um ihre Produkte selbst an die Spitzengastronomie und den Einzelhandel ausliefern zu können.

Wenngleich eine zunehmende Marktkonzentration in der Hochseefischerei zu beobachten ist, bleibt der Sektor im Bereich der handwerklichen und der Küstenfischerei sehr kleinteilig und stark von Alleinselbstständigen und Familienbetrieben geprägt, zumal es sich um eine Branche mit einem hohen Anteil von Nebenerwerbstätigen handelt. Vielerorts nimmt die Zahl der Fischer zu, etwa an einigen Küsten Afrikas, während sie beispielsweise in Thailand wegen andauernder Überfischung reduziert werden muss. Die Fische-

reipolitik der EU sieht einerseits die Förderung der Klein- und Familienbetriebe aus ökologischen Gründen und zur Sicherung von Beschäftigung vor, andererseits ist die Kapazität der Flotten im Verhältnis zur verfügbaren Fangmenge zu groß.³⁹ Eine effiziente Nutzung der Ressource wird zudem immer auch auf die industrielle Fischerei in der Hochsee⁴⁰ angewiesen sein, weil einige Bestände (vor allem Schwarmfischarten) nur so erreichbar sind. Die deutsche Kutter- und Küstenfischerei hat sich in den zurückliegenden anderthalb Jahrzehnten von 2300 auf 1400 Fahrzeuge stark verkleinert. Mehr als die Hälfte des Fangs der deutschen Flotte landen aber ohnehin die acht Fahrzeuge der Großen Hochseefischerei an.⁴¹

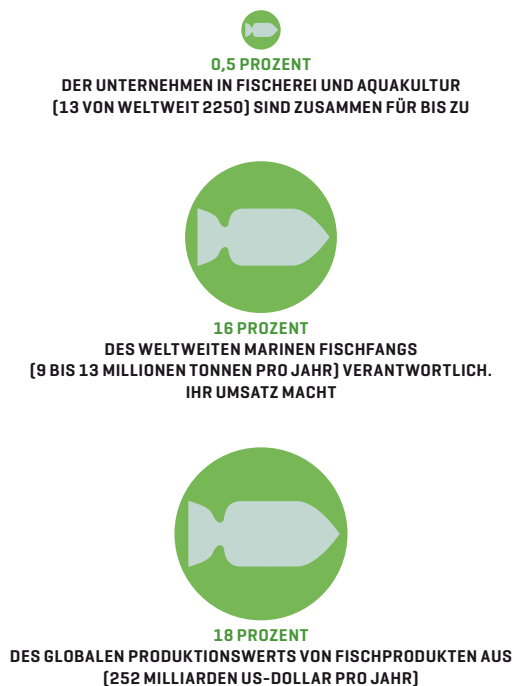


Abbildung 8: Marktkonzentration in der Fischerei und Fischverarbeitung⁴²

Die in der internationalen Betrachtung zunehmende Konzentration der Branche lässt sich an wenigen Zahlen zeigen. So stammen die 13 größten Konzerne aus sieben Ländern, nämlich Japan, Norwegen, Thailand, China/Hongkong, Südkorea, Spanien und den USA; sie stellen zusammen zwar nur 0,5 Prozent aller (registrierten) Fischerei- und Aquakulturunternehmen weltweit, ihr Umsatz entspricht aber fast einem Fünftel des globalen Produktionswerts von Fischprodukten.⁴³ Zahlreiche dieser Unternehmen besitzen eine eigene Flotte und verarbeiten den Fang dann entweder auf den Schiffen oder in eigenen Produktionsstätten an Land. Insbesondere in Asien vereinen die Konzerne neben der

Fischerei und Fischverarbeitung auch Unternehmen aus dem Agrar- und Nahrungsmittelsektor unter ihrem Dach. In vielen Fällen schließt die vertikale Integration der Unternehmen die Aquakultur und die Herstellung von Fischmehl und Fischöl ein. Die Konzentrationsprozesse dürften sich in Zukunft fortsetzen und verstärken, wenngleich das Einfluss- und Veränderungspotenzial der größten Unternehmen aufgrund deren weltweiter Tätigkeit und Vernetzung schon jetzt als wesentlich einzuschätzen ist.⁴⁴

Auf dem deutschen Markt sind Produktionsstätten und Verarbeitungsunternehmen meist bereits in den Händen internationaler Unternehmen. Größtenteils wurden sie von Pacific Andes aus Hongkong (Greenland Seafood), Samherji aus Island (Cuxhavener Reederei, Deutsche Fischfang Union, Icefresh) und Parlevliet aus den Niederlanden (Doggerbank Seefischerei, Euro-Baltic Fischverarbeitung, German Seafood, Mecklenburger Hochseefischerei) gekauft. Bekannte deutsche Marken gehören fast ausschließlich größeren deutschen Mutterkonzernen (Appel ist Teil der Heristo AG, Iglo eine Marke von Frozen Fish International und Costa gehört zur Apetito-Gruppe) oder wurden von einem der Marktführer aufgekauft (wie beispielsweise Hawesta und Rügen Fisch von Thai Union). Der größte deutsche Fischverarbeiter ist Deutsche See (Bremerhaven), ehemals der heutigen Restaurantkette Nordsee zugehörig.

Die jährlich vom Fisch-Informationszentrum veröffentlichte Hitliste der am stärksten nachgefragten Speisefische in Deutschland wird regelmäßig von Lachs und Alaska-Seelachs angeführt, gefolgt meist vom Hering. Fast die Hälfte ihrer Fischeinkäufe, zum Großteil gefrorene, geräucherte, marinierte oder in Dosen konservierte Ware, erledigen die Deutschen mittlerweile in Discontern, nur 6 Prozent in Fischfachgeschäften. Mit zunehmender Tendenz nehmen die Einzelhändler vormals nur im Fachgeschäft erhältlichen Frischfisch in ihr Sortiment auf, den sie entweder, analog zu den bekannten Fleisch- und Wurstständen, an sogenannten „Frischetheken“ oder in speziellen Folienverpackungen anbieten. Hierzulande gilt das Frischfisch-Angebot der Discounter als wesentlicher Grund für den zuletzt wieder gestiegenen Pro-Kopf-Verbrauch; jedoch handelt es sich bei der verpackten Frischware teilweise um aufgetaute Filets, also nicht um fangfrischen Fisch.

Die hohe Marktkonzentration im deutschen Einzelhandel bringt diesen in eine starke Verhandlungsposition gegenüber der verarbeitenden Industrie, insbesondere in Bezug auf Massenware wie Fischkonserven. Wenn auch die Situation nicht vergleichbar ist mit den Preisvorgaben, die Discounter insbesondere bei Milch in den vergangenen Jahren häufig machen konnten, ergibt sich für die Fischverarbeiter dennoch die Schwierigkeit, die Rohware auf einem Verkäufermarkt, also in Bezug auf den Preis aus einer schwachen Verhandlungsposition heraus beziehen und später auf einem stark konzentrierten Markt anbieten zu müssen. Gerade (aber nicht nur) für Handelsmarken gilt daher, dass die Fischverarbeiter oftmals langfristige Preisgarantien mit einer Laufzeit von zwölf Monaten geben müssen, um überhaupt zum Zuge kommen zu können. Weil der Preis für die Rohware aber tagesaktuell ermittelt wird und eine Vorratshaltung für ein Jahr ausgeschlossen ist, sind die Verarbeiter darauf angewiesen, die Marktentwicklung sehr exakt zu prognostizieren – was angesichts der zahlreichen kaum kalkulierbaren Faktoren auf der Angebotsseite eine äußerst schwierige Aufgabe ist. Viele Verarbeiter beklagen daher, die Hauptlast des Risikos tragen zu müssen.

In einigen Entwicklungsländern, besonders solchen mit einer längeren Fischereitradition, etablieren sich hinsichtlich des Vertriebs an den Endverbraucher seit einiger Zeit

ähnliche Strukturen wie etwa in Deutschland oder anderen westlichen Industrienationen. Vornehmlich im asiatischen Raum verdrängen nationale und internationale Supermarktketten zunehmend die informellen Märkte und bieten zwar bessere Qualität, jedoch zu deutlich höheren Preisen. Daraus können Versorgungsrisiken für die ärmere Bevölkerung resultieren, die sich den Einkauf in den Supermärkten nicht leisten kann, jedoch keine Bezugsquellen für günstigere (minderwertige) Waren mehr findet. Darüber hinaus konzentrieren sich mancherorts auch Kleinfischer stärker auf hochpreisige Arten für den Export, sodass günstige „Brotfische“ der einheimischen Bevölkerung aus dem Angebot verschwinden.

2.3 Zertifizierung

Auf die bereits angesprochene Rolle des Einzelhandels auf stark konzentrierten Märkten und in Entwicklungsländern wollen wir im Allgemeinen nicht weiter eingehen, wohl aber auf den damit einhergehenden Aspekt hinweisen, dass die starke Position des Einzelhandels ein nicht unwesentlicher Treiber für den inzwischen ausgesprochen hohen Stellenwert von Fisch und Fischprodukten mit Umwelt-, Bio- und anderen Labeln in einigen Regionen ist. Insbesondere in Deutschland, aber auch in einigen anderen europäischen Staaten sowie teilweise in den USA ist es schwieriger geworden, Fisch ohne ein entsprechendes Zertifikat zu handeln. Noch vor gut einem Jahrzehnt waren Nachhaltigkeitsaspekte für die Produkte nahezu bedeutungslos.

Während standardsetzende Organisationen wie der Marine Stewardship Council (MSC) und die unabhängigen Zertifizierer, die das MSC-Siegel letztlich an Fischereien vergeben, bei ihrem Wachstum von der hohen Marktkonzentration im Einzelhandel profitieren, trifft die Entwicklung innerhalb der Verarbeitungsindustrie auf ein durchaus geteiltes Echo. Die Discounter, argumentiert man dort, seien zwar ein Treiber bei der Verbreitung von Siegeln, würden dabei aber nicht selbst Verantwortung übernehmen, sondern diese nur nach unten weiterreichen. Im Ergebnis werde den Verarbeitern nicht nur das Risiko von Preisschwankungen der Rohware aufgelastet. Denn darüber hinaus würden Garantien verlangt, die sich auf die gesamte Lieferkette beziehen und zum Beispiel den Ausschluss illegaler Fischerei umfassen. Daher müssten verbindliche, einheitliche Standards geschaffen werden, die insbesondere die Rückverfolgbarkeit von Fisch betreffen. Weniger problematisch fällt naturgemäß die Beurteilung durch die (wenigen) Fischverarbeiter aus, deren Geschäftsprinzip die Herstellung nachhaltiger und möglichst bis zum Fangschiff rückverfolgbarer Produkte ist.⁴⁵

Die mit Abstand weiteste Verbreitung aller Siegel für Fischprodukte hat das des MSC – nach Angaben der Organisation tragen dieses allein in Deutschland knapp 5000 Produkte und weltweit fast 10 Prozent der Wildfänge. Discounter und Einzelhandelsketten richten ihr Sortiment im Bereich von Fisch und Fischprodukten zunehmend an einer MSC-Zertifizierung aus und beziehen sich in ihren Einkaufsrichtlinien auf den Standard des Marine Stewardship Council. Wildfisch ohne MSC-Label ist in den Regalen und Kühltruhen deutscher Supermärkte immer weniger zu finden. Für Zuchtfisch existieren eigene Siegel wie die des Aquaculture Stewardship Council (ASC) und das von Naturland.

Der Marine Stewardship Council ist eine gemeinnützige Organisation, deren Gründung auf eine Kooperation von Unilever zusammen mit dem WWF zurückgeht. Wenngleich der

MSC schon lange formal unabhängig ist, sieht er sich dennoch immer wieder dem Vorwurf der Industrienähe ausgesetzt. Dass die organisationsinternen Beratungsgremien einem Multi-Stakeholder-Ansatz folgen, hat daran bislang nichts geändert. Kritiker argumentieren, eine Fischerei müsse nicht zwingend nachhaltig sein, um das MSC-Siegel zu erhalten; vielmehr könne es schon genügen, ein Konzept zur nachhaltigen Bewirtschaftung vorzulegen, das unter anderem eine auf wissenschaftlichen Daten basierende Festlegung der Fangmengen sowie den Ausschluss bestimmter Fangmethoden umfasst. Andererseits kann diese pragmatische Herangehensweise den Ansatz für einen größeren Akteurskreis attraktiver machen als ein Siegel mit höheren Hürden. Eine Alternative könnte aufgrund strengerer Vorgaben der Standard von Friend of the Sea (FOS) sein, dessen Einhaltung, nach Meinung einiger Experten, im Vergleich zum MSC jedoch weniger genau kontrolliert werde und der daher trotz weiter reichender Anforderungen weniger wirksam sei. In den aktuellen „Principles for Environmentally Responsible Fish Sourcing“ der europäischen Verarbeiter und Händler von Fischprodukten (AIPCE-CEP) werden als zu unterstützende „unabhängige Standards“ neben dem MSC namentlich sechs andere Label genannt – allesamt solche, die entweder auf Aquakultur oder bestimmte Arten bzw. Regionen konzentriert sind. FOS wird dagegen gar nicht erst erwähnt.⁴⁶

Beim MSC handelt es sich ausdrücklich um einen Umweltstandard, sodass soziale Kriterien weitgehend unberücksichtigt bleiben. Inhaltlich geht es also in erster Linie darum, die Bestände vor Überfischung zu schützen und die Auswirkungen der Fischerei auf Umwelt und Ökosysteme zu begrenzen. Obwohl der MSC durchaus darauf hinweist, sich nahezu ausschließlich auf ökologische Aspekte zu konzentrieren, wird er für seinen Ansatz immer wieder kritisiert, auch mit dem Argument, Verbraucher würden im Allgemeinen von einem umfassenden Standard ausgehen. Fortschritte deuten sich an, seit 2015 einige von Fair Trade USA zertifizierte Thunfischprodukte auf den Markt kamen und der MSC ankündigte, in Zukunft zumindest einige soziale Kriterien aufnehmen zu wollen.

Aus Sicht der Fischereien bringt die Praxis der Zertifizierung und im Besonderen die Dominanz des MSC je nach Region wegen der sinkenden Absatzchancen für nicht zertifizierten Fisch einige Probleme mit sich. Hohe Kosten für die Zertifizierung, aber auch der Ausschluss von Beständen, zu denen keine wissenschaftlichen Daten als Voraussetzung für die Vergabe des Labels vorliegen, lösen immer wieder Kritik aus.⁴⁷ Gerade kleine handwerkliche Fischereien, heißt es oft, hätten trotz vorbildlich nachhaltiger Wirtschaftsweise keine Chance, das begehrte Zertifikat zu erhalten. Der MSC verweist auf die Möglichkeit von Erzeugergemeinschaften und die Bereitstellung eigener Fördermittel, um die Zertifizierung kleinerer Fischereien zu ermöglichen. In letzter Zeit haben allerdings erste Küstenfischereien angekündigt, auf das Siegel aus Kostengründen⁴⁸ verzichten zu wollen. Experten gehen aber davon aus, dass die Aufwendungen für die Zertifizierung in der Regel durch höhere Preise eingespielt werden. Gewinnsteigerungen seien jedoch nur für die regionalen Pioniere und nur so lange wahrscheinlich, bis das Label (wie in Deutschland bereits verbreitet der Fall) zur Voraussetzung für den Marktzugang wird. Wenngleich Studien gelegentlich auf die Defizite von Standards hinweisen, besteht doch Einigkeit darüber, dass sich für den Verbraucher zumindest die Wahrscheinlichkeit, nachhaltigen Fisch zu erwerben, durch den Kauf zertifizierter Produkte deutlich erhöht. ■

3

Risikofelder und Risikofaktoren

Die **Überfischung** der Meere hat sich längst zu einem globalen Problem entwickelt, dessen Ausmaß gleichwohl umstritten ist. Zu groß sind die Unsicherheiten, die trotz stetig verbesserter Möglichkeiten der Datenerhebung über die tatsächliche Größe und Entwicklung der einzelnen Bestände bleiben, zu komplex sind die Wechselwirkungen im Ökosystem Meer, zu vielfältig die Einflussfaktoren. So ist etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, noch immer unklar, warum der Dorschbestand in der Ostsee 2016 plötzlich so stark einbrechen konnte, dass Fischereibiologen eine Kürzung der Fangmenge um 88 Prozent für notwendig erachteten. Sogar das Wissen darüber, wie viele Meerestiere dem Menschen jährlich ins Netz gehen, ist stark lückenhaft. Zuletzt kamen Forscher der Universität British Columbia zu dem Schluss, dass die tatsächliche weltweite Fangmenge um mehr als 50 Prozent über den offiziellen Zahlen der Food and Agriculture Organization liegt.⁴⁹ Auch nach Abzug der sogenannten Discards, also des ins Meer zurückgeworfenen unerwünschten Beifangs, bleibt noch eine erhebliche Differenz. Die jüngste Rekonstruktion der Fangmengen ergab einen Wert von 101 Millionen Tonnen⁵⁰ für das Jahr 2010 – also deutlich mehr als die 78,8 Millionen Tonnen aus der Statistik der FAO.

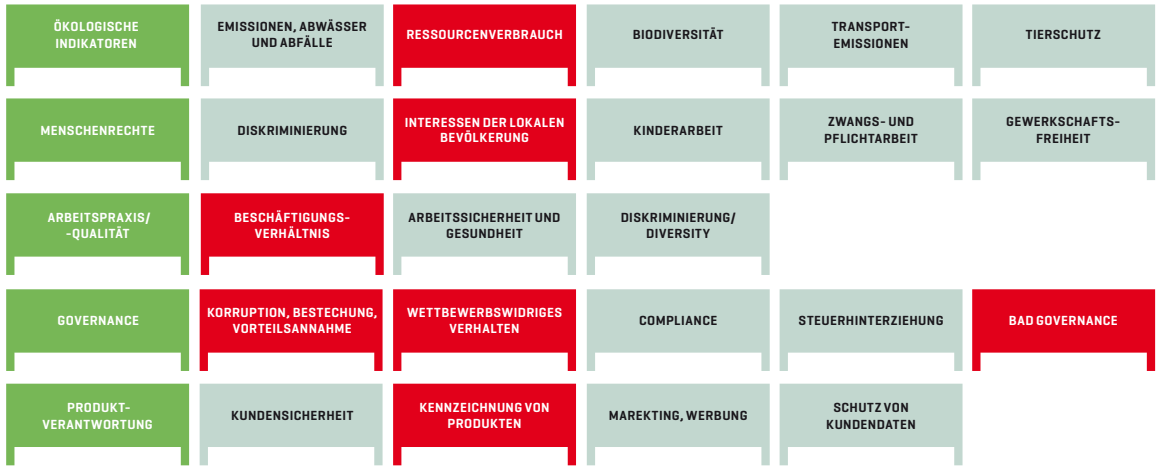
Abgesehen vom Ressourcenproblem, löst die Fischerei eine Reihe weiterer ökologischer Konsequenzen aus, insbesondere verursacht durch bestimmte Fanggeräte wie Grundschleppnetze, aber auch hinsichtlich der Biodiversität. Ebenso kann die Zucht von Fischen und Krustentieren erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, zum Teil vergleichbar mit denen der Massentierhaltung an Land. Unser Interesse gilt aber in der Hauptsache den sozialetischen Risiken der Fischerei, sodass wir auf die ökologischen Probleme der Aquakultur – einer trotz ihrer Verbindungen zur Fischerei vollkommen anders strukturierten Branche – ebenso wie auf die fischereibiologischen Aspekte im Folgenden nur am Rande eingehen.

Ökologische Folgen der Fischerei waren Auslöser für die große Aufmerksamkeit, die der Branche seit einigen Jahren zukommt, und die Bearbeitung der Probleme hat bereits zu einer ganzen Reihe von Erfolgen geführt. Umso wichtiger ist es unseres Erachtens, die nach wie vor weniger im Fokus stehenden ethisch-sozialen Risikofelder zu thematisieren, und zwar a) die illegale, undokumentierte und unregulierte Fischerei (IUU-Fischerei), b) Sklaverei und Zwangsarbeit, c) Kinderarbeit, d) Überfischung (hinsichtlich ihrer sozialen Konsequenzen) sowie e) Arbeits- und Ernährungssicherheit. Im Folgenden werden wir die Umriss der genannten Risiken darstellen, um später im vorletzten Kapitel detailliert auf Hintergründe und Wechselwirkungen einzugehen.

3.1 Illegale, undokumentierte und unregulierte Fischerei

Die in Studien berichtete Differenz zwischen offizieller Statistik und tatsächlicher Fangmenge ist zum Teil auf Schwächen – und Lücken – in der Dokumentation von Anlandungen der kleinen und mittleren Fischerei zurückzuführen, in hohem Maße aber auch auf die nach wie vor in erheblichem Umfang betriebene sogenannte IUU-Fischerei. Das Kürzel IUU hat sich als Sammelbegriff für illegalen Fischfang durchgesetzt, obwohl es genau genommen auch nicht illegale Praktiken beschreibt. Doch nach Interpretation der Europäischen Union etwa, dargelegt in ihrer IUU-Verordnung, ist die Fischerei auch dann immer illegal, wenn gegen Meldepflichten verstoßen wird (undokumentierte Fischerei) oder keine ausdrückliche Legalisierung erfolgt ist (unregulierte Fischerei). Wir werden später

FISCH



WERTSCHÖPFUNGSKETTE FISCH



Abbildung 9: Risikofeld IUU-Fischerei

im Governance-Kapitel noch erläutern, dass diese Sichtweise durchaus sachdienlich ist, müssen an dieser Stelle aber auf den etwas missverständlichen Begriff der undokumentierten Fischerei hinweisen: Zum einen sehen die Meldepflichten nämlich durchaus Ausnahmen vor, zum anderen sind für die Übermittlung der Daten an die FAO nicht die Fischer selbst, sondern die Staaten zuständig. Es werden hier also ganz unterschiedlich strukturierte nicht berichtete Fangtätigkeiten zusammengefasst.

Exakte Werte liegen natürlich nicht vor, die am häufigsten zitierte Schätzung taxiert das Problem der IUU-Fischerei aber auf 11 bis 26 Millionen Tonnen pro Jahr und auf bis zu 30 Prozent der legalen Fangmenge; mindestens zehn, möglicherweise deutlich mehr als 20 Milliarden US-Dollar gehen der Branche dadurch jedes Jahr verloren.⁵¹ Die Zahlen geben zwar eine Größenordnung vor, eines können sie indes nicht zeigen: dass IUU-Fischerei längst im Zentrum der Probleme der Branche steht. Denn sie attackiert nicht nur das System der Fangquoten zur Bewirtschaftung der Ressource, sondern verstärkt in vielen Regionen die Gefahr für die Menschen, ebenso ihre Arbeitsplätze wie ein wesentliches Element ihrer Ernährung zu verlieren. Zugleich gilt es als wahrscheinlich, dass gerade auf den Schiffen, die ihre Netze illegal auswerfen, besonders häufig Formen von Zwangs- und Sklavenarbeit anzutreffen sind.

Dass überhaupt IUU-Fischerei in so großem Stil möglich ist, wie auf Grundlage der genannten Zahlen angenommen werden muss, hat im Wesentlichen zwei Gründe: Erstens ist die Kontrolle auf dem offenen Meer extrem schwierig, zweitens sind bei Weitem nicht alle Küstenstaaten fähig und/oder daran interessiert⁵², die notwendigen Überwachungsmaß-

nahmen durchzuführen. Zwar ist die Vorstellung von „Geisterschiffen“, die weitab jeder Küste unbeobachtet auf Beutezug gehen, nicht unzutreffend, doch auch offiziell gemeldete Schiffe mit Fanglizenz halten sich nicht immer an die Regeln. Wenngleich moderne Überwachungsinstrumente erstaunlich genaue Daten liefern können und ständig weiterentwickelt werden: Wie viel Fisch welcher Art im Netz landet, können letztlich nur Beobachter an Bord klären – ein Aufwand, der sich nur auf den großen Trawlern realisieren lässt.

3.2 Zwangsarbeit

Immer mehr ist in den vergangenen Jahren über die schwierigen Arbeitsbedingungen in der Branche bekannt geworden, nicht erst seit den später mit dem Pulitzer-Preis ausgezeichneten Veröffentlichungen der Agentur Associated Press im Jahr 2015.⁵³ Gerade auch die Recherche der Journalistengruppe zu Sklaven- und Zwangsarbeit hat dazu geführt, dass der Einzelhandel und Unternehmen aus der Verarbeitungsindustrie nun häufig deutlich genauer auf ihre Lieferkette schauen als zuvor. Eine Lösung des Problems bleibt gleichwohl weit entfernt, selbst die Lokalisierung fällt schwer: So fließend die Grenzen zwischen verschiedenen Formen der Ausbeutung, also von schlecht bezahlter Arbeit ohne ausreichende Schutzmaßnahmen über Schuldknechtschaften bis zu moderner Sklaverei, so unterschiedlich sind die Umstände, unter denen sie auftreten. Doch vieles, nicht zuletzt der Transport von Fischern zu Fangschiffen, die monate- und sogar

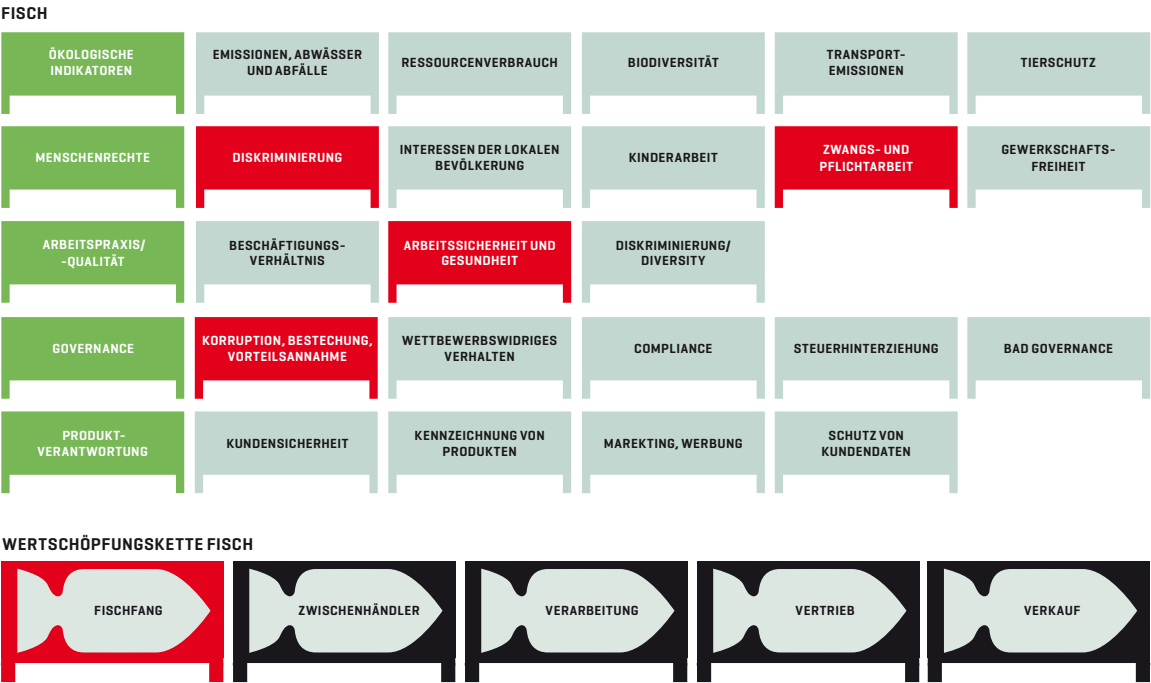
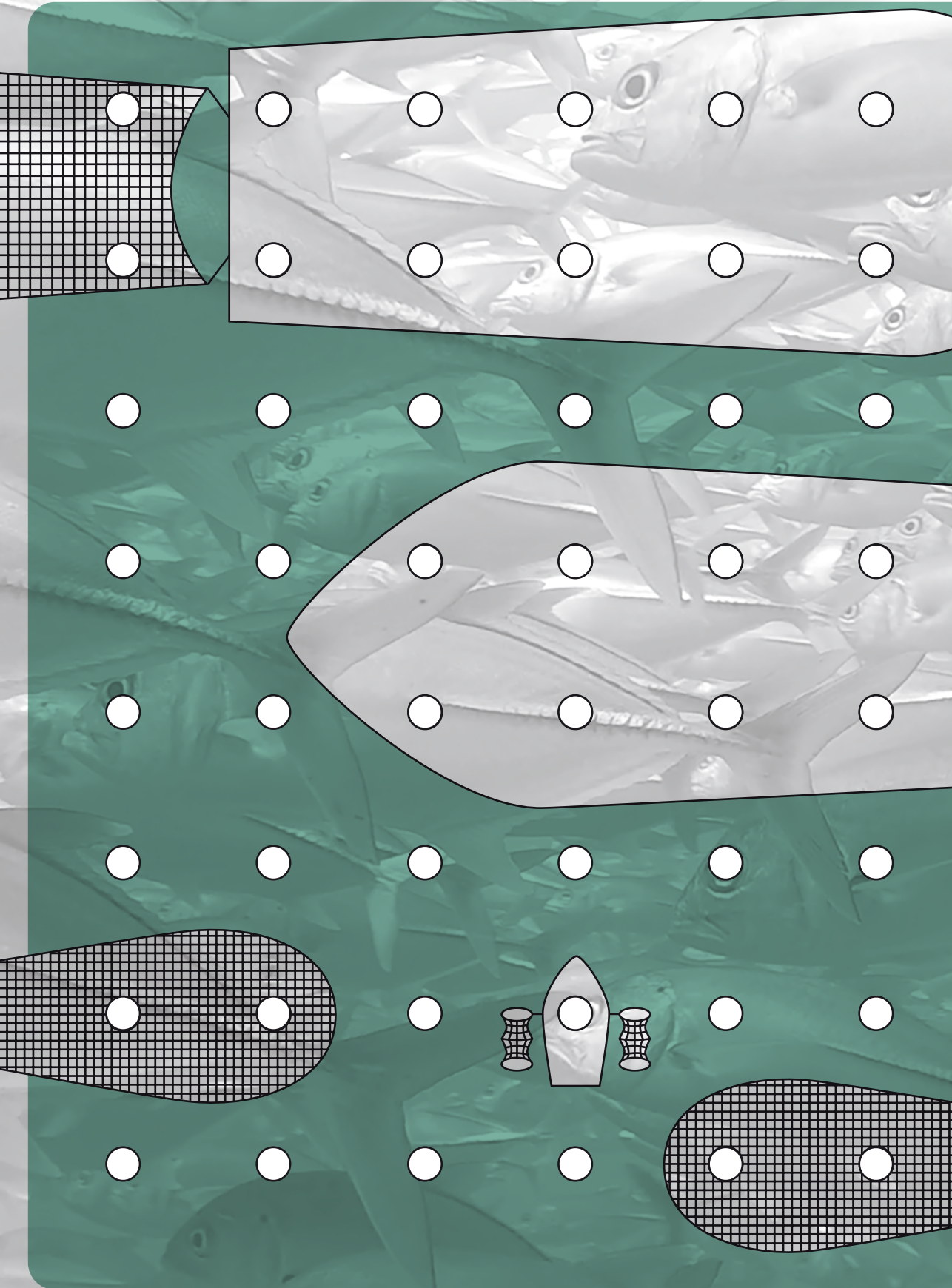
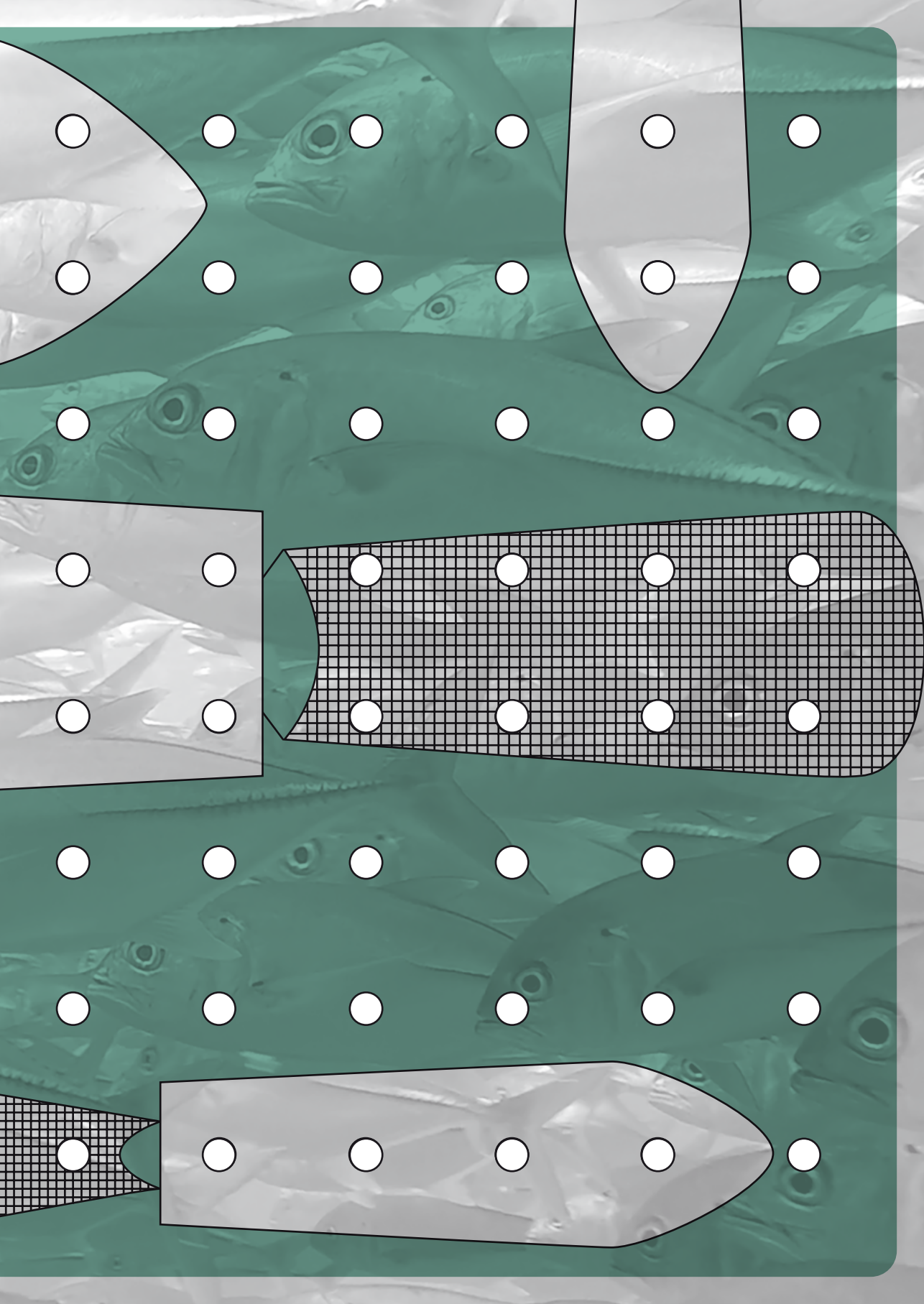


Abbildung 10: Risikofeld Zwangsarbeit





jahrelang auf See bleiben, könnte durch Kontrollen in den Häfen zumindest deutlich erschwert werden.

Eine Größenordnung zu beschreiben fällt hier so schwer wie für jedes andere Problem, das weitgehend im Verborgenen stattfindet. Hinzu kommt: Nicht jede Form der Zwangsarbeit wird von den Betroffenen als solche wahrgenommen, was die Dokumentation zusätzlich erschwert. NGOs, die Arbeitsrechte und die Unterstützung von Migranten zu ihrem Thema machen, berichten viele solcher Beispiele, in denen Betroffene die Rechtmäßigkeit abzuarbeitender Schulden nicht hinterfragen. Gerade in Asien beginnen solche Geschichten, überliefert von Aktivisten, von Menschenrechtlern, häufig mit der Flucht aus armen Verhältnissen und der Hoffnung auf einen guten Job, um die Familie durchzubringen. Immer wieder scheitert der Versuch, wenn den Arbeitern „Vermittlungsgebühren“ in Rechnung gestellt werden, zahlbar in harter Arbeit, Kosten für Verpflegung vom ohnehin äußerst kargen Lohn abgezogen, die Arbeiter durch Bedrohung und Gefangenschaft auf See an der Heimkehr gehindert werden. Wer körperlich nicht mehr in der Lage ist, die harte Arbeit zu verrichten, darf gegen Gebühr nach Hause zurückkehren. Doch – so wird berichtet – weil die wenigsten zahlen können, muss stattdessen ein Verwandter im Austausch die Arbeit weiterführen. Wer auf See nicht gut genug arbeitet, wird bedroht, geschlagen, sogar Mordfälle sollen keine Ausnahme sein. Immer wieder wagen Seeleute trotz des hohen Risikos die Flucht. Das Labour Rights Promotion Network (LPN), eine NGO mit Sitz in Bangkok, berichtet über die Rettung von mehr als 2000 gestrandeten Fischern von indonesischen Inseln allein zwischen August 2014 und August 2015, unterstützt unter anderem von den dortigen Behörden und der International Organization For Migration (IOM).⁵⁴

Trotz solcher Zahlen: Die Berichte über die Arbeitsbedingungen in der Fischerei bleiben anekdotenhaft. Niemand weiß, wie viele Menschen wirklich betroffen sind, zumal keine einheitlichen Kriterien für die Zuordnung der Fälle zu Kategorien wie Sklavenarbeit, Zwangsarbeit oder Schuldknechtschaft existieren. Eindeutiger ist da schon, welche Regionen besonders betroffen sind. Dazu zählen Teile Südasiens, als Herkunftsländer für unter extrem schlechten Bedingungen beschäftigte Besatzungen von Fischereifahrzeugen aber auch einige osteuropäische Gebiete wie die Ukraine. Dort vermitteln Agenturen Fischer und andere Seefahrer, doch die vereinbarten Konditionen erweisen sich am Einsatzort schon mal als hinfällig.⁵⁵ Andere Fälle sind aus einer ethisch-sozialen Perspektive schwieriger zu beurteilen, zum Beispiel dieser: Seeleute von den Philippinen verdienen auf Schiffen der britischen Flotte zwar deutlich mehr Geld als in der Heimat, jedoch weniger als den Mindestlohn im Vereinigten Königreich – der ihnen aber zusteht, sobald nur ein Teil der Fischereitätigkeit in den dortigen Gewässern stattfindet.⁵⁶

3.3 **Kinderarbeit**

Ähnlich wie in Bezug auf Zwangsarbeit dargestellt, sind die berichteten Fälle von Kinderarbeit von sehr unterschiedlicher Qualität. Das Problem ist weniger auf dem Meer präsent als in der Binnenfischerei, der Fischverarbeitung und in Aquakulturen. Dennoch: Immer wieder gibt es Berichte von minderjährigen Arbeitern an Bord oder auf den sogenannten Jermals, zum Fischen errichteten Plattformen vor der Küste Indonesiens, die inzwischen allerdings nicht mehr sehr verbreitet sind. Fast immer werden Tätigkeiten in der Fischerei

FISCH



WERTSCHÖPFUNGSKETTE FISCH



Abbildung 11: Risikofeld Kinderarbeit

zu den nach ILO-Definition schlimmsten Formen der Kinderarbeit gezählt, also solchen Tätigkeiten, die unter keinen Umständen von Personen unter 18 Jahre ausgeführt werden dürfen.⁵⁷ Auch in der Fischverarbeitung können solche Arbeiten anfallen, vor allem dann, wenn scharfe Werkzeuge zum Einsatz kommen.

Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit treten sehr häufig in Kombination mit Migration auf, ob innerhalb eines Landes oder über Staatsgrenzen hinweg. Die vielen einfachen Arbeiten gerade in der Fischverarbeitung machen die Branche relativ stark anfällig für das Problem, dessen Hauptursache Armut ist. In Deutschland haben Berichte aus mehreren asiatischen Regionen wie Bangladesch, dem Mekong-Delta in Vietnam oder der thailändischen Shrimp-Industrie einiges Aufsehen erregt. Jüngere Untersuchungen zeichnen ein in Teilen widersprüchliches Bild zum Ausmaß der Kinderarbeit. Wieder wird nur unzureichend unterschieden zwischen Fällen, in denen Kinder fern ihrer Heimat und Familie zu schwerster Arbeit gezwungen werden, und solchen, in denen sie nach der Schule ihren Eltern zur Hand gehen. Berichten zufolge fehlt es oftmals an vertraglichen Vereinbarungen.

Kinderarbeit ist kein für die gesamte Branche charakteristisches Risiko, denn es gibt sie bevorzugt dort, wo Armut, Migration und eine große Bedeutung von Fischerei und Fischverarbeitung zusammentreffen. Die Aussagekraft regionaler Studien ist zwar eingeschränkt, dennoch liefern sie Indizien dafür, dass der Fischsektor eben nicht besonders stark betroffen ist. Bei einer Untersuchung in 35 Ländern entfielen nirgendwo mehr als 5,2 Prozent (in El Salvador) der gesamten Kinderarbeit auf Fischerei und Fischindustrie.

Selbst beim Blick auf kleinere Regionen, mit dem sich örtliche Besonderheiten wie die Prägung durch bestimmte Branchen tendenziell besser erfassen lassen, wurde maximal ein Anteil von 8,5 Prozent gemessen (in Ghana).⁵⁸ Allerdings stammen diese Daten vom Beginn des Jahrtausends. Erhebungen der ILO schlüsseln die Tätigkeiten im (von Kinderarbeit mit Abstand am stärksten betroffenen) primären Sektor nach wie vor in der Regel nicht detailliert auf.

Die Tätigkeiten, zu denen Kinder herangezogen werden, sind recht unterschiedlich, aber häufig mit ständigem Wasserkontakt verbunden – etwa beim Aufscheuchen, Anlocken oder „Einsammeln“ von Fischen in den ufernahen Bereichen, vorzugsweise von Binnengewässern. In der Fischverarbeitung sind die Kinder und Jugendlichen teilweise mit recht hohen Risiken konfrontiert, insbesondere durch Verletzungen bei der Nutzung von scharfem Werkzeug und weil sie sich auf nassen, rutschigen Böden bewegen müssen. Einige Kinderarbeiter sind von extrem langen Arbeitszeiten von zuweilen mehr als 14 Stunden betroffen. Auch für die Arbeitsbedingungen gilt letztlich jedoch, dass die Datenlage schlecht und nicht selten widersprüchlich ist.

3.4 Überfischung

Weniger waren es Berichte über Sklaverei, Zwangs- und Kinderarbeit, die ursprünglich für einen zunehmend kritischen Umgang aufgeklärter Verbraucher mit Fischprodukten gesorgt haben, als die Kampagnen von Umwelt-NGOs zur Überfischung der Meere sowie brutalen und verschwenderischen Fangmethoden. Zwar verfehlen Bilder, die etwa den blutigen Todeskampf von Haien oder in Fischernetzen verendete Delfine zeigen, ihre Wirkung nicht und sind daher durchaus geeignet, Tierschutzdebatten zu befeuern. Doch letztendlich spielen tierethische Aspekte bezogen auf Fisch (zumindest bislang) keine nennenswerte Rolle. Die hohe Regulierungsdichte der Branche weist – ganz anders als bei der Viehzucht – fast keine Vorschriften zur Tötung auf. Regelungen zu den Fangmethoden zielen zwar auch auf die Vermeidung von Beifang (nicht nur von Fischen, sondern ebenso von Schildkröten oder Seevögeln) und die Schonung von Jungfischen, aber kaum darauf, wie die gefangenen Tiere sterben. Viele Fischarten haben große Probleme, den notwendigen Druckausgleich zu bewältigen, wenn das Netz eingeholt wird. Das kann zum Beispiel dazu führen, dass die Augen aus dem Kopf quellen; letztlich „ersticken“ die Fische in der Regel an Bord. Es ist wissenschaftlich nach wie vor äußerst umstritten, ob Fische Schmerzen empfinden können oder nicht. In der Folge bleibt es bislang bei Regelungen, die auf das Bestandsmanagement und damit auf eine langfristige Nutzbarkeit der Ressource zielen.

Ziel der Bewirtschaftung von Fischbeständen ist, so legt es jedenfalls das 1982 verabschiedete Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen fest, der höchstmögliche Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield, MSY).⁵⁹ Es soll also gerade so viel Fisch gefangen werden, dass die ökologischen Bedingungen konstant bleiben und so viel Fisch nachwächst, wie gefangen wird. Die zulässige Fangmenge orientiert sich meist an der Bestandsgröße, dargestellt als Biomasse. Ist die Biomasse genau so groß, dass sie den höchstmöglichen Dauerertrag erlaubt, wird sie als B_{MSY} bezeichnet. Sinkt der Wert unter B_{MSY} und/oder wird mehr Fisch gefangen als reproduziert wird, gilt ein Bestand als überfischt. In der Regel können 20 Prozent der im Jahresdurchschnitt vorhandenen Biomasse entnommen werden; man spricht dann von der höchstmöglichen fischereilichen Sterb-

FISCH



WERTSCHÖPFUNGSKETTE FISCH



Abbildung 12: Risikofeld Überfischung

lichkeitsrate (F_{MSY}).⁶⁰ Diese Vorgaben beziehen sich jeweils auf einen Fischbestand, nicht auf eine Fischart. So kann etwa – zum Beispiel – der Gelbflossen-Thunfisch im westlichen Zentralpazifik in exzellentem Zustand sein, während es um den Gelbflossen-Thunfisch im Atlantik ungleich schlechter bestellt ist.

Die Befischung der Bestände auf MSY -Niveau ist inzwischen in der europäischen Fischereipolitik festgeschrieben, ein Allheilmittel ist sie aber nicht. Kritik an dem Konzept basiert vor allem darauf, dass die Biomasse als Referenzgröße überhaupt nur für ungefähr ein Drittel der weltweit 1500 kommerziell befischten Bestände erfasst wird.⁶¹ Darüber hinaus müssen sich die Wissenschaftler mit Fangdaten begnügen, die bei der Anlandung erhoben und von den Hafenstaaten an die FAO weitergegeben werden.⁶² Zudem gibt die Biomasse, vereinfacht gesagt, nur das Gesamtgewicht aller Fische eines Bestands an; über die Größe, das Alter und das Geschlecht der Fische (und damit über die Reproduktionsfähigkeit) sagt der Wert nichts aus.

Entsprechend unsicher ist die Datenlage zum Zustand der weltweiten Fischbestände. Knapp ein Drittel ist nach Angaben der FAO überfischt oder zusammengebrochen, weitere fast 60 Prozent werden maximal befischt. Allerdings hat sich längst ein handfester Streit darüber entwickelt, wie gut (oder auch schlecht) es um den Fisch tatsächlich bestellt ist. So geht eine deutsch-amerikanische Forschergruppe sogar davon aus, dass 56 Prozent der Bestände überfischt oder zusammengebrochen sind.⁶³

Einigkeit herrscht gleichwohl darüber, dass die wissenschaftlichen Empfehlungen zur jährlichen Festlegung der Fangmengen in Zukunft nicht mehr nur freundlich zur Kenntnis

genommen, sondern befolgt werden müssen, um gerade in Europa das Problem der Überfischung in den Griff zu bekommen. Der zuständige Ministerrat auf EU-Ebene hatte immer wieder deutlich höhere Fangmengen gestattet, als vom Internationalen Rat für Meeresforschung (International Council for the Exploration of the Sea, ICES) vorgeschlagen wurde, und damit nach Ansicht zahlreicher Politiker, NGOs und Wissenschaftler auf Druck der Fischerei-Lobby eine Verschärfung der Situation in Kauf genommen. Dass große Abweichungen von den ICES-Empfehlungen seit der 2013 beschlossenen Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) der EU schwieriger geworden sind, wird im vierten Kapitel noch Thema sein.

3.5 Ernährung- und Arbeitsplatzsicherheit

Die Überfischung ist aber nur zu einem kleinen Teil Ergebnis einer Gefälligkeitspolitik zugunsten der Fischereiunternehmen. Einige Regionen sind ökonomisch oder mit Blick auf die Ernährungssicherheit stark vom Fisch abhängig – übrigens aus unterschiedlichen Gründen. In Europa⁶⁴ (vorzugsweise in südlichen Ländern) hat eine verfehltete Anreizpolitik dazu beigetragen, dass an manchen Küsten kaum wirtschaftliche Alternativen bestehen. Hinzu kommt, dass die Fischerei mit ihren benachbarten Branchen in den meisten Staaten zwar volkswirtschaftlich gesehen (also gemessen am BIP) keine große Rolle spielt, aber so beschäftigungsintensiv ist, dass sie einen erheblichen Anteil der Arbeitsplätze bereitstellt.

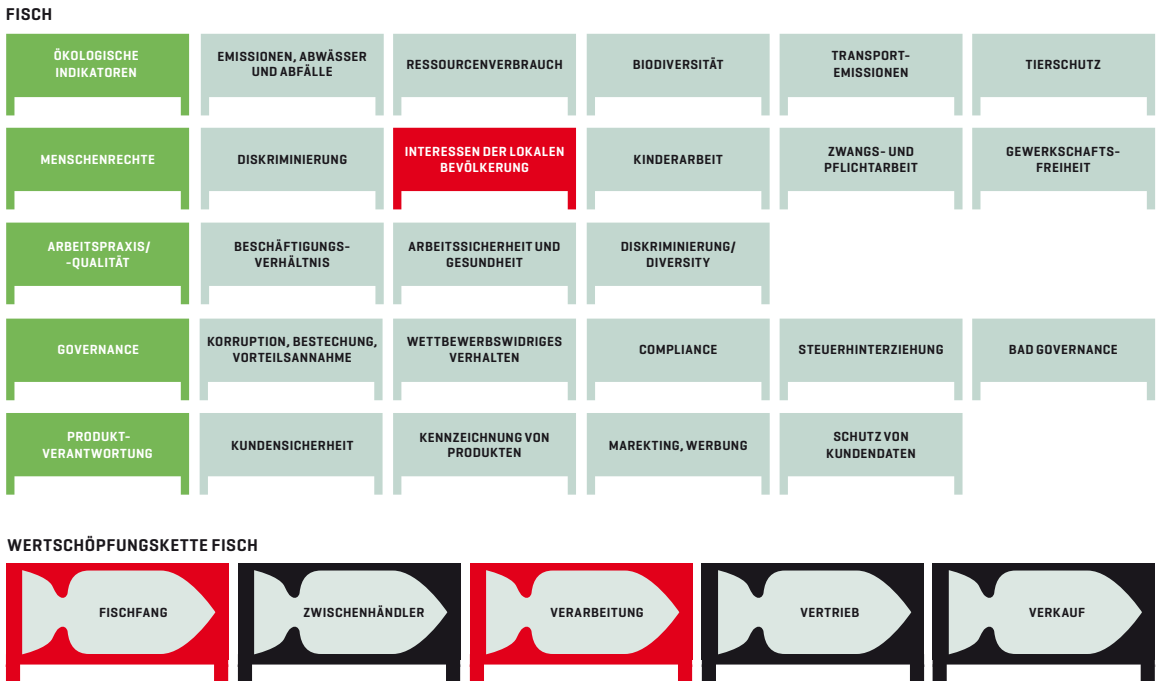


Abbildung 13: Risikofeld Arbeits- und Ernährungssicherheit

Mancherorts, etwa in einigen Ländern Afrikas, ist die Fischerei erst seit den 1970er-Jahren zu einem maßgeblichen Faktor geworden – zum Beispiel in Mauretanien, wo die Menschen nach einer schweren Dürre von der Viehzucht zum Fischfang wechselten, und rund um den Victoriasee, wo sich in den vergangenen Jahrzehnten praktisch aus dem Nichts eine riesige Fischindustrie entwickelt hat. Gerade in Südostasien trägt die handwerkliche Fischerei erheblich zur Überfischung in einigen Küstenregionen bei.

Letztlich ist nicht nur von Belang, *wie viel* Fisch gefangen wird (dass also ein langfristig tragfähiges Bestandsmanagement besteht), sondern auch, *wer* den Fisch fängt – und auf wessen Teller der Fisch landet. Nicht jeder Trawler vor Afrika oder Asien macht einheimischen Fischern den Fang streitig, so er weit genug von der Küste entfernt bleibt. Kommt er aber zu nahe und wird er zum Konkurrenten, können die Auswirkungen immens sein. Piraterie (wie etwa vor Somalia) und Migration, so wird angenommen, könnten durchaus Konsequenzen sein, wenn Küstenfischern der Fisch und damit die Arbeit ausgeht oder gar ihre Boote zerstört werden.⁶⁵ Doch auch wenn genügend zu tun, wenn ausreichend Fisch im Meer ist: Die Nachfrage aus den westlichen Industrieländern, der bessere Preis für die Ware, kann zu einer Spezialisierung auf entsprechende Fischarten führen – und zu einem Mangel an Fisch für den heimischen Markt. Die Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation von ein bis zwei Portionen Fisch pro Woche (entspricht 11,7 Kilogramm pro Jahr) kann bei einer entsprechenden Verteilung des Fisches problemlos erfüllt werden.⁶⁶ Doch gerade in einigen der Regionen, deren Bevölkerung mit tierischem Protein ohnehin unterversorgt ist und wo daher auch hinsichtlich der Ernährung eine erhöhte Abhängigkeit von Fisch besteht, bedienen sich andere Länder, um ihrer steigenden Nachfrage gerecht werden zu können. Weltweit beträgt der Fischverzehr im Mittel 20 Kilogramm pro Kopf und Jahr. Sogar in Deutschland, einem Land mit unterdurchschnittlichem Fischverzehr, wird die WHO-Empfehlung übertroffen und bei den ca. 14 Kilogramm, die statistisch gesehen jeder Deutsche im Jahr verbraucht, handelt es sich zum Großteil um Importe.⁶⁷

Selbst unabhängig von der Frage, wer den Fisch letztlich verzehrt: Die Verantwortung der Industrienationen ist groß, denn durch die Regulierung ihrer eigenen Fangtätigkeiten vor fremden Küsten können sie erheblichen Einfluss auf die Verfügbarkeit von Arbeit in der Fischerei und Fischverarbeitung vor Ort und damit auf den Verbleib eines erheblichen Anteils der Wertschöpfung nehmen. Die Verbesserung der Arbeits- und Ernährungssicherheit insgesamt ist gleichwohl nur unter der Voraussetzung eines konsequenten und auf wissenschaftlichen Daten basierenden Bestandsmanagements möglich. Dazu braucht es neben einer Fischerei, die Bestimmungen akzeptiert und befolgt, auch den Willen und die Anstrengungen der jeweiligen Küstenstaaten, langfristige Perspektiven stärker zu gewichten als die kurzfristige Maximierung von Lizeinnehmungen.

Fortschritte in beiden Risikofeldern, der Arbeits- und Ernährungssicherheit ebenso wie der Überfischung, sind abhängig von wirksamen Maßnahmen gegen den illegalen Fischfang. Zugleich ist die illegale Fischerei Treiber armutsbedingter Kinderarbeit, aber vor allem einer durch Migration und das Kontrollproblem auf See begünstigten Zwangsarbeit. Nicht zuletzt im Hinblick gerade auf dieses Risiko wäre eine intensivere Debatte begrüßenswert, wie die Wirtschaftsakteure sich auch im eigenen Interesse weg von Klagen über einen konsumentenseitigen Preisdruck in eine Richtung größerer Verantwortungsübernahme bewegen könnten. ■

4

Governance

Die besonderen Eigenschaften des Gutes Fisch als im Meer prinzipiell frei zugängliche und unabhängig von politischen Grenzen bewegliche Ressource sind prägend für die Strukturen der Branche und wirken maßgeblich auf deren Governance-Architektur ein. Die Fischerei lässt sich nur global wirksam regeln – doch einen Akteur mit einer entsprechenden Reichweite gibt es nicht. In dieser ungewöhnlichen Konstellation hat sich zwischen Abkommen, Managementplänen und gesetzlichen Bestimmungen eine im Vergleich zu anderen Sektoren stark regulierte Branche entwickelt. Dabei waren und sind die Komplexität der Datenerhebung im Meer, die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Bestandsmanagements und die Schwierigkeiten bei der Kontrolle von Vorgängen auf See wesentliche Einflussfaktoren. Natürlich hat ebenso das Allmendeproblem stark auf die Entstehung des Regelwerks gewirkt, unter anderem weil es, unabhängig von der Frage der grundlegenden Bereitschaft von Wirtschaftsakteuren, Formen der unternehmerischen Selbstverpflichtung erschwert. Thematisch war für die Gestaltung von Regulierung lange vorwiegend die Erholung und Bewahrung von Fischbeständen maßgeblich, weniger andere ökologische Konsequenzen der Fischereitätigkeit oder gar soziale Probleme der Branche; allerdings zeichnet sich neuerdings ab, dass diese Aspekte zunehmend Berücksichtigung finden.

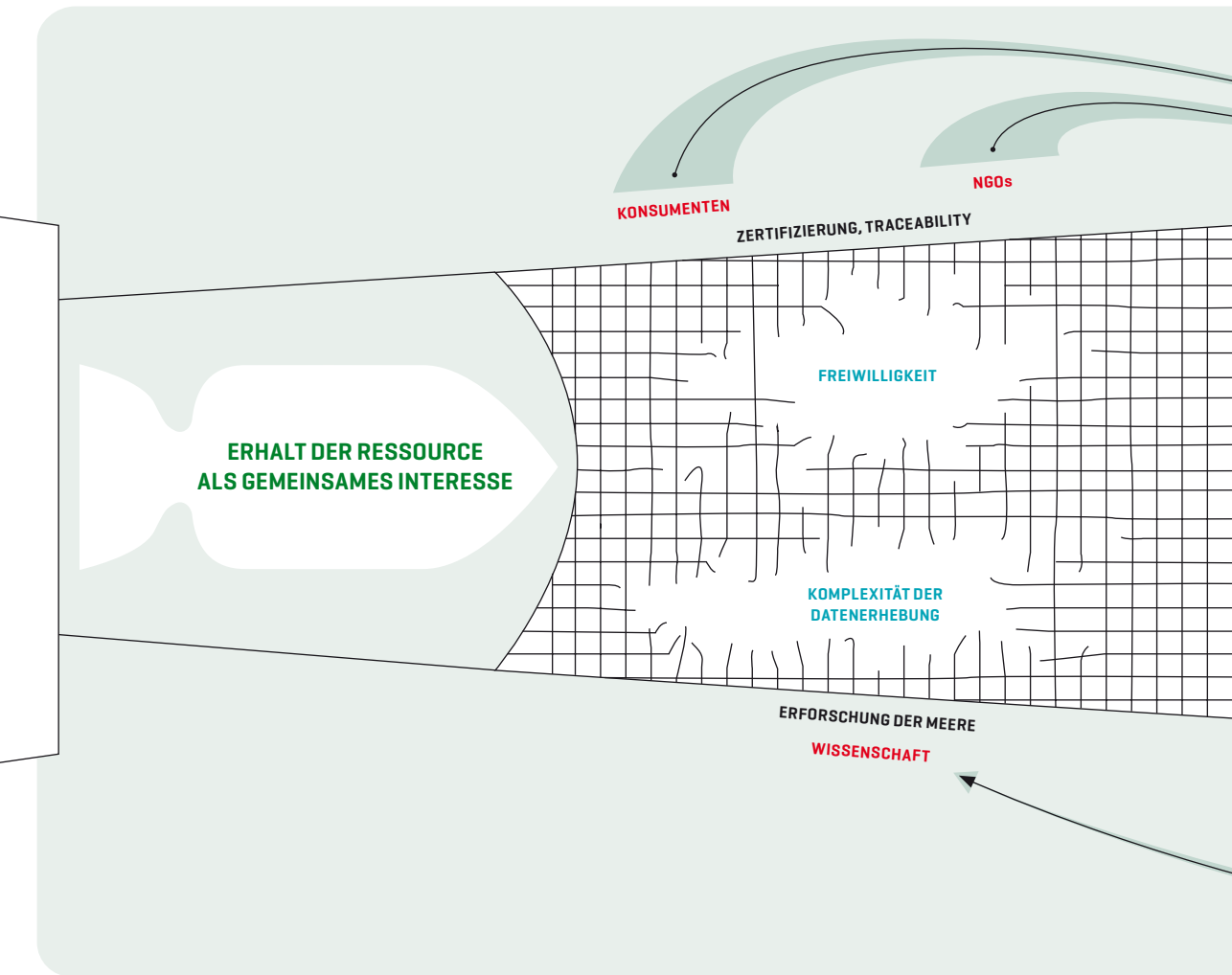
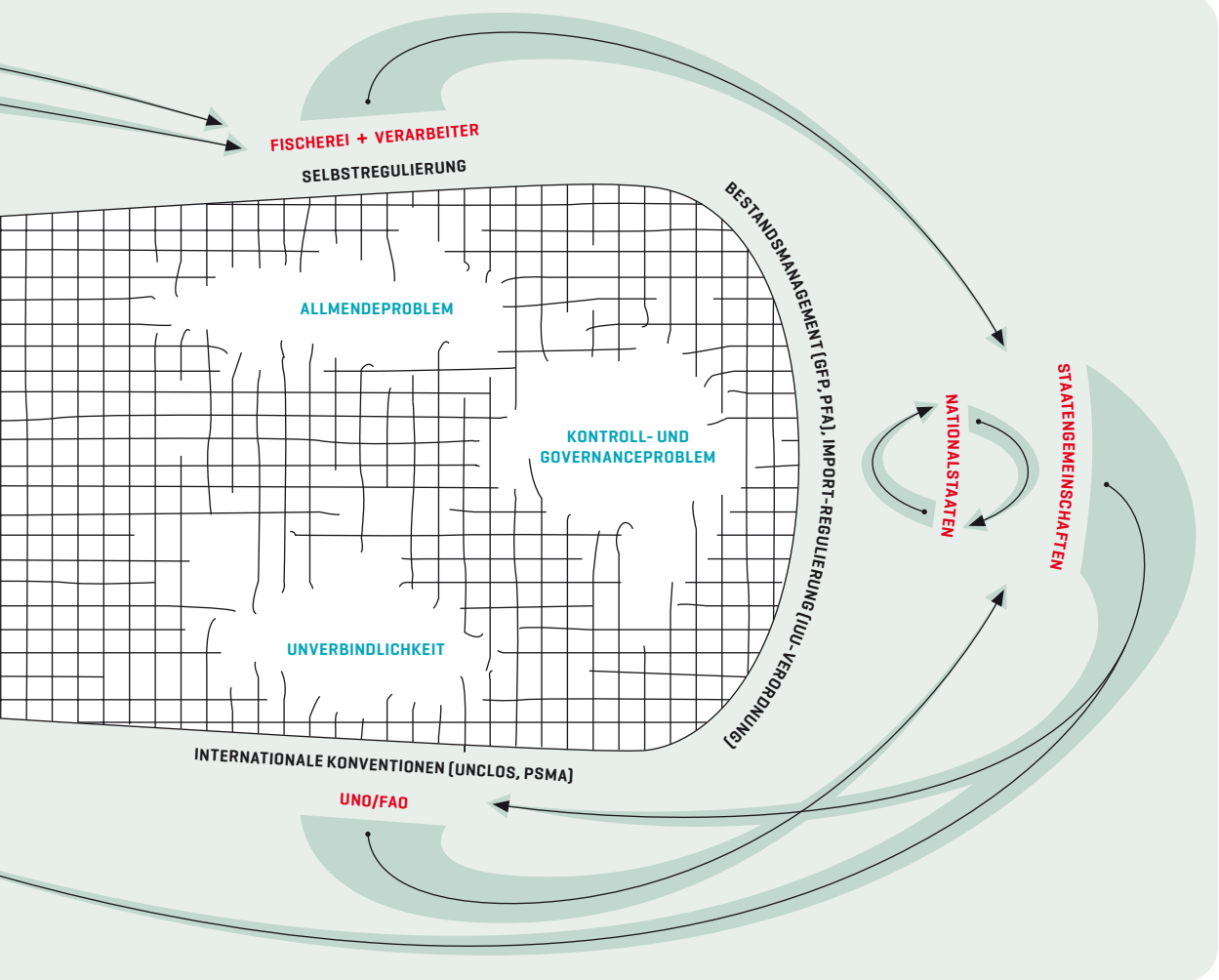


Abbildung 14: Governance-Architektur der Fischbranche

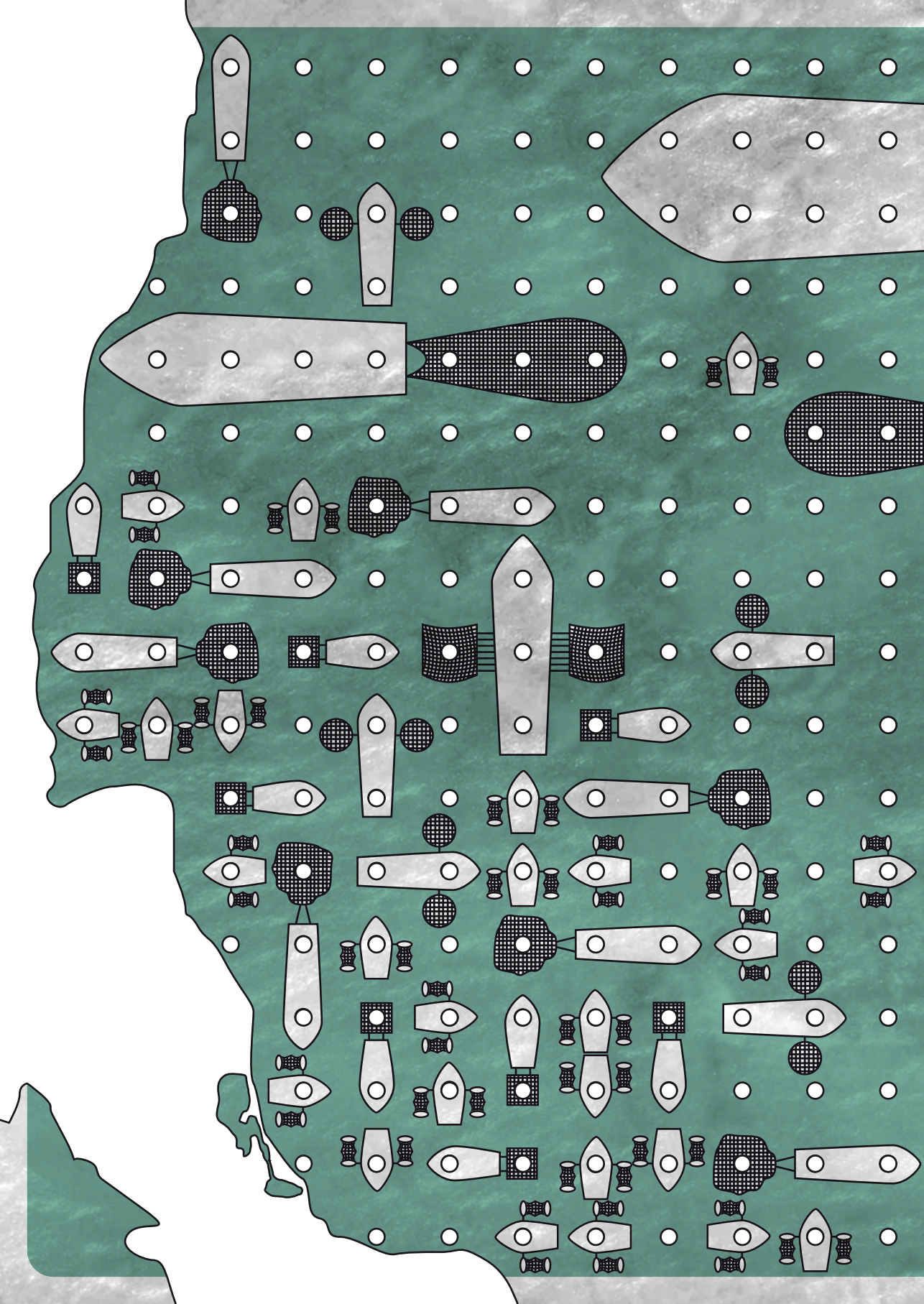
Bei der Frage nach Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf die ethischen Risiken der Branche fallen der Kollektivgutcharakter und die globale Dimension der Fischerei als wesentliche charakteristische Erschwernisse ins Gewicht. Abbildung 14 gibt einen Überblick über die Governance-Architektur des Sektors: Die Akteure (rot) haben unterschiedliche Motive und Instrumente (schwarz), um das gemeinsame Interesse (grün) – den Erhalt der Ressource – zu verfolgen. Die Wirkungszusammenhänge (Pfeile) sind stark von den auf die Akteure und Instrumente bezogenen Schwachstellen (blau) geprägt.

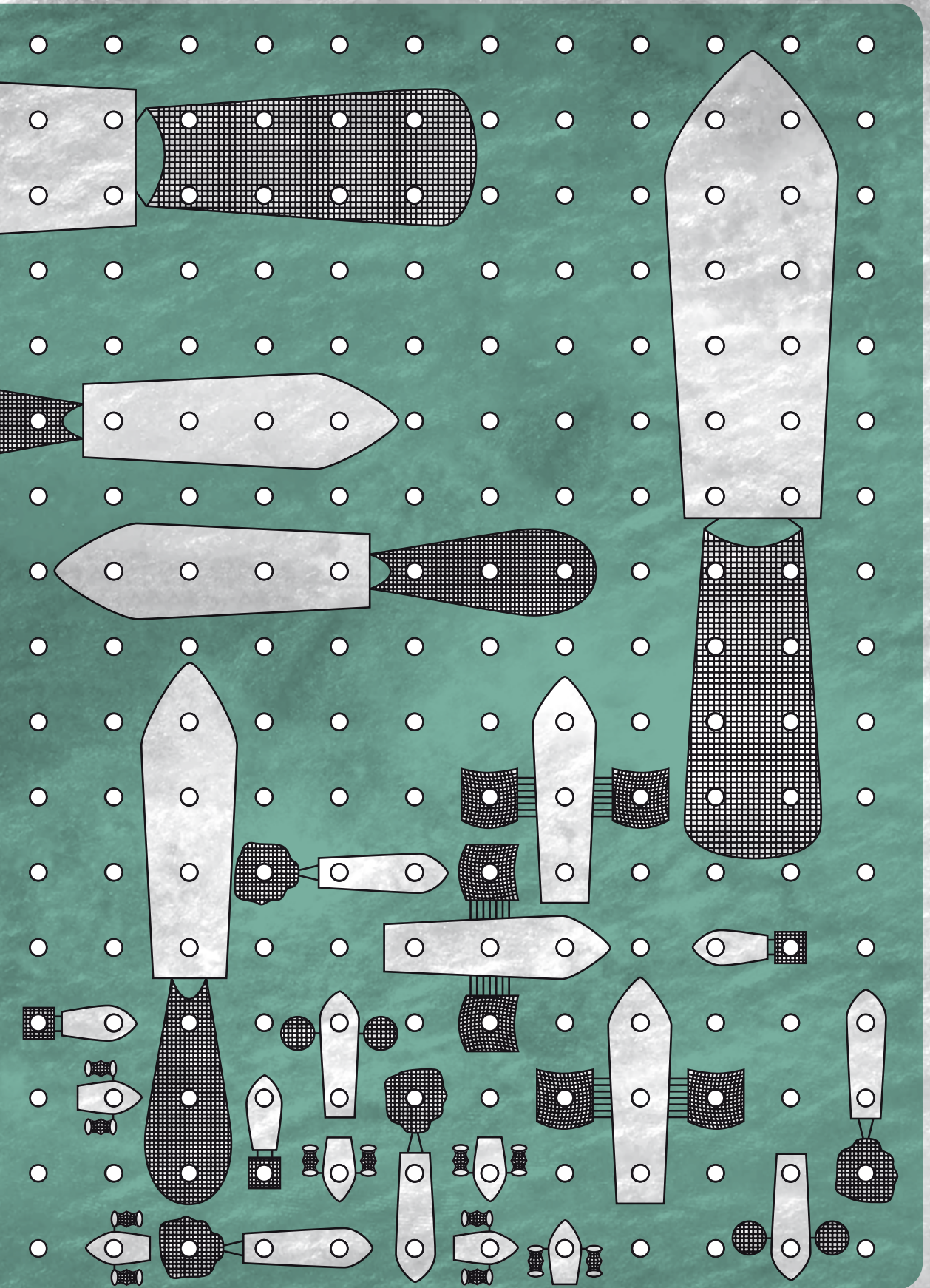
Schon einige **Marktmechanismen** der Branche stehen unter starkem Einfluss des Kollektivgutcharakters von Fisch: Fischereiunternehmen können sowohl Qualitäts- als auch Ertragssteigerungen häufig nur noch auf Kosten der Umwelt und ihrer Konkurrenten erzielen. Etwas bessere Möglichkeiten stehen zwar der Verarbeitungsindustrie und dem Einzelhandel zur Verfügung, die sich jedoch den Ansprüchen der Verbraucher an ein hochwertiges und zugleich günstiges Produkt gegenübersehen. Die Option der **privatwirtschaftlichen Selbstregulierung** scheidet in der Fischerei angesichts des Allmendeproblems und der globalen Reichweite praktisch aus. Standardsetzende Organisationen (im Wesentlichen der MSC) sind folgerichtig vorwiegend auf bestimmten regionalen Märkten erfolgreich.



Zertifizierung hat sich in einigen Ländern, etwa in Deutschland, als Voraussetzung für den Marktzugang erwiesen und ist durch die Vorgaben der Einzelhandelskonzerne dem Mechanismus der **Steuerung durch Reputation** zuzuordnen. Nicht unmittelbar die Unternehmens-, wohl aber die Standortreputation kann in manchen Fällen dazu führen, dass Wirtschaftsakteure auf die Regierungen ihres Herkunftsstaats einwirken, Maßnahmen zur Vermeidung von Handelssanktionen durch andere Staaten zu ergreifen.

Die **Gesetzesmechanismen** und die **Netzwerkmechanismen** sind gekennzeichnet durch die komplexen Regulierungszusammenhänge der Branche, in der Nationalstaaten noch in verschiedenen anderen Rollen auftreten, etwa als Flaggen- und als Küstenstaaten sowie als Mitglieder in Zusammenschlüssen zum grenzübergreifenden Bestandsmanagement. Problematisch ist, dass Vereinbarungen und Regulierungen häufig unverbindlich sind (zum Beispiel internationale Konventionen), sich die Einhaltung von Vorschriften auf See nur sehr schwer kontrollieren lässt und in der Konsequenz sowohl einige Küsten- als auch einige Flaggenstaaten nicht im Sinne des Nachhaltigkeitsziels handeln. Entsprechend wichtig erscheint es, dass Instrumente wie die IUU-Verordnung und die Partnerschaftlichen Fischereiabkommen der Europäischen Union Wirkung erzielen, zumal jeweils Effekte auf wesentliche soziale Risiken unmittelbar damit verknüpft sind.





Einige der wichtigsten Elemente der Governance-Architektur der Fisch-Branche werden wir auf den folgenden Seiten detaillierter thematisieren, zuvor soll aber auf ein Risikofeld eingegangen werden, das wir in Kapitel 3 nicht gesondert betrachtet haben: Korruption und Vorteilsnahme. Wo diese Probleme strukturell und daher mit hoher Intensität auftreten, können die Effekte auf die Verbreitung illegaler Praktiken erheblich sein. Ein solcher Zusammenhang wird zum Beispiel für Zwangsarbeit und IUU-Fischerei in Thailand angenommen. Stärker branchenspezifisch, nämlich auf Maßnahmen des Fischereimanagements bezogen, wirkt das Problem dort, wo Fischereilizenzen von Küstenstaaten an Drittländer und Unternehmen ohne Berücksichtigung der Bestandsgrößen vergeben werden.⁶⁸ Die EU lässt sich von ihren Vertragspartnern deshalb Transparenz über sämtliche Fischereiabkommen des jeweiligen Landes zusichern und untersagt es den europäischen Unternehmen, zusätzliche Fanglizenzen von diesen Staaten zu erwerben. Ob diese Anforderungen erfüllt werden, lässt sich ebenso wie der Verbleib zweckgebundener Anteile an den Lizenzzahlungen nicht immer nachvollziehen. Auf die Faktoren Korruption, Ausgestaltung und Umsetzung zwischenstaatlicher Abkommen werden wir in Kapitel 4.3 kurz zurückkommen. Zuvor wenden wir uns der Ebene der Vereinten Nationen zu.

4.1 Ebene der Vereinten Nationen

Auf der Suche nach Lösungen, um den Zugriff auf die Ressource Fisch wirksam zu regeln, ist auf der Ebene der Vereinten Nationen eine Reihe von Maßnahmen diskutiert und umgesetzt worden. Eine wesentliche Basis ist das Seerechtsübereinkommen, auf dessen für die Fischerei relevante Festlegungen wir im Folgenden kurz eingehen. Anschließend thematisieren wir einige Elemente des Fischereimanagements im Gebiet der Hohen See und das noch junge (Kontroll-)Instrument Port State Measures Agreement.

4.1.1 Seerechtsübereinkommen

Das 1982 verabschiedete und 1994 in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen (SRÜ) der Vereinten Nationen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) gab damals den Anstoß für ein systematisches Fischereimanagement.⁶⁹ Bis heute ist es maßgeblich für die Governance-Strukturen des Sektors. Schon lange bevor das SRÜ ausgehandelt wurde, hatte der Kollektivgutcharakter von Fisch eine zunehmende Regulierung des Ressourcenzugangs notwendig gemacht. Einzelne regionale Regelungen entstanden bereits vor vielen Jahrzehnten, begünstigt etwa von der Gründung des International Council for the Exploration of the Sea (ICES) als erster internationaler Fischerei-Organisation im Jahre 1902. Der ICES zählt heute zu den an der Festlegung von Fangbeschränkungen beteiligten wissenschaftlichen Einrichtungen. Die Konkretisierung der SRÜ-Vorgaben erfolgt auf verschiedenen Ebenen und in zahlreichen Institutionen, so etwa in der Food and Agriculture Organization der UN, in regionalen Verwaltungsorganisationen für das Management im Bereich der Hohen See, in der Gemeinsamen Fischereipolitik der Europäischen Union und in zwischenstaatlichen Übereinkommen, wie wir im Folgenden erläutern werden.

Das Anliegen eines Managements der Fischbestände ist durch das Seerechtsübereinkommen wesentlich gestärkt worden und zwar über einen rein restriktiven Ansatz hinaus. Denn wenn auch aus Sicht der Fischerei oftmals Einschränkungen der Fangmöglichkeiten im Vordergrund stehen mögen, haben sich die unterzeichnenden Staaten darüber hinaus zu einer effizienten Nutzung der Ressource verpflichtet. Das heißt: Wer vor seiner eigenen Küste weniger Fisch fängt, als auf nachhaltigem Niveau möglich wäre, ist dazu angehalten, den Flotten anderer Länder in entsprechendem Umfang Fangrechte einzuräumen.⁷⁰

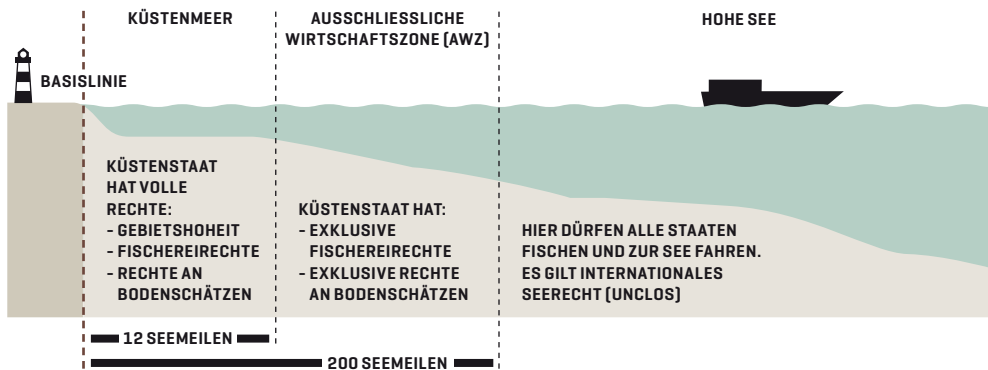


Abbildung 15: Fischereizonen im internationalen Seerecht⁷¹

Die Verständigung auf ein Übereinkommen, das zum einen den Erhalt, zum anderen die Nutzung der Ressource sicherstellen soll, bedeutete einen wesentlichen Schritt. Fangbegrenzungen waren bis dahin grundsätzlich nur in den Hoheitsgewässern bis zwölf Seemeilen vor der Küste möglich, wenn auch bereits die Genfer Seerechtskonventionen von 1958 auf die gemeinschaftliche Verantwortung für den Erhalt der Ressourcen hinwiesen. Erst im SRÜ wurden die (in den Jahren zuvor bereits von einigen Staaten ausgerufenen) 200 Seemeilen ins offene Meer reichenden Ausschließlichen Wirtschaftszonen (AWZ) vereinbart. Küstenstaaten können innerhalb ihrer AWZ sowohl Fangmengen festlegen als auch das Exklusivrecht auf Fischerei beanspruchen. Auf dieser Grundlage wird ein regionales Fischereimanagement benachbarter Staaten in entsprechendem Umfang erst möglich. Der Bereich außerhalb der AWZ, heute als Hohe See bezeichnet, steht weiterhin allen Interessenten für den Fischfang offen, ist mit Inkrafttreten des SRÜ aber deutlich geschrumpft; zudem sind diese küstenfernen Gebiete durch einen im Vergleich zu den AWZ ungleich geringeren Fischreichtum⁷² gekennzeichnet.

Das SRÜ geht als völkerrechtlicher Vertrag in seiner Reichweite deutlich über Regelungen zur Fischerei hinaus oder ist, genauer gesagt, ein seerechtliches Übereinkommen, das bestimmte fischereiliche Anliegen berücksichtigt. Es handelt sich daher bei der AWZ keineswegs um ein Hoheitsgebiet der Staaten (das vielmehr auf zwölf Seemeilen begrenzt ist), sondern lediglich um eine Zone, in der exklusive Zugriffsrechte auf bestimmte Ressourcen bestehen, unter anderem auf die Fischbestände. Die je nach Entfernung zur Küste unterschiedlich umfangreichen Befugnisse der Küstenstaaten werden wir indes nicht weiter thematisieren.

4.1.2 **Fischereimanagement auf dem Gebiet der Hohen See**

In Bezug auf die Fischerei belässt es das UN-Seerechtsübereinkommen überwiegend bei allgemein gehaltenen Direktiven. Notwendige Konkretisierungen wurden im 1995 verabschiedeten Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) der FAO getroffen. Darin sind nicht nur Vorgaben zum Schutz von Ressourcen, Umwelt und Küstenregionen, zur Minimierung von Beifang und zur Reduktion von Folgeerscheinungen des Fischfangs enthalten, sondern unter Berücksichtigung von Sanktionsmaßnahmen auch Aufforderungen zur Festlegung von nationalen und internationalen Standards sowie von Grundlagen für eine verantwortliche Fischerei und zur Schaffung von einheitlichen rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen unter unabhängiger wissenschaftlicher Begleitung. Trotz dieser großen thematischen Reichweite wurde die staatliche Mittelvergabe an die Forschung vielerorts, auch in Deutschland, lange Zeit stark auf die Bestandserhebung konzentriert. Andere ökologische Aspekte werden erst seit einiger Zeit zunehmend zum Gegenstand, wobei das weitreichende Verbot von Rückwürfen in der europäischen Fischereipolitik, auf die wir unten noch eingehen werden, als ein erster großer Schritt zur Berücksichtigung der Folgen von Fischerei gilt.

Mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz zu allen Aktivitäten im Bereich Fischerei von Staaten, Firmen und Organisationen ist der CCRF Standardwerk und rechtliche Grundlage für alle, die im Fischereisektor auf lokaler, regionaler und globaler Ebene tätig sind, sowie Basis für die Regelung der Zusammenarbeit der unterschiedlichen Akteure auf subregionaler, regionaler und interregionaler Ebene. Sozialethische Themen sind, auch wenn sie benannt werden, in dem Code of Conduct jedoch recht wenig adressiert.

Für die Umsetzung der Prinzipien für eine ökologisch nachhaltige Entwicklung in der Fischerei im Sinne des CCRF gibt zum einen der Ecosystem Approach to Fisheries (EAF) der FAO den konkreten Rahmen vor. Zum anderen sind aus dem CCRF Richtlinien speziell für kleine Fischereibetriebe (Guidelines for Small-Scale Fisheries) und vier spezifische International Plans of Action (IPOA) entstanden, die die Implementierung des Kodex in folgenden Risikobereichen auch sanktionsbewehrt unterstützen sollen: Reduktion von Seevogelbeifang durch Langleinen, Schutz von Haien, Fangkapazität sowie Prävention, Abschreckung und Bekämpfung der illegalen, undokumentierten und unregulierten Fischerei.

Letztlich können jedoch weder das SRÜ noch die Arbeit der FAO das Problem von Regelungslücken und eines Mangels an globaler Verbindlichkeit lösen. Die FAO gilt für den Bereich der Fischerei sogar als eher schwacher Player, der schon seine Aufgabe der Erhebung und Zusammenführung der weltweiten Fangdaten faktisch nur aus einer Rolle als Empfänger der Zahlen heraus ausüben kann. Meldet ein Nationalstaat zum Beispiel Zahlen, die nicht plausibel erscheinen, hat die FAO nur das Recht auf eine Nachfrage beim Absender. Kontroll- oder gar Sanktionsmöglichkeiten, um die Korrektheit der Daten sicherzustellen, bestehen nicht.

Eine ähnliche Rolle spielt die FAO auch bei der Regelung der Fischerei auf Hoher See. Zwar war sie es, die die Weltmeere flächendeckend in Fanggebiete untergliedert hat, und sie ist es auch, die das Reglement für das Fischereimanagement außerhalb der AWZ vorgibt. Letztlich gilt aber auch hier, dass rechtliche Grenzen und faktisch auch ein Mangel an Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten die FAO und ihre Verwaltungsinstrumente einschränken.

Um in internationalen Gewässern und in Bezug auf ein Allgemeingut überhaupt handlungsfähig zu sein, hat die FAO Vorgaben zur Gründung sogenannter Regional Fishery Bodies (RFB) erarbeitet. Mehr als 30 solcher Organisationen sind bislang weltweit entstanden, jede zuständig für ein anderes Fanggebiet. Mitglieder sind ebenso Anrainerstaaten wie Länder, die in dem jeweiligen Bereich bereits fischen oder an einer Fischereitätigkeit interessiert sind. Die Berechtigung für Nationalstaaten, einem RFB beizutreten, ist formal an die UN-Mitgliedschaft gekoppelt.

Ein Teil der RFBs hat Regional Fishery Management Organizations (RFMOs) gegründet, die über Verwaltungsbefugnisse verfügen, wie die Ausweisung von Fangquoten, die Beschränkung von Flottenkapazitäten, Fangmengen und Fangaufwand, den Erlass von Vorschriften zum Fanggerät sowie die Kontrolle von Fangschiffen (wenn auch nur von Schiffen der Mitgliedsländer). Neben den nach geografischen Gebieten ausgerichteten RFBs und RFMOs existieren einige Zusammenschlüsse, die sich auf weit wandernde Arten konzentrieren oder auf das Management bestimmter Fischarten. So verwalten beispielsweise die ICCAT (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas) und die IOCT (Indian Ocean Tuna Commission) den Thunfisch im Atlantik bzw. im Indischen Ozean, und auch für das Management von Lachs und Pollack existieren eigene RFMOs. Der Fischfang im Gebiet der Hohen See unter Missachtung der Managementpläne (oder in Regionen, wo solche gar nicht existieren) ist gleichwohl nicht per se illegal, fällt als unregulierte Fischerei aber unter die IUU-Definition. Mangels einer rechtlichen Handhabe versucht zum Beispiel die EU, solche Aktivitäten durch Regelungen wie die IUU-Verordnung zu verhindern, was weiter unten noch Thema sein wird.

Eine kontrollierte Bewirtschaftung der Hohen See durch das System und die Struktur der RFBs und RFMOs erweist sich in der Praxis, auch unabhängig vom Problem der IUU-Fischerei, als schwierig, denn verbreitet fehlt es schon an einer validen Datenerhebung als Grundlage für das Bestandsmanagement und an einem flächendeckenden Austausch. Die „blinden Flecken“ auf den Ozeanen sind daher nach wie vor groß. Nicht nur deshalb wird inzwischen auch die Schließung der Hohen See für die Fischerei als eine Option ins Gespräch gebracht, was möglicherweise nur zu minimalen oder gar keinen Einbußen bei der globalen Fangmenge führen würde.⁷³

Wissenschaftler namhafter Universitäten und Institute empfehlen mit Blick auf den Tierschutz ohnehin eine Ausweitung von Fangverboten für bestimmte Regionen und die Sperrung weiterer Gebiete für die gesamte Schifffahrt. Ebenso wird ein Verbot der Tiefseefischerei immer wieder diskutiert, weil sich die Bestände dort nur extrem langsam erholen. Doch ohne eine Instanz, die sich bei der Durchsetzung der UN-Vorgaben auf verlässliche Daten stützen kann, scheint eine umfassende Lösung nicht in Sicht. Die Vergabe von Zuständigkeiten durch die Einteilung des Meeres nach dem SRÜ führt dazu, dass je nach Meereszone unterschiedliche Institutionen verantwortlich sind. Die Prozesse innerhalb dieser Governance-Struktur sind dadurch teilweise umständlich und erschweren eine wirksame nachhaltige Ausrichtung, die berücksichtigen muss, dass sich Fischbestände nicht an AWZ- und Staatsgrenzen halten und sich auch die Folgen des Klimawandels auf alle Meeresgebiete beziehen.

4.1.3 **Port State Measures Agreement**

In ihrem International Plan of Action gegen IUU-Fischerei fordert die FAO die UN-Mitgliedstaaten explizit zur Implementierung wirksamer Maßnahmen gegen das besonders gravierende Risiko der illegalen Fischerei auf. Im Jahr 2009 resultierte daraus das Port State Measures Agreement (PSMA). In diesem Abkommen, das nach Zustimmung von 25 Ländern⁷⁴ im Juni 2016 in Kraft trat, sind Bestimmungen für IUU-relevante Hafen- und Schiffskontrollen in den Anlandehäfen formuliert. Das zentrale Ziel der Regelung ist es, die Anlandung illegal gefangenen Fisches zu verhindern.

Es ist noch zu früh für eine Bilanz, Experten sehen im PSMA aber ein Instrument, von dem wesentliche Verbesserungen ausgehen könnten. Das liegt an erster Stelle daran, dass eine flächendeckende Kontrolle in den Anlandehäfen wesentlich einfacher zu bewerkstelligen ist als auf offener See, wo zudem in vielen Fällen der jeweilige Flaggenstaat zuständig ist. Ein großes Problem bleibt gleichwohl, dass etwa China als große Fischereination, deren Fahrzeuge auch in den AWZ von Entwicklungsländern ihre Netze auswerfen, dem PSMA noch nicht beigetreten ist. Unter Vermeidung von Überprüfungen können die Schiffe ihre Ware daher prinzipiell in China anlanden, ebenso in zahlreichen anderen Nicht-PSMA-Ländern. Um die Schlupflöcher zumindest möglichst klein zu halten, wollen die PSMA-Staaten nicht nur dann Kontrollen vornehmen, wenn die Ladung an Land gebracht werden soll, sondern auch, sobald Fischereifahrzeuge Wasser oder Treibstoff anfragen. Überprüft wird unter anderem, ob eine Fischereilizenz vorliegt, das Schiff über eine Fangquote verfügt und die Fangquote des betreffenden Flaggenstaats offene Kapazitäten aufweist.

Gleichwohl ist die Wirksamkeit des Abkommens so lange beeinträchtigt, wie die Möglichkeit des sogenannten „Port-Hopping“ besteht. Daher wirken nicht nur die fachlichen, organisatorischen und personellen Anforderungen in Bezug auf die geforderten Kontrollmaßnahmen hemmend auf die Beitrittsbereitschaft, sondern auch die Sorge vor negativen wirtschaftlichen Auswirkungen auf die betroffenen Häfen, die dann möglicherweise seltener angelaufen würden.

Schwächen hat das PSMA bislang auch hinsichtlich der Umsetzung vor Ort, weil es an klaren Prozessvorgaben fehlt. Obwohl die FAO Unterstützung anbietet, stellt neben der Einbettung in nationales Recht die Schulung (und Einstellung) von Kontrolleuren vielerorts eine Herausforderung dar. Aus einigen Häfen wird berichtet, dass Verfahrensweisen für den Fall des positiven Ergebnisses einer Inspektion entweder unbekannt oder nicht ausreichend geregelt sind, insbesondere was eine mögliche Festsetzung von Schiff und Besatzung betrifft. Anpassungen des PSMA werden seit 2017 in jährlichen Konferenzen unter Federführung der FAO diskutiert. Unklarheiten bei der Verfolgung und Sanktionierung illegaler Fischerei sind allerdings kein spezifisches Problem des Port State Measures Agreement, denn IUU-Fischerei fällt letztlich in die Zuständigkeit des jeweiligen Flaggenstaats, sodass auch die Frage der Haftung (zum Beispiel werden mal der Kapitän, mal die gesamte Besatzung festgesetzt) nicht eindeutig beantwortet werden kann. Mit Verweis auf die Vielzahl von Instanzen in der Fischerei und als Reaktion auf den andauernden „enforcement nightmare“ verfolgen einige NGOs, aber etwa auch Interpol das Ansinnen, IUU als organisierte Kriminalität zu klassifizieren.

Um die Kosten für die Umsetzung des PSMA möglichst gering zu halten, soll die Anzahl der für Fischereifahrzeuge geöffneten Häfen so weit wie möglich reduziert werden. Ins-

besondere die Entwicklungsländer könnten von dieser Regelung profitieren. Doch wenn die Staaten mit ihrem Beitritt auch eine Selbstverpflichtung auf ein im PSMA festgeschriebenes Mindestmaß an Kontrollen eingehen, wird es eine Kontrolle der Kontrolle nicht geben, sodass es allein in der Hand der Unterzeichner liegt, ob sie sich tatsächlich an die Vorgaben halten. Davon dürfte grundsätzlich allerdings auszugehen sein, weil zum Beispiel einige afrikanische (und auch andere) Staaten einen erheblichen Teil ihres Haushalts durch die Vergabe von Fischereilizenzen bestreiten und daher kein Interesse haben dürften, darüber hinaus gehende, nicht genehmigte Fangtätigkeiten zu tolerieren.⁷⁵ Zudem sehen Experten Anlass zur Hoffnung, dass die Umsetzung des Port State Measures Agreement das Management der Fischbestände auf Hoher See stärkt. Denn wer bislang in diesem offenen Bereich fischte, ohne dem örtlichen RFB angeschlossen zu sein, hatte nichts zu befürchten. Die PSMA-Staaten aber sollen die Anlandung auch solcher Fänge unterbinden. In der EU, die das Abkommen bereits 2009 unterzeichnet hat, soll zudem eine eigene IUU-Verordnung die Einfuhr illegaler Ware verhindern und Drittstaaten zu wirkungsvollen Gegenmaßnahmen drängen. Wir werden auf das Instrument im folgenden Abschnitt zur europäischen Fischereipolitik noch genauer eingehen.

4.2 Ebene der Europäischen Union

Mit ihrer jüngsten Reform, die im Jahr 2014 in Kraft trat und wegen Übergangsregelungen voraussichtlich im Jahr 2020 vollständig implementiert sein wird, hat sich die europäische Fischereipolitik stark gewandelt und wird seitdem nicht mehr als Negativ-, sondern zunehmend als Positivbeispiel für ein regionales Fischereimanagement angesehen. Auf einige wesentliche Einzelheiten und Neuerungen zur Regulierung der Fischerei innerhalb der EU weisen wir nachfolgend hin und wenden uns dann den über die Grenzen der Europäischen Union hinaus wirksamen Instrumenten zu.

4.2.1 Gemeinsame Fischereipolitik

In den 1970er-Jahren etabliert, gilt die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) heute als eines der wichtigsten Politikfelder für die Verwaltung der europäischen Fischereiflotte, die Förderung der Fischwirtschaft und das Management der Fischbestände in europäischen Gewässern. Sie wird alle zehn Jahre überprüft und überarbeitet. Dass es zuletzt erstmals zu derart weit reichenden Änderungen kam, die auch eine erhebliche Ausweitung von Sanktionsmöglichkeiten umfassen, war vor allem einer günstigen politischen Konstellation geschuldet. Bis dahin hatte die Einsicht, dass die vorherige Fischereipolitik weitgehend wirkungslos war, nicht ausgereicht, um einschneidende Veränderungen auszulösen.

Formal berät das Europäische Parlament auf der Grundlage von Empfehlungen des Fischereiausschusses (PECH) über die GFP. Für die Umsetzung ist in der Europäischen Kommission die Generaldirektion für maritime Angelegenheiten und Fischerei (GD MARE) verantwortlich. In Zusammenarbeit mit Interessenvertretern auf regionaler und europäischer Ebene fokussiert die GFP nachhaltige Entwicklungen maritimer Tätigkeiten und die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände innerhalb und außerhalb der EU-Hoheitsgewässer.

Die unterschiedliche Relevanz der Fischerei für die einzelnen Mitgliedstaaten (sowohl in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht als auch insbesondere in Bezug auf den Arbeitsmarkt)

zieht entsprechend schwierige Verhandlungen über die politische Ausgestaltung nach sich. Zudem gingen die Nationalstaaten bei der Umsetzung von auf EU-Ebene beschlossenen Maßnahmen, insbesondere in Bezug auf die Reduzierung der im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen überdimensionierten Flotte, nicht immer gleichermaßen konsequent vor. Erschwert wird die Einigung auch dort, wo historisch gewachsene Strukturen nicht ohne Weiteres reformierbar sind. Als problematisch gilt in diesem Zusammenhang das starre Fangquotensystem, nach dem Anteile an bestimmten Fischarten an die Mitgliedstaaten vergeben werden.

Mit dem Argument der strukturellen und wirtschaftlichen Förderung hatten sich einige Mitgliedstaaten lange erfolgreich gegen eine stärkere Beschränkung der Fischerei gewehrt. Insofern kann es als wichtiger Fortschritt gelten, dass für die Bestimmung der Fangmengen seit der jüngsten GFP-Reform der Maximum Sustainable Yield maßgeblich ist, also die größtmögliche Fangmenge, die langfristig entnommen werden kann, ohne dass sich die Produktivität des Bestands reduziert. Wenn auch im Detail durchaus umstritten, herrscht innerhalb der Wissenschaft gleichwohl Einigkeit, dass diese Wende bei der Quotensetzung zumindest ein Schritt hin zu einer nachhaltigen Ausrichtung der Fischereipolitik ist.

Neben der Einführung des MSY als Referenzgröße gilt auch eine wesentliche Erschwerung der Festlegung „politischer Quoten“ als wichtiger Fortschritt: Die Europäische Kommission und anschließend der zuständige Ministerrat sind seit der GFP-Reform verpflichtet, sich bei der jährlichen Bestimmung der Fangmengen eng an den wissenschaftlichen Empfehlungen zu orientieren. Damit haben die maßgeblichen Gutachten, etwa des ICES, an Gewicht gewonnen. Der EU-Rat hat zwar weiterhin einen Spielraum und ist letztlich gezwungen, aus den ökologischen Gegebenheiten und den (ökonomischen) Fischereibedürfnissen einen Kompromiss zu bilden. Bei erheblichen Abweichungen von den Empfehlungen der Wissenschaftsgremien fällt dem EU-Parlament jedoch ein Klagerecht zu.

Als bahnbrechend aus ökologischer Sicht wird vor allem die in der GFP-Reform verankerte Einigung auf ein Rückwurfverbot beurteilt, das für einige Fischereien bereits gilt, für andere in den kommenden Jahren eingeführt wird. Künftig muss auch der „Discards“ genannte Teil des Fangs – zumeist tot oder sterbend ins Meer zurückgeworfene Tiere, die zuvor als Beifang ins Netz gegangen waren – angelandet werden. Die weitere Verwendung, aber auch die Kontrolle der Einhaltung des Rückwurfverbots sind jedoch im Detail noch offen.

Aus Sicht der Fischer bringt ein Rückwurfverbot im Wesentlichen zwei Probleme mit sich: Erstens haben sie häufig für unbeabsichtigt gefangenen Fisch keine Quote, zweitens nimmt der Beifang räumliche Kapazitäten in Anspruch. In der Konsequenz entfällt damit auch die Option des sogenannten „Upgrading“, bei dem billiger Speisefisch wieder über Bord geworfen wird – um den Kühlraum stattdessen mit hochwertigerer Rohware zu füllen, deren Verkauf lukrativer ist. Allerdings lässt sich je nach Zielart und Fangtechnik ein bestimmter Anteil an Beifang gar nicht vermeiden. Wie damit nun nach der Anlandung zu verfahren ist, dazu existieren unterschiedliche Modelle und Optionen. Schwerwiegend ist insbesondere der Umstand, dass Fangquoten sich häufig nicht an der üblichen Zusammensetzung eines Fangs zu orientieren hatten, ein Fischer also mangels einer Fangerlaubnis für im Beifang enthaltene Arten bislang praktisch zum Rückwurf gezwungen war. Das führt in der Ausgestaltung und Umsetzung des Discard-Verbots nun

zu Problemen und Verzögerungen, sodass schon Prognosen kursieren, es werde mit der nächsten GFP-Reform zu einer Neuregelung und erst anschließend zu einer umfassenden Implementierung kommen. Hintergrund des Discard-Verbots ist nicht nur die Vermeidung von Ressourcenverschwendung, sondern auch die Hoffnung, auf diese Weise einen Treiber für den Einsatz selektiverer Fanggeräte zu schaffen. Zugleich ist das Instrument – wie viele andere Maßnahmen in der Fischerei – mit einem Mangel an effizienten Kontrollmöglichkeiten verbunden. Insbesondere wird eine Kameraüberwachung diskutiert, die jedoch nicht nur erhebliche Kosten verursachen würde, sondern auch aus Datenschutzgründen nicht ohne Weiteres möglich sein dürfte.

Die GFP wirkt sich nicht nur auf das Geschehen in den Gewässern der EU aus, sondern hat durch den Erlass von Bestimmungen für die europäische Flotte sowie den Ankauf von Fischereilizenzen durch die EU zugleich erhebliche externe Effekte. Das betrifft im Zusammenhang mit dem Erwerb von Fangrechten insbesondere die Gestaltung der sogenannten Partnerschaftlichen Fischereiabkommen mit Drittstaaten, die, wo sie existieren, eigene Verträge einzelner Mitgliedstaaten oder europäischer Unternehmen mit dem betreffenden Land untersagen. Dadurch kann die EU als Vertragspartei Aspekte des Ressourcenmanagements ebenso wie solche der Entwicklungspolitik akzentuieren. Diese sogenannte „externe Dimension“ der GFP ist etwa geeignet, Ziele wie die bessere Erforschung von Ökosystemen und Fischbeständen, die Bildung von Überwachungskapazitäten und den Aufbau eigener Fischereien der betreffenden Drittstaaten zu verfolgen. Gerade die Stärkung der Kontrollfähigkeit von Regierungen und Behörden ist eine wesentliche Ergänzung der nachfolgend thematisierten Brüsseler IUU-Verordnung zur Unterbindung der Einfuhr illegal gefangenen Fischs in die Europäische Union.

4.4.2 IUU-Verordnung

Die Europäische Union ist der weltweit größte Importeur von Fisch und Fischereierzeugnissen. Ungefähr 60 Prozent ihres Bedarfs decken die EU-Mitglieder durch Einfuhren. Um das nach wie vor recht hohe Risiko zu reduzieren, dass IUU-Produkte nach Europa verbracht werden, hat die EU im Jahr 2010 eine IUU-Verordnung erlassen, die als ein Element des europäischen Systems für Fischereikontrollen zur Einhaltung der Vorgaben aus der GFP beitragen soll.

Die IUU-Verordnung umfasst konkrete Maßnahmen, um illegale, undokumentierte und unregulierte Fischerei zu bekämpfen und bestenfalls ganz zu vermeiden. Der europäische Markt soll von IUU-Produkten vollständig frei bleiben, zudem sollen Anlandungen und Umladungen illegaler Ware in EU-Häfen durch Fahrzeuge aus der EU und aus Drittländern ausgeschlossen werden. Alle Schiffe auf See sind aufgefordert, Beobachtungen zu verdächtigen Fischereifahrzeugen den zuständigen Behörden zu melden. Ähnlich wie beim Port State Measures Agreement ist das Ziel der Verordnung, den Marktzugang für IUU-Waren zu blockieren. Bei Anlandungen durch Schiffe, die nicht unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaats fahren, ist die Prüfung einer Reihe von Dokumenten vorgeschrieben sowie darüber hinaus die behördliche Inspektion in mindestens fünf Prozent der Fälle; die Auswahl, wo die Kontrollen stattfinden, erfolgt auf Grundlage risikobasierter Kriterien. Fischimporte werden nur gegen Vorlage von Fang- sowie ggf. Transport- und Verarbeitungsbescheinigungen zugelassen.

NGOs kritisieren jedoch die ihres Erachtens mangelhafte Harmonisierung der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen, zumal bislang keine einheitlichen und verbindlichen Standards zur Risikobewertung existieren. Problematisch erscheint insbesondere, dass bezüglich der Fangbescheinigungen von Fischimporten kein Datenaustausch zwischen den Behörden der einzelnen Mitgliedstaaten stattfindet. Eine digitalisierte Erfassung, die einen effizienten Abgleich ermöglichen würde, erfolgt bislang nicht, obwohl sich die Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit eines solchen Systems einig sind und dessen Einführung ursprünglich für Ende 2016 geplant hatten. Davon unabhängig, sind nicht in allen Mitgliedstaaten personelle Ressourcen vorhanden, die eine hinreichende Kontrolle der Fangbescheinigungen erlauben würden.⁷⁶

Die Vorgaben der IUU-Verordnung reichen ähnlich wie die externe Dimension der GFP über die Grenzen der Europäischen Union hinaus, indem sie allgemeine Einfuhrverbote für Fisch und Fischprodukte aus Flaggen- und Exportstaaten vorsehen, die nach Ansicht der EU nicht in ausreichendem Maße zur Bekämpfung illegaler Fischerei beitragen. Es wurde ein Kartenverfahren eingeführt: Sind das Fischereimanagement, die Kontrollsysteme und die Kooperationsbereitschaft eines Landes mangelhaft, wird eine „gelbe Karte“ verhängt und ein Maßnahmenkatalog erstellt. Nach Ablauf einer Frist zur Umsetzung von Verbesserungsvorschlägen kann die gelbe Karte zurückgenommen, beibehalten, oder – so keine (ausreichenden) Bemühungen des betreffenden Staats erkennbar sind – durch eine „rote Karte“ ersetzt werden, die einen Importstopp auslöst. Zugleich ist es EU-Fahrzeugen dann nicht mehr gestattet, in den Gewässern des betreffenden Landes zu fischen. Während die Sanktionen klar vorgegeben sind, existiert im Hinblick auf die Gestaltung der Prozesse für die Einstufung der Staaten eine größere Flexibilität. Das Kartenverfahren der IUU-Verordnung bleibt damit ein politisches Instrument.

4.2.3 Subventionen und Partnerschaftliche Fischereiabkommen

Wenn auch Fisch als frei verfügbare Ressource kostenfrei zur Verfügung steht und der Fischfang selbst einen erheblichen Anteil an der Wertschöpfung der Branche hat, wurde die Fischerei dennoch über einen großen Zeitraum hinweg erheblich subventioniert. Die staatliche Förderung des Sektors ist ein Grund für den Aufbau von Überkapazitäten und deren Erhalt, die Überkapazitäten wiederum sind wesentliche Ursache der Überfischung – eine Situation, die selbst die EU-Kommission einen „Teufelskreis“ nannte.⁷⁷ In mehreren Mitgliedstaaten sei davon auszugehen, dass die der öffentlichen Hand durch direkte und indirekte Beihilfen entstehenden Kosten den Gesamtwert der Fänge überstiegen haben.

Nach seiner jüngsten Neuauflage umfasst der aktuelle Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF) für den Zeitraum 2014 bis 2020 etwa 6,4 Milliarden Euro, davon knapp zwei Drittel für die „Erhöhung der Nachhaltigkeit und Rentabilität von Fischerei und Aquakultur“. Jeweils gut eine halbe Milliarde Euro steht für die Fischereiüberwachung sowie für die Datenerhebung bereit. Kritik am EMFF fußt auf der Mittelvergabe für die Instandhaltung und Modernisierung von Fischereifahrzeugen mit dem Argument, dass der notwendige Abbau von Flottenkapazitäten damit weiterhin gebremst werde. Allerdings sind Unternehmensgründungen zwar förderfähig, jedoch nur unter einer Reihe von Bedingungen, darunter der Ausschluss des Neubaus von Schiffen. Zudem wird gezielt die Klein- und Küstenfischerei mit Fahrzeugen unter 24 Meter unterstützt. EMFF-Mittel sind

darüber hinaus für die Verbesserung von Fangtechniken vorgesehen, insbesondere im Sinne einer erhöhten Selektivität und damit einer Reduzierung des Beifangs.

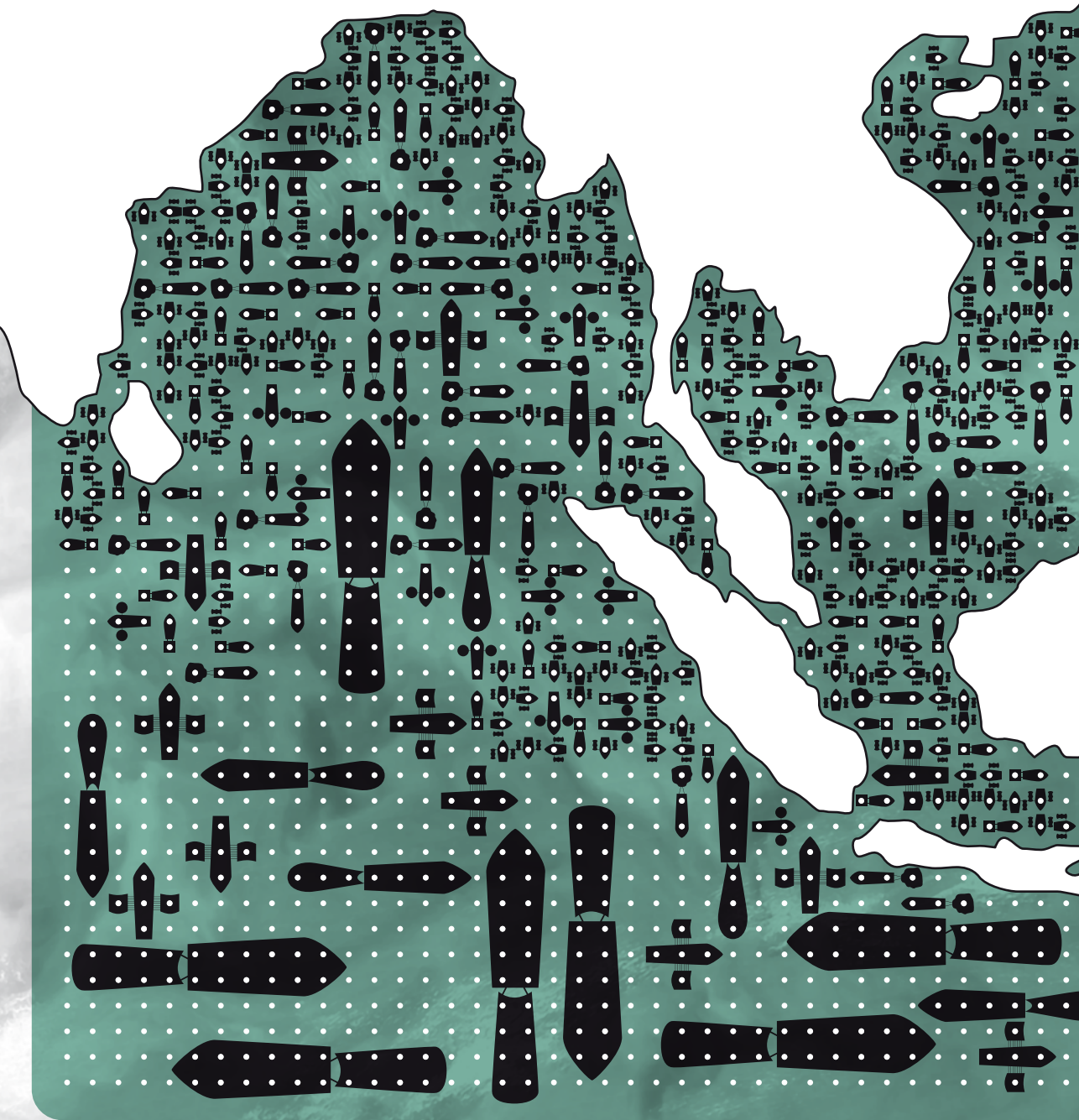
Unabhängig vom EMFF erwirbt die EU auch weiterhin Fanglizenzen in den Gewässern von Drittstaaten zur Weitergabe an die Mitgliedstaaten. Die Ausgestaltung dieser sogenannten Partnerschaftlichen Fischereiabkommen wurde mit der GFP-Reform neu geregelt und umfasst jetzt auch Vorgaben zum Schutz der Ressourcen. Als Risiko bleibt die Beeinträchtigung der lokalen Versorgung mit Fisch; demgegenüber stehen aber positive entwicklungspolitische Effekte wie die Unterstützung beim Auf- und Ausbau der heimischen Fischerei, der wissenschaftlichen Datenerhebung sowie der Fischereikontrolle. Neben den Einnahmen aus der Lizenzvergabe erhalten die Vertragspartner von den tatsächlichen Fangmengen abhängige Zahlungen, die von den betreffenden Fischereiunternehmen zu leisten sind. Auf die Auswirkungen und die Bedeutung der Fischereiabkommen für die Drittstaaten werden wir am Beispiel Mauretaniens weiter unten noch eingehen.

4.3 **Die EU als globaler Akteur**

Die von den Vereinten Nationen verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) berücksichtigen explizit auch die „Zukunft der Ozeane, Meere und Meeresressourcen“ (SDG 14).⁷⁸ Nicht nur sind mit der Beendigung von Überfischung und IUU-Fischerei bis zum Jahr 2020 konkrete Absichten formuliert, sondern es werden darüber hinaus Subventionen als ein Treiber von Fehlentwicklungen genannt. Diese Sichtweise, zum Ausdruck gebracht etwa auch in der schon angesprochenen Kritik am Fischereifonds der EU, ist durchaus verbreitet und bedient sich folgender Argumentation: Die staatlichen Leistungen haben Überkapazitäten der Flotte geschaffen mit der Folge der Überfischung und – in Form von Verstößen gegen die damit notwendig gewordene Regulierung – der Verbreitung illegaler Handlungen. In Bezug auf die Fischerei wird in den SDG keine andere Maßnahme derart konkret beschrieben wie die Abschaffung schädlicher Subventionen.

Dennoch bleiben Fischereisubventionen natürlich nur ein Teil der Erklärung und ohnehin ist die Frage, ob sie letztlich mehr als Ursache der zentralen Probleme der Branche oder doch stärker als Symptom regionaler Strukturschwächen aufgefasst werden müssen. Die vor dem Hintergrund solcher Debatten wohl allen Stakeholder-Gruppen vertraute Sehnsucht nach Vereinfachung, nach einer gemeinsamen Problemlösung, bildet sich zuweilen in maximal verkürzenden Argumentationen ab. Zum Beispiel: IUU-Fischerei existiert deshalb (immer noch), weil die zu erwartenden Einnahmen höher sind als die zu erwartenden Kosten – somit würden schärfere Kontrollen, vor allem aber höhere Strafen die illegale Fischerei reduzieren.

Zweifelsohne ist die Situation wesentlich komplexer und wohl auch deshalb ringen die Stakeholder durchaus zäh um die Durchsetzung ihrer jeweils eigenen Problemlösungsstrategien. Dass ökologische und ökonomische Kriterien dabei häufig eine stärkere Berücksichtigung zu finden scheinen als sozialetische Risiken, ist kein Alleinstellungsmerkmal der Branche, aber allemal bemerkenswert. Im jüngsten Reformprozess der EU-Fischereipolitik etwa gab es eine, wenn auch kleine Debatte über die Orientierungsgröße bei der künftigen Festlegung von Fangmengen, mit dem Ergebnis, dass dem Konzept des maximalen nachhaltigen Dauerertrags (Maximum Sustainable Yield, MSY) Vorrang vor





dem maximalen ökonomischen Dauerertrag (Maximum Economic Yield, MEY) eingeräumt wurde. Die dritte Alternative, eine nach sozialen Kriterien optimierte Lösung (Optimum Sustainable Yield, OSY; auch: Maximum Social Yield, MScY), war indes nicht Gegenstand der Diskussion.^{79,80}

Schon Kalkulationen zu einer nachhaltigen Fischerei nach MSY-Maßgabe sind schwierig genug, denn die Zahl der Unbekannten in der Rechnung ist groß. Die ohnehin dünne Datenlage zum Zustand der Fischbestände (ebenso zum Ausmaß von Risiken wie illegalem Fischfang) und zu den Meeres-Ökosystemen insgesamt trifft auf Unsicherheiten zu den Wirkungsweisen infrage kommender Instrumente. Entsprechend überschaubar ist die Bereitschaft vieler Akteure, Aushandlungen mit Zugeständnissen voranzutreiben. Wenn es – um nur ein Beispiel zu nennen – eben keine Garantie gibt, dass einer vorübergehenden starken Reduzierung von Fangmengen dauerhaft höhere Erträge folgen, bleibt der Widerstand gegen politische Maßnahmen an Bord der Fangschiffe hartnäckig. Wo weitergemacht wird wie bisher, spitzt sich die Situation dann erst recht zu. Die größte Gefahr für die Fischer, hieß es mit Blick auf die Vielzahl ernsthaft gefährdeter Fischbestände zuweilen schon, sei ihre eigene starke Lobby.⁸¹

Das Allmendeproblem – *The Tragedy of the Commons*⁸² – bleibt eine zentrale Schwierigkeit für Wirtschaftsakteure der Branche und fordert die Politik über die üblichen Abwägungsentscheidungen hinaus. Es ist die globale Reichweite der Risiken, die zum einen den Schwierigkeitsgrad der Entwicklung angemessener Lösungsstrategien erhöht, zum anderen von manchen Staaten auch als Möglichkeit gesehen werden mag, von Problemen vor der eigenen Küste abzulenken. Welche Rolle kann in dieser Situation, in Abwesenheit eines globalen Akteurs, die Europäische Union ausfüllen auf der Suche nach Auswegen, nach den passenden Herangehensweisen für Veränderungen in der Fischerei? Vor dem Hintergrund dieser Fragen werden wir auf zwei aktuelle Fallbeispiele blicken:

- a)** Aus einer – wie beschrieben – zuweilen recht unübersichtlichen Ausgangssituation heraus versucht die „neue“ europäische Fischereipolitik, Lösungsmöglichkeiten für eine nachhaltige Zukunft der Fischerei zu schaffen, und bezieht sich mit ihren Maßnahmen nicht nur auf den EU-Raum, sondern denkt Auswirkungen auf andere Regionen mit: Die Partnerschaftlichen Fischereiabkommen sollen dazu beitragen, den Fischereisektor von Entwicklungsländern zu stärken, Arbeitsplätze zu schaffen und die Ernährungssicherheit zu verbessern. Wie gut diese „externe Dimension“ der GFP funktioniert, werden wir am Beispiel Mauretaniens diskutieren, einem wichtigen Vertragspartner der EU und zugleich einem der Staaten, mit denen bereits ein Abkommen⁸³ nach den aktualisierten Maßgaben der GFP geschlossen wurde.
- b)** Ein zweites Instrument der EU, dessen Wirkung wir anhand eines Fallbeispiels genauer betrachten wollen, ist die sogenannte IUU-Verordnung aus dem Jahr 2009. Zwar ist die illegale, unregulierte und undokumentierte Fischerei auch in den Drittländer-Abkommen der EU ein Thema, steht dort aber weitaus weniger im Fokus. Zudem ist die Reichweite der IUU-Verordnung prinzipiell größer, denn sie greift für alle Staaten, aus denen Fisch und Fischprodukte in die Europäische Union eingeführt werden – also nicht nur für solche, von denen Europa Fischereilizenzen erwirbt. Wir werden die Situa-

tion in Thailand thematisieren, einem der wichtigsten Exportstaaten für Fisch und Fischprodukte. Thailand erhielt 2015 von der EU die gelbe Karte und wurde in der Vergangenheit immer wieder mit Formen von Zwangs- und Kinderarbeit in Verbindung gebracht. Zwar konzentrieren sich sowohl die Definition von IUU, auf die sich die EU bezieht, als auch der Text der IUU-Verordnung ausschließlich auf Verstöße gegen das Fischereimanagement. Dennoch sind Arbeitsbedingungen und die Kontrollen entsprechender Regelungen ein wesentliches Element im Maßnahmenkatalog, den Thailand aus Brüssel erhalten hat und abarbeiten muss, um eine rote Karte und damit einen Importstopp zu vermeiden. Auf politischer Ebene wird in der EU davon ausgegangen, dass IUU-Fischerei auf der einen und Missstände wie Zwangs- und Sklavenarbeit, Menschen-, Drogen- und Waffenhandel auf der anderen Seite zusammen auftreten und entsprechend zu bekämpfen sind.

Wenngleich die IUU-Fischerei kaum die Wurzel aller wesentlichen Missstände in der Branche sein kann (schon deshalb nicht, weil nach heutiger Definition vor der Einführung von Fangquoten und Fischereimanagement jede Fangtätigkeit unter den IUU-Begriff gefallen wäre), hat dennoch die Sichtweise Konjunktur, ihre Bekämpfung müsse der zentrale Ansatzpunkt auf dem Weg zu Verbesserungen sein. Welche Rolle die EU bei der Lösung eines Problems mit praktisch globaler Reichweite einnehmen kann, ist nur eine von vielen relevanten Fragen an den Schauplätzen Mauretanien und Thailand. In dem westafrikanischen Staat stehen Aspekte wie die Gestaltung von Entwicklungshilfe, drängender aber noch der Ernährungssicherheit zur Debatte; in Thailand geht es nicht zuletzt um den Umgang mit den vielen Subsistenzfischern, deren Handeln häufig unter den IUU-Begriff fällt (weil es an einem Fischereimanagement fehlt, aber auch wegen teilweise verbotener Fangmethoden) und die gemeinsam vielerorts nennenswert zur Überfischung beitragen. Nicht minder spannend ist aus ähnlichen Gründen die Frage, wie die Zukunft von Kleinfischern in Westafrika aussehen könnte: Die Arbeitsplätze gelten mangels Alternativen oft als unverzichtbar, doch die industrielle Fischerei ist effizienter und einfacher zu regulieren. Das SDG 14 will den „Zugang der handwerklichen Kleinfischer zu den Meeresressourcen und Märkten gewährleisten“ und bleibt damit recht vage.

Zwar sind nicht allein die Sustainable Development Goals maßgeblich, wenn es darum geht, wie der Fischereisektor verändert werden soll, dennoch ist die Sorge gerade staatlicher Institutionen nachvollziehbar, Verbesserungen in der Kleinfischerei angesichts fehlender Daten gar nicht messen und Fortschritte in Richtung Zielerreichung entsprechend schlecht darstellen zu können. Ins Gewicht fällt aber auch, dass die Schaffung von Marktzugängen zu einer Spezialisierung handwerklicher Fischer auf hochwertige Exportware führen kann. In solchen Situationen können örtliche Versorgungsstrukturen leiden, einhergehend mit Beeinträchtigungen der Ernährungssicherheit, deren Verbesserung wiederum in SDG 2 festgeschrieben ist. In vielen Küstenstaaten, darunter Mauretanien mit seinen extrem fischreichen Gewässern, ist das Interesse der Bevölkerung an Fisch als Nahrungsmittel allerdings unterdurchschnittlich. Wer eine bessere Versorgung solcher Regionen mit tierischem Protein durch einen erhöhten Fischverzehr fordert, tritt daher für eine mehr oder weniger zwangsweise Umstellung von Ernährungsgewohnheiten ein. Fragen zur Verteilung des Gutes Fisch, zur Verteilung der Arbeit und der Wertschöpfung bleiben jedoch zunächst abhängig von Lösungsmöglichkeiten zu sozioethischen Risiken,

insbesondere im Kontext der IUU-Fischerei. Wir werden auf Optionen der Einbettung solcher Aspekte in künftige Strategien daher am Ende dieses Kapitels im Anschluss an die Fallbeispiele aus Thailand und Mauretanien zurückkommen.

4.3.1 Fallbeispiel Thailand

Thailand gilt als Hotspot von Überfischung und illegaler Fischerei und darüber hinaus wird der Region zugeschrieben, in besonders hohem Maß von Zwangsarbeit betroffen zu sein. NGOs berichten über einen Rückgang der Fangmengen im Golf von Thailand um 85 Prozent in 50 Jahren. Die Konsequenz, immer weiter entfernt von der Küste auf Jagd gehen zu müssen, habe zu erheblichen Mehrausgaben geführt und zu der Notwendigkeit, Personalkosten einsparen zu müssen.⁸⁴ Während Herleitungen wie diese, also die Ursachenforschung, durchaus unterschiedliche Ergebnisse produzieren, ist der Ernst der Lage vor Ort unstrittig: Bevorzugt Migranten werden von Mittelsmännern an Fischereiunternehmen verkauft, um dann unter schwierigsten Bedingungen gegen geringen oder ganz ohne Lohn härteste Arbeit zu verrichten. Berichtet werden schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen bis hin zur Ermordung leistungsschwacher Arbeiter. Zwar lässt sich das Problem nicht quantifizieren, es gibt aber keine Zweifel, dass es sich um ein wesentliches Phänomen handelt, ohne dass regierungsseitig bislang angemessene Gegenmaßnahmen ergriffen wurden – weder vor noch nach dem erfolgreichen Militärputsch. Korruption ist und bleibt ein Treiber inakzeptabler Arbeitsbedingungen und bremst die Wirkungen jüngster gesetzlicher Anpassungen. Dennoch honorierten die USA erste Bemühungen Thailands mit der Hochstufung des Landes im Trafficking in Persons Report (TIP) vom niedrigsten Level (Tier 3) auf die Tier-2-Watchlist, während die EU die im April 2015 verhängte gelbe Karte wegen nicht ausreichender Anstrengungen im Kampf gegen IUU-Fischerei bislang aufrechterhält.

Es ist eigener Anspruch der EU, ein starker Player beim Schutz der Weltmeere zu sein und wesentlich zur Abschaffung illegaler Fischerei beizutragen. Die IUU-Verordnung, 2010 verabschiedet, hat ihr auf diesem Weg viel Lob eingebracht. Den Impact des Instruments zu messen ist indes auch in Thailand schwierig, zumal der von Brüssel nach Bangkok versandte Maßnahmenkatalog bei Weitem nicht nur mit IUU, sondern zu großen Teilen mit Menschenrechten zu tun hat. Wenn sich nun etwas bewegt: Ist der Fortschritt auf das Vorgehen der EU zurückzuführen, auf Amerikas TIP-Report, auf den durch NGOs und Medien erzeugten Druck?

Schwer zu sagen in einer Situation, in der mehrere Anspruchsteller auftreten – und das Vorgehen Thailands gern als „Salamitaktik“ beschrieben wird. Ein Beispiel: Zwar ist inzwischen jeder Arbeiter an Bord verpflichtet, ein neu eingeführtes Ausweisdokument mitzuführen. Kontrollen werden durchgeführt, doch allzu oft wird dabei Berichten zufolge nicht überprüft, ob Besitzer und Inhaber übereinstimmen. Zugleich sind TIP-Report und IUU-Verordnung letztlich politische Instrumente, wenngleich die EU bei der Beurteilung, ob mangelhaftes Kooperationsverhalten oder nicht ausreichende Bemühungen im Kampf gegen IUU-Fischerei vorliegen, einem Kriterienkatalog folgt.

Eine Annäherung im Sinne einer zumindest beratenden Zusammenarbeit ist im „Fall Thailand“ allemal gelungen, wenngleich sich auch die EU selbst bei der Bewertung der bisherigen Ergebnisse augenscheinlich schwertut. Während in der überwiegenden Mehr-

zahl der Fälle eine gelbe Karte spätestens nach zwei Jahren entweder zurückgenommen oder gegen eine rote Karte ausgetauscht wird, ist Thailand eine der wenigen Ausnahmen mit unverändertem Status über einen längeren Zeitraum. Auch unter Verweis auf die Forderungen von NGOs nahm die EU Verbesserungen zur Kenntnis, stellte aber zugleich die Notwendigkeit weiterer Fortschritte heraus. Die USA waren indes nach der Veröffentlichung des jüngsten TIP-Reports im Juni 2017 dafür kritisiert worden, Thailand nicht auf Tier-3-Niveau zurückgestuft zu haben. Zwar ist der Verbleib auf der Tier-2-Watchlist zeitlich limitiert, doch selbst falls wieder eine Versetzung auf das niedrigste Level erfolgen sollte: Sanktionen wären damit nicht zwingend verbunden. Anders das europäische Instrument, dem starre Fristen fehlen, das aber die Konsequenzen einer roten Karte verbindlich regelt – unter anderem eben in Form eines Einfuhrstopps.

Nicht nur strukturell, ganz besonders auch inhaltlich sind die beiden Instrumente grundlegend unterschiedlich – eines zielt auf soziale Risiken, das andere auf illegale Fischerei. Dass sie sich dennoch kaum trennen lassen, wenn es darum geht, nach der Wirkung der IUU-Verordnung in Thailand zu fragen, hat mit der Verknüpfung der Probleme zu tun. Maßnahmen gegen illegale Fischerei, so sieht es die EU, würden letztlich auch in Bezug auf die Arbeitsbedingungen Besserung bringen, im Kampf gegen Zwangsarbeit, Schuldknechtschaft und moderne Sklaverei Effekte zeigen.

Die Überzeugung, dass die Zusammenhänge zwischen den Problemen in Thailand derart eng sind, ist EU und westlichen NGOs durchaus gemein und basiert auf der besonderen Konstellation vor Ort. Denn nicht nur begünstigt die extreme Überfischung im Golf von Thailand den illegalen Fischfang und werden die Wege zu den Beständen immer weiter. Zugleich wirken die praktisch nicht existente Arbeitslosigkeit, die erheblichen Migrationsbewegungen aus den Nachbarländern und die nur geringfügige Sanktionierung bei arbeitsrechtlichen Verstößen als Treiber.

Es dürfte jedoch vom konkreten Lösungsansatz abhängen, ob sich mehrere Risiken gleichsam auf einen Streich mindern lassen, und die europäische IUU-Verordnung bietet in dieser Hinsicht wahrscheinlich nicht die beste Grundlage. Denn durchaus ist es naheliegend, dass ein entschlosseneres Vorgehen gegen IUU-Fischerei durch die damit verbundenen Kontrollmaßnahmen sowohl Effekte auf Überfischung als auch auf die sozialen Risiken der Fischerei haben dürfte, jedoch ohne dass dadurch Lösungen für Probleme wie Menschenhandel und Zwangsarbeit geschaffen würden.

Die Betonung der engen Verbindung von Überfischung und Zwangsarbeit auf der einen und die positive Beurteilung der IUU-Verordnung auf der anderen Seite wirken in Bezug auf das Fallbeispiel Thailand zunächst widersprüchlich, weil das EU-Instrument keine Fragen außerhalb der illegalen, ungeregelten und undokumentierten Fischerei thematisiert. Allerdings trifft in Thailands Fischerei ein branchenspezifischer Ansatz auf eine stark von branchenunabhängigen Faktoren geprägte Situation. Erst vor diesem Hintergrund erhält der Vorwurf Nahrung, die IUU-Verordnung sei in Bezug auf sozioethische Risiken blind. Der konkrete Fall zeigt aber, dass faktisch eine Berücksichtigung von Forderungen, die im weitesten Sinne auf Arbeitsbedingungen zielen, in der Aushandlung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der IUU-Verordnung durchaus möglich ist. In der formal sehr geringen inhaltlichen Reichweite des Instruments liegt daher auch eine Stärke, weil sein Einsatzfeld mit positiven Effekten auf die Handhabbarkeit vergleichsweise exakt definiert werden kann. Dagegen würde die IUU-Verordnung ungenauer, versuchte man, sie so zu

erweitern, dass sie auch die regional unterschiedlichen Wechselwirkungen mit mehr oder weniger benachbarten Problemen umfasst. Während die dialogorientierte Ausrichtung sich einerseits zu bewähren scheint, werden dadurch andererseits Prozesse verlangsamt. Kritischer als dieser Umstand wird indes häufig die Auswahl der Länder gesehen, mit denen die EU in ein Dialogverfahren tritt.

Transparenter als die Entscheidung, welche Flaggenstaaten die EU einer Überprüfung nach der IUU-Verordnung unterzieht, ist die Begründung für Warnungen und Sanktionen gegen Drittstaaten. Thailand erhielt die gelbe Karte nach Angaben der EU wegen einer Reihe wesentlicher Mängel. Genannt wurden unter anderem ein unzureichender Rechtsrahmen im Bereich der Fischerei, das Fehlen abschreckender Sanktionen, die als mangelhafte eingestuften Systeme für Überwachung, Kontrolle und Rückverfolgbarkeit sowie Probleme bei der Bewirtschaftung von Fischbeständen. Bei der Entscheidung, eine gelbe Karte zu verhängen, spielten offensichtlich aber auch andere Faktoren eine Rolle, zum Beispiel Probleme wie Menschenhandel und Sklavenarbeit. Dazu heißt es in einem sogenannten „Factsheet“ der EU-Kommission: „Menschenhandel und die Arbeitsbedingungen an Bord von Fischereifahrzeugen sind zwar nicht Gegenstand der IUU-Verordnung der EU, doch ein verbessertes Fischereikontrollsystem wird auch zu einer besseren Kontrolle der Arbeitsbedingungen in der Fischereiwirtschaft führen. Gleichzeitig arbeiten mehrere Kommissionsdienststellen weiter an der Bekämpfung von Menschenhandel und Sklavenarbeit in Thailand.“⁸⁵

Wenn sich auch – wie gesagt – zwischen den Effekten von IUU-Verordnung und TIP-Report (sowie Kampagnen von NGOs) kaum trennen lässt, zeigt das Beispiel Thailand gleichwohl die, gemessen an seinem relativ engen Fokus, hohe Flexibilität des EU-Instruments. Allerdings existieren gerade im Bereich der Kontrollen nach wie vor Lücken auf verschiedenen Ebenen und damit nicht nur in der Durchführung vor Ort, sondern auch in der Erfassung und Identifizierung von Schiffen und bei der Verifizierung von Fangbescheinigungen bei der Einfuhr in die EU. Da zudem gerade Konzerne und Unternehmensgruppen in bestimmten Fällen über ihre Niederlassungen in anderen Staaten exportieren können, ist die Wirkung der IUU-Verordnung im Sinne der tatsächlichen Konsequenzen verhängter Sanktionen eingeschränkt. Ohnehin ist es zwangsweise erstes Anliegen der IUU-Verordnung, illegalen Fisch vom europäischen Markt zu verbannen. Damit ist das Instrument zwar anfällig für Kritik, illegale Fischerei nicht zu verhindern, sondern lediglich die Warenströme umzulenken. Allerdings gilt auch hier, dass bei einer Beteiligung aller Staaten an einer globalen Regulierung und einer entsprechenden Kontrolle die IUU-Fischerei erheblich erschwert würde. Versuche wie etwa das noch junge Port State Measures Agreement, mit dem theoretisch die Anlandung illegaler Fänge verhindert werden könnte, illustrieren die Schwierigkeit der Problemlösung: Solange nicht alle Staaten mitmachen, existieren Schlupflöcher. Den Nutzen der IUU-Verordnung als solche kann dieser Umstand kaum infrage stellen.

4.3.2 Fallbeispiel Mauretanien

Zu den vielen Schwierigkeiten bei der Lösung der globalen Probleme der Fischerei gehört die mangelhafte finanzielle, technische und personelle Ausstattung vieler Staaten hinsichtlich des Fischereimanagements, der Erhebung wissenschaftlicher Bestandsdaten, vor allem aber der Überwachung und Kontrolle der eigenen Flotte und AWZ. Es ist daher aus europäischer Perspektive durchaus naheliegend, nachhaltige Fischerei zu einem

Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Denn nach der langfristigen und teilweise erheblichen Überfischung der heimischen Gewässer ist zum einen die Lücke zwischen dem Angebot aus Eigenproduktion und der Nachfrage nach Fisch in der EU erheblich, zum anderen besteht ein starkes wirtschaftliches Interesse einiger Mitgliedstaaten, die Auslastung ihrer Flotte mit Lizenzen für die Fischerei in anderen Erdteilen zu verbessern. Das bekannteste Einsatzgebiet der europäischen Fischereifahrzeuge liegt vor Mauretanien, wo der Ozean ausgesprochen reiche Fischgründe bietet. Damit sich ihre Flotte dort bedienen darf, überweist die EU jährlich 59 Millionen Euro – so viel zahlt sie an kein anderes Land für die Erlaubnis zum Fischen.

Die EU erwirbt Fanglizenzen meist für einen Zeitraum von vier Jahren, ehe neu verhandelt wird. Mauretanien ist einer der ersten Staaten, mit denen sie ein Partnerschaftliches Fischereiabkommen nach den neuen Vorgaben der reformierten GFP abgeschlossen hat. Die vielleicht wichtigste Neuerung darin: Mauretanien verpflichtet sich, sämtliche seiner Fischereiabkommen offenzulegen. Die reformierte GFP schreibt einen solchen Transparenzpassus vor, weil hier und da Regierungen in den Verdacht geraten waren, mehr auf die Optimierung der Einnahmen aus der Vergabe von Fangrechten geachtet zu haben als auf eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen.

Für die Reform der GFP hat es viel Lob gegeben, nachdem die EU jahrelang umso härter kritisiert worden war. Nachhaltigkeit als Zielsetzung ist zwar nicht neu, wohl aber die erhöhte (wenngleich nicht optimale) Konsequenz der Umsetzung. Auch die Gestaltung der Fischerei in den AWZ anderer Länder hat sich verändert und schon 2013 hatten deshalb Teile der EU-Flotte einen „Streik“ ausgerufen – weil sie vor Mauretanien keinen Tintenfisch mehr fangen durften. Der Protest änderte aber nichts daran, dass der „Brotfisch“ des Landes der einheimischen Fischerei vorbehalten bleibt. Konkurrenz und Konflikte zwischen der industriellen und der Klein- und Küstenfischerei sind damit aber noch nicht überwunden, zumal ein erheblicher Teil der „einheimischen“ Flotte aus nun unter mauretanischer Flagge fahrenden Schiffen, unter anderem aus China und der EU, bestehen soll.⁸⁶ Zugleich berichten Entwicklungshilfeorganisationen, es werde von bestimmten in Westafrika für den Verzehr beliebten Arten zu wenig angelandet, seit ausländische Fischereifahrzeuge nicht mehr näher als 20 Seemeilen an die Küste heranfahren dürfen.

Nicht nur die Frage, wer wo fischen darf, zeigt: Die Situation vor Ort ist komplexer als bei vielen anderen Aushandlungen, weil sie auf mehreren Ebenen spielt, es also eine ganze Reihe an Schauplätzen für Interessenkonflikte gibt. So erfolgt etwa nicht nur vorgeschaltet eine Verständigung unter den EU-Mitgliedstaaten, sondern neben den Ansprüchen anderer Länder auf die Nutzung westafrikanischer Ressourcen spielen vor allem die (bislang bei Weitem nicht ausreichende) Abstimmung zwischen den dortigen Küstenstaaten und schließlich die Verknüpfung der branchenbezogenen Aspekte mit denen der Entwicklungspolitik eine wesentliche Rolle. Das heißt: Weil längst nicht nur europäische Trawler ihre Netze in dem Gebiet auswerfen und weil kein ausreichendes grenzüberschreitendes Bestandsmanagement stattfindet, ist die Zielerreichung im Bereich der Nachhaltigkeit erschwert; ebenso verkompliziert sich die Suche nach Möglichkeiten langfristiger Verbesserungen in der Region selbst.

Debatten über die externe Dimension der europäischen Fischereipolitik müssen häufig eine Vielzahl an Fragestellungen auf ganz unterschiedlichen Ebenen berücksichtigen, wie

das Beispiel Mauretaniens zeigt. An den Änderungen des Protokolls zum Fischereiabkommen in den vergangenen Jahren lässt sich ablesen, welche Debatten unter anderem geführt werden. Das betrifft nicht zuletzt den zweckgebundenen Anteil an den Zahlungen der EU: Bis 2012 waren in manchen Jahren mehr als 20 Millionen Euro ausschließlich für die örtliche Fischereiwirtschaft sowie die Verbesserung von Kontrollen und Datenerhebung bestimmt, aktuell sind dafür nur noch etwas mehr als vier Millionen Euro vorgesehen. Mauretaniens kann damit nun weitgehend frei über die Lizenzeinnahmen verfügen, ist im Gegenzug aber vertragliche Verpflichtungen im Hinblick auf Transparenz sowie den weiteren Ausbau von Kontrollen und Bestandsmanagement eingegangen. Doch schon zuvor hatte das Land oftmals einen Großteil der zweckgebundenen Mittel nicht abrufen können, weil das Know-how für entsprechende Projekte fehlte. Gerade manchen zivilgesellschaftlichen Akteuren fällt es daher schwer, den unbedingten Gestaltungswillen einer nachhaltigen Fischerei hinter dem Vorgehen der EU zu erkennen, zumal Sachleistungen und die Bereitstellung personeller Ressourcen eine Kompromisslösung sein könnten. Dass NGOs immer wieder über auffällige Fischereiaktivitäten ausländischer Schiffe vor Westafrika berichten, ob es sich nun um IUU-Fischerei handelt oder Genehmigungen ohne Wissen der EU vorliegen, legt aber auch eine andere Interpretation nahe. Denn ein Rückzug der EU-Flotte würde bedeuten, das Meer und die Bestände allein anderen Staaten zu überlassen, die möglicherweise weit weniger an einem schonenden Umgang mit den Ressourcen interessiert sind.

Auch unabhängig von der Kritik an der zwar verringerten, aber nach wie vor bestehenden Subventionierung der europäischen Fischerei bleibt so oder so Verbesserungspotenzial, meint es die EU mit ihrem Anliegen ernst, Mauretaniens beim mittelfristigen Aufbau einer eigenen leistungsstarken Fischbranche zu unterstützen. Bis auf einige Fischmehlfabriken existiert dort nach wie vor offenbar keine nennenswerte verarbeitende Industrie, sodass die Rohware zumeist direkt exportiert wird. Nicht nur die Wertschöpfung, sondern auch die Beschäftigung in der arbeitsintensiven Produktion gehen dem Land damit verloren.

Die deutlichsten Fortschritte in Mauretaniens sind im Kampf gegen die IUU-Fischerei zu verzeichnen, während Westafrika diesem Problem ansonsten nach wie vor besonders stark ausgesetzt ist. Dank europäischer Unterstützung verfügen Mauretaniens Behörden inzwischen über gute Kontrollsysteme und Vereinbarungen mit den Nachbarn ermöglichen die grenzübergreifende Arbeit. Weit weniger gut kommt der Aufbau der mauretanischen Fischerei voran, vor allem aber fehlt es an verlässlichen Daten und an regionalen Managementplänen zu den Fischbeständen. Forderungen an die EU, eine belastbare Datenbasis für die Festlegung der Fangmengen auch ihrer eigenen Flotte zu verlangen, sind daher zuweilen mit dem Vorwurf verknüpft, Europa verlagere die Überfischung der eigenen Gewässer nach Westafrika. Denn dort werde eben nicht ausreichend konsequent darauf geachtet, nur den vorhandenen Überschuss zu fischen.

Nachbesserungsbedarf ist also vorhanden, während andererseits eine allzu enge Auslegung der eigenen Regeln für die EU eben auch kontraproduktiv sein könnte – spätestens wenn ein Rückzug aus den mauretanischen Gewässern die Folge wäre, etwa als Reaktion auf Mängel bei der Datenerhebung, bei der Durchführung von Kontrollen und bei der Transparenz. Es bleibt letztlich Auslegungssache, ob die EU zugunsten ihrer eigenen Flotte oder im Sinne einer langfristigen Entwicklung im Partnerland auch mal ein

Auge zudrückt. Beim Blick nach Mauretanien sollte dann aber nicht übersehen werden, dass es zuweilen gerade die strikte Umsetzung von Verpflichtungen ist, die zu negativen Ergebnissen führt. So war kürzlich die Praxis eines EU-Mitgliedstaats in die Kritik geraten, mit immensem logistischem Aufwand und unter Aufwendung nicht unerheblicher Mittel der Entwicklungszusammenarbeit an der Umsetzung der EU-Auflage zu arbeiten, zwei Prozent des Fangs bestimmter Arten zu Niedrigstpreisen der einheimischen Bevölkerung zur Verfügung zu stellen. Denn die berichtete Verbringung der Ware mit Kühlfahrzeugen in die Wüstenregionen gilt nicht nur ökologisch und – aufgrund möglicher Lücken in der Kühlkette – womöglich auch gesundheitlich als bedenklich. Vielmehr gibt es offenbar Hinweise, dass an den lokalen Verkaufsstellen Mittelsmänner von Unternehmen Teile der Ware erwerben und dann (wohl mit nennenswertem Gewinn) anderweitig vertreiben.

Der Raum für Kritik, aber auch für nicht intendierte Folgen von Vereinbarungen bleibt selbst bei einem mit viel Lob bedachten Abkommen wie dem jüngsten Protokoll mit Mauretanien also groß. Das gilt sogar ohne Einbeziehung der Unternehmensinteressen, die auf größere als die nun geltenden Fangmöglichkeiten zielen. Schon die Reaktionen der Fischerei (bis hin zum erwähnten „Streik“), aber auch das starke Interesse der NGOs weisen auf das Veränderungspotenzial des Instruments, unabhängig von dessen inhaltlicher Ausrichtung, hin. Sahen sie im Mauretanien-Abkommen schon eine „Wende“, führte nach Interpretationen von einigen Nichtregierungsorganisationen das jüngste Protokoll mit Senegal aus dem Jahr 2014 zu vollkommen anderen, nämlich nach ökologischen Kriterien wesentlich schlechteren Antworten.⁸⁷ Doch gerade Flexibilität und mehr noch die Möglichkeit der Einbeziehung entwicklungspolitischer Aspekte machen das Instrument erst so wirkungsvoll und attraktiv. Stärker als bei der IUU-Verordnung bleibt die Ausgestaltung gleichwohl eine politische Frage und die Zahl der Antwortmöglichkeiten ist entsprechend groß.

4.3.3 Wirksamkeit der EU-Instrumente

180 Millionen Euro zahlt die EU jährlich, um sich Fangrechte in den AWZ ferner Länder zu sichern, in der Hauptsache vor Afrika. Wie wirksam die Partnerschaftlichen Fischereiabkommen sein können, hat sich in Bezug auf die Verbesserung von Kontrollen, auf die Unterbindung von IUU-Fischerei, längst gezeigt: Mauretanien, Europas größter Partner, gilt in Westafrika in dieser Hinsicht als das Positivbeispiel schlechthin. Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Fischerei, zu einem verlässlichen Schutz der Ressourcen, sind dennoch weitere Schritte nötig. Denn so gut Mauretanien im Hinblick auf die Überwachung seiner AWZ inzwischen auch aufgestellt sein mag, so unsicher bleibt, wie restriktiv und transparent die Behörden bei der Vergabe der Lizenzen vorgehen. Der Verkauf von Fangrechten macht einen erheblichen Anteil an den Haushaltseinnahmen aus, während zugleich rund ein Drittel der Arbeitsplätze des Landes direkt oder indirekt dem Fischereisektor zuzuordnen sind.⁸⁸ Die mit der Fischerei verbundenen Bedürfnisse und Probleme sind gerade in Entwicklungsländern so vielfältig und zahlreich, dass Forderungen nach einem politischen Gesamtkonzept, das heißt abgestimmte EU-Politiken mindestens in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, Bekämpfung von Fluchtursachen und Fischerei, nachvollziehbar erscheinen.⁸⁹

Die Schaffung der IUU-Verordnung und die Reform der GFP haben einige Veränderungen ermöglicht. In der AWZ Mauretaniens, sagen Beobachter, ist es dank Partnerschaftlicher Fischereiabkommen gelungen, die *illegale* Überfischung zumindest erheblich zu verringern. Gleichbedeutend mit der Etablierung eines an der Prämisse der Nachhaltigkeit orientierten und funktionierenden Fischereimanagements ist das aber nicht, denn die *legale* Überfischung dauert offenbar an. Unter der Voraussetzung, dass die Wende in ihrer eigenen Fischereipolitik dauerhaft Bestand hat und sie sich konsequent an ihre eigenen Regeln hält, bleibt die EU hier darauf angewiesen, dass andere Staaten (sowohl Küsten- als auch Flaggenstaaten) ebenso wie die Fischereiunternehmen an der Zielerreichung mitwirken.⁹⁰

Die EU hat darüber hinaus bei der weiteren Ausgestaltung zukünftiger Fischereiabkommen die Option, die Einhaltung vertraglicher Vereinbarungen und die betreffenden Regelungen der GFP umfassender einzufordern, als sie es nach Ansicht insbesondere einiger NGOs bislang tut. Doch die mögliche Konsequenz, sich aus manchen Fanggebieten zurückziehen zu müssen, hat als Bedrohungsszenario eben nicht für die Partnerländer, sondern auch für die EU selbst an Bedeutung gewonnen. Denn während der Importbedarf Europas weiter steigt, ist ein Ausweichen auf andere Fischgründe kaum noch möglich. So sehr wie etwa Mauretanien, eines der ärmsten Länder der Erde, auf die Einnahmen aus dem Verkauf von Fangquoten angewiesen ist, so dringend benötigen viele Mitgliedstaaten Meerestiere aus den fremden Gewässern – um den Bedarf der heimischen Bevölkerung an Fisch und mancherorts an Arbeitsplätzen zu decken. Umso schwerer könnten es die Verfechter einer konsequenten Umsetzung der externen Dimension der GFP haben, wenn Trawler anderer Staaten fangen, was die europäischen Schiffe im Meer lassen. Zugleich kritisieren NGOs, einige EU-Mitgliedstaaten tolerierten nach Maßgabe der GFP unzulässige Fangaktivitäten ihrer Flotte in den AWZ von Drittstaaten, mit denen kein Fischereiabkommen besteht.

Genau wie Mauretanien ist Thailand, um noch einmal auf die IUU-Verordnung zurückzukommen, ein wichtiger Partner der EU, denn es zählt zu Europas größten Lieferanten von Fischereierzeugnissen. Eine rote Karte, einen Importstopp also gegen einen Akteur dieser Größenordnung hat es bislang nicht gegeben. Im Fall Thailands ist der Ausgang noch offen. Die IUU-Verordnung ist, ebenso wie die Partnerschaftlichen Fischereiabkommen, nach verbreiteter Einschätzung gut und zumindest im Vergleich zu anderen Maßnahmen wirkungsvoll. In Thailand könnte sie, gerade in Kombination mit dem TIP-Report der USA, zudem Effekte auf die sozialen Risiken erzielen. Eine umfassende und ursachenorientierte Lösung, eine globale Antwort auf die *Tragedy of the Commons*, können die Instrumente indes nicht sein. ■





5

So what?

Die Regeln der globalen Fischerei sind komplex – und doch so einfach: Wer die Lücken der Bestimmungen am besten nutzt, der wird meistens gewinnen. Denn auf ein Gut, das sich unabhängig von Hoheitsgrenzen bewegt, haben Regierungen nur einen begrenzten Zugriff. Eine verbindliche, anerkannte globale Regelung wäre nötig, doch schon Einigungen auf regionaler Ebene gestalten sich ausgesprochen schwierig. Die Folgen der Überfischung sind längst nicht mehr in erster Linie ein ökologisches, sondern vorrangig ein sozialetisches Risiko. Wohl auch deshalb, weil die Anliegen weit über die Grenzen der Branche hinausreichen, tun sich die Akteure bei der Suche nach Lösungen so schwer. Die Tragweite der Probleme und die Dringlichkeit der Bearbeitung sind bekannt. Aber es bleibt noch zu häufig bei Anstrengungen Einzelner und die gemeinsamen Versuche der Stakeholder sind überschaubar.

Eine wesentliche Frage ist, warum einige soziale Risiken, gerade aus dem Bereich von Arbeit und Menschenrechten, in einem derart engmaschig regulierten Sektor wie der Fischerei verhältnismäßig wenig Beachtung finden. Der Handel setzt auf einen Umweltstandard, der auf Konsumentenseite jedoch verbreitet als umfassender wahrgenommen wird, als er ist. Das Vorgehen der EU, die Arbeitsbedingungen der thailändischen Fischindustrie als ein Kapitel des IUU-Verfahrens zu thematisieren, trägt zu einer Korrektur dieses öffentlichen Bildes sicher nicht bei, hat in der Sache gleichwohl positive Effekte.

Neue Ideen vermögen bislang nicht, die Dominanz ökologischer Aspekte in der Debatte zu brechen. Denn die Schnittmenge der Interessen der Stakeholder besteht im Wesentlichen im Erhalt der Ressource. Schon die Aufgabe, eine nachhaltige Fischerei sicherzustellen, erscheint vor dem Hintergrund unterschiedlicher Auffassungen und Interessen sowie des Allmende- und des Überwachungsproblems gewaltig, zumal an die Seite der Verteilungskonflikte um Meerestiere eine Konkurrenz zwischen Industrie- und Kleinfischerei tritt. Mit der Schaffung der IUU-Verordnung und der Reform ihrer Fischereipolitik ist die EU nun zumindest auf dem Weg, eine ihrer Rolle als weltgrößter Fisch-Importeur angemessene Verantwortung zu übernehmen und Ansätze zu entwickeln, die über Einzelaspekte hinausreichen sollen. Doch die Verknüpfung von Risikofeldern mit den zugehörigen Politiken ist manchmal noch rudimentär, zumal schon innerhalb der verschiedenen Bereiche die Festlegung auf Maßnahmen oft nur zögerlich geschieht. Auf der anderen Seite birgt gerade die Verknüpfung der Ressourcenfrage mit dem Problem der Zwangsarbeit, wie es etwa in der IUU-Verordnung der Fall ist, die Gefahr, für alle Beteiligten die Komplexität zu erhöhen und damit Lösungen zu erschweren. Eine spannende Frage mit Blick auf globale Reichweiten könnte zum Beispiel sein, ob eine Vergrößerung der AWZ und damit die (räumliche) Ausweitung von Rechten und Pflichten der Küstenstaaten wesentliche Verbesserungen bringen würde. Nicht nur die Existenz unterschiedlicher

Auffassungen von Staaten über die Festlegung bestimmter AWZ spricht jedoch dagegen, sondern auch erhebliche Zweifel, damit die Schwierigkeit der Kontrolle sowohl im Hinblick auf die technischen und personellen Ressourcen als auch auf das (begrenzte) Interesse einiger Regierungen zu mindern.

Regulatorische Ansätze für die Zukunft gibt es zahlreich, während weiter Lücken in eigentlich simplen Prozessen bestehen und etwa ein elektronischer Abgleich von Fangbescheinigungen zwischen den Mitgliedstaaten bei der Einfuhr in die EU nach wie vor nicht flächendeckend stattfindet. Wesentliche Märkte wie den europäischen von IUU-Fisch verlässlich freizuhalten, dürfte aber eine zentrale Voraussetzung sein, um zu Lösungen zu kommen. Neue Traceability-Verfahren, die niedrigschwellig sind und damit auch Kleinfischern den Marktzugang offenlassen, könnten einen wichtigen Beitrag leisten und werden zum Beispiel auf Grundlage der Blockchain-Technologie zurzeit erprobt. Wirtschaftsakteure sind bei der Entwicklung neuer Optionen gefragt, sich mit einer größeren Offenheit für die Vielzahl an Verbesserungsoptionen einzubringen, statt sich hinter den Besonderheiten des Sektors mit seinen hohen Anforderungen an die Regulierung zu verstecken. Neuerdings sind zwar vermehrt neue Ansätze und Kooperationen unter Beteiligung von Unternehmen zu registrieren, deren Veränderungspotenzial sich jedoch erst noch zeigen muss.

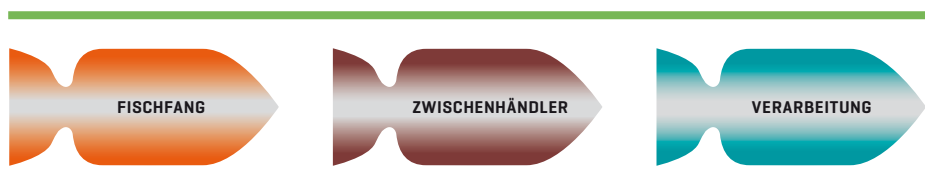
Aus einer Branchenperspektive wird Transparenz weit hinten in der Wertschöpfungskette zu einer wesentlichen Währung mit einem entsprechend starken Interesse auch am Ausschluss von Verstößen im Bereich der Arbeitsbedingungen. Selbst ein Transshipment-Verbot ist kein Tabu mehr, weil Umladungen auf See zum einen die tatsächliche Herkunft des Fangs verschleiern, zum anderen eine die Zwangsarbeitsformen begünstigende hohe Verweildauer auf See ermöglichen. Es liegt auf der Hand, dass am Anfang der Wertschöpfungskette, also in der Fischerei selbst und bei den Verarbeitern, zusätzliche Regulierungen erst einmal skeptisch gesehen werden, gerade wenn es um Einschränkungen des Transshipments geht. Tatsächlich gelten vielen solche Regelungen als vielversprechender, die ohne die schwierige Kontrolle auf See auskommen, also im Hafen überwacht werden können oder Rückverfolgbarkeit garantieren. Von diesen Fragen unabhängig wird es notwendig sein, dass Überfischung und IUU-Fischerei noch stärker in ihrer sozialen Dimension erfasst und die übrigen assoziierten sozialen Risiken, insbesondere aus dem Bereich Arbeitsqualität, als Branchenprobleme aufgefasst werden, damit sie angemessen bearbeitet werden können. ■

Anhang

era-paper-Framework mit Risikofeldern der Fischbranche



Wertschöpfungskette Fisch





Literaturverzeichnis

- A Agnew, J. A. et al. (2009):** Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing. Online verfügbar unter <http://journals.plos.org/plosone/article/file?id=10.1371/journal.pone.0004570&type=printable>, zuletzt geprüft am 29.08.2017.
- B Belhabib, D. et al. (2015):** Euros vs. Yuan: Comparing European and Chinese Fishing Access in West Africa. Online verfügbar unter <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0118351>, zuletzt geprüft am 21.09.2017.
- C Charles, A. T. (2001):** Sustainable Fishery Systems. Oxford: Blackwell Science.
- Couper, A. et al. (2015):** Fishers and Plunderers. Theft, Slavery and Violence at Sea. London: Pluto Press.
- E Environmental Justice Foundation (2014):** Slavery at Sea: The Continued Plight of Trafficked Migrants in Thailand's Fishing Industry. Online verfügbar unter <https://ejfoundation.org/reports/slavery-at-sea-the-continued-plight-of-trafficked-migrants-in-thailands-fishing-industry>, zuletzt geprüft am 31.08.2017.
- EU Fish Processors and Traders Association (o. J.):** Principles for Environmentally Responsible Fish Sourcing. Online verfügbar unter <https://www.aipce-cep.org/wp-content/uploads/2017/04/AIPCE-CEP-Recommendations-Principles-for-Environmentally-Responsible-Fish-Sourcing-2010.pdf>, zuletzt geprüft am 13.10.2017.
- Europäische Kommission (Hg.) (2009):** Grünbuch zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik vom 22.04.2009. Online verfügbar unter <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:DE:PDF>, zuletzt geprüft am 31.08.2017.
- Europäische Kommission (Hg.) (2010):** Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Zusammenfassung der Konsultation zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/sec%282010%290428_de.pdf, zuletzt geprüft am 31.08.2017.
- Europäische Kommission (Hg.) (2016a):** Die Gemeinsame Fischereipolitik in Zahlen. Online verfügbar unter https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/pcp_de.pdf, zuletzt geprüft am 29.08.2017.
- Europäische Kommission (Hg.) (2016b):** Fragen und Antworten zum Kampf der EU gegen illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei. Online verfügbar unter http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1460_de.htm, zuletzt geprüft am 31.08.2017.
- Europäisches Parlament (2010):** Die Fischerei in Mauretanien und die Fischereiabkommen mit der EU. Themenpapier. Online verfügbar unter [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438610/IPOL-PECH_NT\(2010\)438610_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/438610/IPOL-PECH_NT(2010)438610_DE.pdf), zuletzt geprüft am 12.09.2017.
- F Fisch-Informationszentrum (Hg.) (2016):** Fisch Wirtschaft. Daten und Fakten 2016.
- Fisheries Global Information System (FIGIS).** Datenbank der FAO für Fischerei und Aquakultur. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/fishery/figis/en>.
- Food and Agriculture Organization (2016):** The State of World Fisheries and Aquaculture 2016. Contributing to food security and nutrition for all. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/a-i5555e.pdf>, zuletzt geprüft am 24.08.2017.
- Food and Agriculture Organization (2017):** Food Outlook June 2017. Online verfügbar unter <http://www.fao.org/3/a-i7343e.pdf>, zuletzt geprüft am 24.08.2017.
- Froese, R. (2012):** Der Niedergang der Fische. In: Spektrum. Online verfügbar unter <http://www.spektrum.de/kolumne/der-niedergang-der-fische/1169200>, zuletzt geprüft am 29.08.2017.
- G Gentry, R. et al. (2017):** Mapping the global potential for marine aquaculture. In: Nature Ecology & Evolution, Vol. 1 (2017), 1317–1324. Online verfügbar unter <https://www.nature.com/articles/s41559-017-0257-9.pdf>, zuletzt geprüft am 28.08.2017.
- H Hardin, G. (1968):** The Tragedy of the Commons. In: Science, Nr. 162, S. 1243–1248.
- Heinrich-Böll-Stiftung et al. (Hg.) (2017):** Meeresatlas. Daten und Fakten über unseren Umgang mit dem Ozean.

Hubold, G.; Klepper, R. (2013): Die Bedeutung von Fischerei und Aquakultur für die globale Ernährungssicherung. Thünen Working Paper 3. Online verfügbar unter http://literatur.thuenen.de/digibib_extern/dn052037.pdf, zuletzt geprüft am 24.08.2017.

- I International Labour Organization (Geneva, 87th ILC Session (17/06/1999)):** C182 – Worst Forms of Child Labour Convention (No. 182), Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour.

Iversen, V. (2006): Children's work in fisheries: A cause for alarm? Online verfügbar unter http://www.fao.org/fi/oldsite/eims_search/1_dett.asp?calling=simple_s_result&lang=en&pub_id=248469, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

- K Kraus, G.; Döring, R. (2013):** Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines pan-europäischen Ressourcenmanagements. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Heft 1, S. 3–9.

- M Mari, F. (2014):** Das EU-Mauretanien Fischereiabkommen. Eine Wende hin zu nachhaltigen EU-Fischereipartnerschaften? In: Rundbrief. Forum Umwelt & Entwicklung, Nr. 2, S. 10.

- O Österblom, H. et al. (2015):** Transnational Corporations as 'Keystone Actors' in Marine Ecosystems. Online verfügbar unter <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0127533>, zuletzt geprüft am 05.09.2017.

- P Pauly, D.; Zeller, D. (2016):** Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining. In: Nature Communications. Online verfügbar unter <https://www.nature.com/articles/ncomms10244.pdf>, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

- R Rieger, J. (2015):** Der jährliche Streit um die Fangquoten. Online verfügbar unter http://www.deutschlandfunkkultur.de/hochseefischerei-der-jaehrliche-streit-um-die-fangquoten.1001.de.html?dram:article_id=339179, zuletzt geprüft am 31.08.2017.

- S Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (2017):** The 2017 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 17-12). Online verfügbar unter <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2017-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-17-12>, zuletzt geprüft am 15.09.2017.

Staude, L. (2016): Wie illegaler Fischfang die Piraterie befeuert. Online verfügbar unter http://www.deutschlandfunk.de/somalia-wie-illegaler-fischfang-die-piraterie-befeuert.799.de.html?dram:article_id=341337, zuletzt geprüft am 30.08.2017.

Sumaila, U. R. et al. (2015): Winners and losers in a world where the high seas is closed to fishing. Scientific Report 5, Article 8481. Online verfügbar unter <https://www.nature.com/articles/srep08481.pdf>, zuletzt geprüft am 28.08.2017.

- T The World Bank (2009):** The Sunken Billions. Online verfügbar unter <http://documents.worldbank.org/curated/en/656021468176334381/pdf/476060PUB0Sunk101Official0Use0Only1.pdf>, zuletzt geprüft am 25.08.2017.

Tyedmers, P. (2004): Fisheries and Energy Use. In: Encyclopedia of Energy, Volume 2, S. 683–693.

Tyedmers, P. et al. (2005): Fueling Global Fishing Fleets. In: Ambio, Volume 34, Nr. 8, S. 635–638.

- U United Nations (1982):** United Nations Convention on the Law of the Sea. Online verfügbar unter <http://www.admiraltylawguide.com/conven/unclostable.html>, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

- W World Ocean Review (2010):** Mit den Meeren leben (Band 1). Online verfügbar unter www.worldoceanreview.com, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

World Ocean Review (2013): Die Zukunft der Fische – die Fischerei der Zukunft (Band 2). Online verfügbar unter www.worldoceanreview.com, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

WWF (2012): Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik: MSY – Das Nachhaltigkeitsziel. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_MSY_Position_2012_final.pdf, zuletzt geprüft am 29.08.2017.

WWF Deutschland (2016): Überfischt und unterversorgt. Wie viel Fisch wir in Zukunft fangen und wer ihn essen wird. Eine weltweite Prognose. Online verfügbar unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF-Report_Ueberfischt-Unterversorgt_Langfassung.pdf, zuletzt geprüft am 28.08.2017.

Einzelnachweise

1. Vgl. Hubold/Klepper 2013, 18–20. Enthalten ist neben Fisch die Fangmenge anderer Meerestiere (ca. 20 Mio. Tonnen).
2. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 3.
3. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 4. Die Angabe von gut 146 Mio. Tonnen kommt unter Berücksichtigung der Fangmengen aus Binnengewässern (11,9 Mio. Tonnen) sowie aus Aquakulturproduktion (73,8 Mio. Tonnen) zustande, lässt den Fischverbrauch im Non-Food-Bereich (gut 20 Mio. Tonnen) aber unberücksichtigt. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014.
4. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 4. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014. Zum Vergleich: Der Fleischverbrauch beträgt im weltweiten Durchschnitt ca. 43 Kilogramm pro Kopf und Jahr (vgl. Food and Agriculture Organization 2017, 43).
5. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 7. Die Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2014.
6. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 3.
7. Vgl. ebd.
8. Zum Fischpreisindex der FAO siehe <http://www.fao.org/in-action/globefish/fishery-information/resource-detail/en/c/338601/>.
9. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 10.
10. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 9. Zahlen liegen bis einschließlich für das Jahr 2015 vor.
11. Vgl. The World Bank 2009, 24.
12. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 174–176.
13. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 7 (Stand: 2015).
14. Vgl. ebd.
15. Inklusive Fischverarbeitung, Handel und Gastronomie bietet die Fischbranche in Deutschland nach Angaben des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft mehr als 40 000 Jobs (siehe http://www.bmel.de/DE/Wald-Fischerei/05_Fischerei/D-Fischerei/_Texte/Fischerei.html).
16. So wird etwa davon ausgegangen, dass in Mauretanien die Fischerei für die Hälfte der Exportgewinne und ein Viertel des BIP verantwortlich ist (siehe <https://www.giz.de/de/weltweit/17009.html>).
17. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 32–34.
18. Vgl. ebd.
19. Vgl. Hubold/Klepper 2013, 29.
20. Die Zahlen beziehen sich auf die marine Fischerei (inklusive Krusten- und Weichtiere) im Jahr 2014.
21. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 11.
22. Dabei handelt es sich größtenteils um eigens für diesen Zweck gefangenen Fisch, bevorzugt solche Arten, die für den menschlichen Verzehr nicht oder wenig nachgefragt werden. Allerdings steht dieser Fisch dann wild lebenden Raubfischen nicht mehr als Beute zur Verfügung.
23. Alle Zahlen zu Fangmengen und Aquakulturproduktion wurden dem Fisheries Global Information System (FIGIS), der Datenbank der FAO, entnommen.
24. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 36.
25. Unglücklicherweise gibt es auch hier keine klare Trennung, denn in der Küstenfischerei werden Fahrzeuge bis 24 Meter, in der Hochseefischerei ab 18 Meter Länge eingesetzt. Die Statistik führt drei Gruppen: bis unter 12, bis unter 24 und ab 24 Meter.

26. Allerdings beeinflussen neben der Größe natürlich noch andere Faktoren die Fangkapazitäten, insbesondere die Motorleistung sowie Antriebs- Navigations- und Ortungstechnik (für einen kompakten Überblick dazu vgl. Hubold/Klepper 2013, 29–31).
27. Vgl. Food and Agriculture Organization 2016, 36.
28. Vgl. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries 2017, 82.
29. Vgl. Tyedmers 2004, 689.
30. Vgl. Tyedmers 2004, 691.
31. Vgl. Tyedmers et al. 2005, 636, und Hubold/Klepper 2013, 54/55.
32. Vgl. World Ocean Review 2013, 116/117.
33. Vgl. Sumaila et al. 2015, 2.
34. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 13.
35. Mit der Konkurrenz zur Landwirtschaft ist bei Weitem nicht nur eine Flächenkonkurrenz gemeint; vielmehr geht es auch um die Belastung von Böden und damit des Wassers, insbesondere durch Nitrate.
36. Das Potenzial von Aquakulturen könnte bei Nutzung küstenferner Regionen möglicherweise eine Verzehnfachung der jetzigen Fischproduktion ermöglichen (vgl. Gentry et al. 2017).
37. Iglo etwa gibt für die eigenen Produkte an, dass die russischen Fangschiffe (spezialisiert auf Alaska-Seelachs) im Gegensatz zu den US-amerikanischen praktisch nie mit Anlagen für das Filetieren ausgerüstet sind; der Fisch wird dann per Kühlschiff nach China verbracht (siehe <http://www.frozenfish.de/dede/germany/aktuelles/ueber-iglo/presse/2014/09/ihre-fragen-und-unsere-antworten/>). Während Anbieter von Double-Frozen-Fisch gern angeben, das Verfahren sei unbedenklich und bei richtiger Anwendung ohne Auswirkungen auf Geschmack und Konsistenz, weisen Konkurrenten, die nur frischen oder Single-Frozen-Fisch verkaufen, häufig auf Nachteile des mehrfachen Frostens hin.
38. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 9.
39. Seit 2008 ging die Anzahl der Fischereifahrzeuge in der EU nach Angaben des wissenschaftlichen Beirats um durchschnittlich rund zwei Prozent pro Jahr zurück (vgl. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries 2017, 63–65).
40. Mit Hochsee ist hier der Bereich bis zur äußeren Grenze der AWZ gemeint; die Notwendigkeit der Großen Hochseefischerei in der Hohen See ist nicht ganz unumstritten (vgl. Sumaila et al. 2015).
41. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 13–15.
42. Vgl. Österblom et al. 2015, 5.
43. Vgl. ebd.
44. Vgl. Österblom et al. 2015, 7–15.
45. Die Rückverfolgbarkeit bis zum Fangschiff ist bislang in vielen Fällen kaum möglich, denn entweder mangelt es an einer notwendigen Dokumentation oder die Fische werden auf „Motherships“ (also Kühlschiffen, die den Fisch mehrerer Fangschiffe an Land bringen) bzw. in Verarbeitungsbetrieben vermischt. Selbst Überprüfungen wie die des MSC per DNA-Test zielen (natürlich) nur auf die Fangregion, nicht auf das Schiff selbst. Allerdings ist durchaus umstritten, ob Maßnahmen zur Rückverfolgbarkeit zu einer unzumutbaren Belastung führen würden, wie gerade die großen Verarbeiter behaupten. Kleinere Anbieter sehen oft wenig Probleme, sind diesbezüglich wegen des geringeren Volumens allerdings im Vorteil; einige machen Rückverfolgbarkeit zudem zu einem Element ihres Geschäftsmodells.
46. Vgl. EU Fish Processors and Traders Association.

47. Andersherum wurden auch die jüngsten Bemühungen kritisiert, die Krabbenfischerei zu zertifizieren, eben weil dort mangels ausreichender wissenschaftlicher Daten keine Grundlage gegeben sei.
48. Über die Kosten der Zertifizierung einer Fischerei lässt sich keine allgemeine Aussage treffen; der MSC verweist auf die Notwendigkeit einer Feststellung im Einzelfall und die Unmöglichkeit pauschaler Angaben.
49. Vgl. Pauly/Zeller 2016, 2.
50. Vgl. WWF Deutschland 2016, 46.
51. Vgl. Agnew et al. 2009, 4.
52. Häufig fehlt es den Staaten an Wissen und Instrumenten; zugleich kann die Vergabe von Fanglizenzen oder „Billigflaggen“ („Flags of Convenience“) ein einträgliches Geschäft sein, das mancherorts eine höhere Priorität genießt als der Schutz der Ressourcen.
53. Siehe <http://www.pulitzer.org/winners/associated-press>.
54. Über die Aktivitäten hat LPN einen „Special Report“ publiziert (siehe: <https://lpnthailand.files.wordpress.com/2015/08/the-special-report-on-operations-saving-workers-infishing-boats-from-indonesia.pdf>).
55. Vgl. Couper et al. 2015, 130.
56. Vgl. Couper et al. 2015, 130/131.
57. Vgl. International Labour Organization 1999, Convention 182.
58. Vgl. Iversen 2006, 2.
59. Für eine Erläuterung des und Kritik am MSY-Konzept vgl. World Ocean Review 2013, 105–109.
60. Vgl. WWF 2012 und Froese 2012.
61. Vgl. World Ocean Review 2013, 46.
62. Vgl. Froese 2012.
63. Vgl. World Ocean Review 2013, 48.
64. Zur Beschäftigung in der Fischbranche in der EU vgl. Europäische Kommission 2016a.
65. Gerade am Horn von Afrika gilt illegale Fischerei als ein Auslöser von Piraterie durch ehemalige Fischer. Die Bekämpfung der Piraterie führte anschließend zur Rückkehr der IUU-Fangschiffe (vgl. Staude 2016). Allerdings sind die Ursachen des Problems vielfältig und im Wesentlichen auf eine mangelhafte Kontrolle der entsprechenden Gebiete durch den Staat zurückzuführen.
66. Vgl. WWF Deutschland 2016, 13.
67. Vgl. Fisch-Informationszentrum 2016, 8.
68. Vgl. Belhabib et al. 2015, 5.
69. Mit dem SRÜ wurde unter anderem die ab 1977 zunehmend verbreitete Praxis völkerrechtlich verankert, Ausschließliche Wirtschaftszonen (200 Seemeilen) festzulegen. Vor 1977 war ein Fischereimanagement nur in den Hoheitsgewässern (12 Seemeilen) möglich, sodass eine schon mit den Römischen Verträgen getroffene Einigung auf eine gemeinsame Fischereipolitik der Europäischen Gemeinschaft wenig Wirkung entfalten konnte (vgl. Kraus/Döring 2013, 3). Das SRÜ wurde von 165 Staaten ratifiziert, nicht aber von den USA.
70. Kritik an der Regelung zielt darauf, dass die betroffenen Länder eine sinnvolle Bevorzugung der eigenen Flotte und deren Stärkung nicht leisten, weil die Lizenzvergabe eine gute Möglichkeit ist, dringend benötigte Devisen ins Land zu holen (vgl. Belhabib et al. 2015, 2).
71. Eigene Darstellung in Anlehnung an Meeresatlas 2017 (siehe Heinrich-Böll-Stiftung et al. 2017, 32).
72. 90 Prozent der kommerziell befischten Bestände kommen in AWZ vor, obwohl die AWZ nur 35

Prozent der Gesamtfläche der Meere umfassen (vgl. World Ocean Review 2010, 206).

73. Vgl. Sumaila et al. 2015.
74. Bis Juni 2017 hatten bereits 47 Länder sowie die EU das Abkommen unterzeichnet.
75. Jedoch ist unter anderem Korruption in manchen Küstenstaaten ein Faktor, der zu tolerierter Fischerei außerhalb offizieller Lizenzvergaben führen kann. Insofern muss als fraglich gelten, wie weitreichend Vorgaben in der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU sein können, die für den Abschluss Partnerschaftlicher Fischereiabkommen (siehe dazu Abschnitt 4.2.3) eine Offenlegung jeglicher Lizenzierung durch den Vertragspartner zur Bedingung machen.
76. Ein Anfang 2017 veröffentlichtes Rechtsgutachten im Auftrag von drei NGOs kommt gar zu dem Schluss, Deutschland drohe wegen mangelhafter Kontrollen ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission (siehe http://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/PDF/IUU-Rechtsgutachten.pdf).
77. Vgl. Europäische Kommission 2009, 8.
78. Siehe <http://www.un.org/sustainabledevelopment/oceans/>.
79. Zu den Konzepten vgl. u. a. Charles 2001, 87. OSY/MScY berücksichtigen insbesondere auch den Konflikt zwischen Einkommen und Beschäftigung: Höhere Beschäftigung kann zu Überfischung und damit zu sinkenden Einkommen im Sektor führen. Es existieren unterschiedliche Interpretationen eines OSY/MScY, die unterschiedlich stark ökonomisch geprägt sind.
80. Vgl. Europäische Kommission 2010, 9.
81. „Das Hauptproblem der Fischerei ist, dass die Fischereilobby zu viel Einfluss hat und dass die Politik zu viel auf die Lobby hört anstatt sich mit den objektiven wirtschaftlichen Interessen der Fischer mal zu befassen“, so der Kieler Fischereibiologe Rainer Froese gegenüber dem Deutschlandfunk (vgl. Rieger 2015).
82. Der Ausdruck Tragedy of the Commons („Tragik der Allmende“) hat seit Erscheinen des gleichnamigen Beitrags von Garret Hardin (vgl. Hardin 1968) Karriere gemacht. Wir haben ihn daher an dieser Stelle übernommen. Dennoch wollen wir nicht darauf verzichten, den auch von einem unserer Gesprächspartner vorgebrachten Einwand zu erwähnen, dass es sich genauer gesagt um eine Tragedy of Open Access handelt.
83. Formal existieren die Partnerschaftlichen Fischereiabkommen der EU mit den jeweiligen Staaten dauerhaft; befristet ist jeweils nur das zugehörige Protokoll, das (meistens über einen Zeitraum von vier Jahren) die Konditionen regelt. Entsprechend existieren ruhende Abkommen, nämlich immer dort, wo kein Protokoll in Kraft ist.
84. Vgl. Environmental Justice Foundation 2014, 8.
85. Vgl. Europäische Kommission 2016b.
86. Vgl. Belhabib et al. 2015, 15.
87. Die Kritik der NGOs an dem neuen Protokoll mit Senegal fußt darauf, dass die EU-Flotte eine Quote für Seehecht erhalten habe, obwohl die Existenz eines Überschusses nicht wissenschaftlich belegt sei (vgl. Mari 2014).
88. Vgl. Europäisches Parlament 2010, 9–11.
89. Nicht ohne den Hinweis, zu polemisieren, wies uns ein Gesprächspartner darauf hin, dass es wenig zielführend sei, einerseits Verarbeitungsfabriken in Entwicklungsländern zu fördern, andererseits aber den Fisch, der dort verarbeitet werden könnte, von der EU-Flotte fangen und direkt nach Europa bringen zu lassen – wo sich in der Folge dann auch die afrikanischen Fischer mangels Beschäftigungsmöglichkeit im Heimatland einfänden.
90. Nicht nur der chinesischen Flotte, sondern auch, in etwas geringerem Maße, der EU-Fischerei wird vorgeworfen, in der Vergangenheit vor Westafrika erheblich größere als die gemeldeten Fangmengen erzielt zu haben (vgl. Belhabib et al. 2015, 16).



**FREE
FOR ALL!**

**YOU WIN,
the more WE LOSE**

FISHING GAME

ISBN 978-3-9819349-0-8