

Positionspapier von EJF, Oceana, The Pew Charitable Trusts und WWF zur Bekämpfung illegaler Fischerei

Die illegale, nicht gemeldete und nicht regulierte Fischerei (IUU-Fischerei) plündert die Weltmeere, schwächt die Wirtschaft, führt zur Überfischung der Bestände und untergräbt die Bemühungen für eine schonende und nachhaltige Bewirtschaftung. Darüber hinaus gefährdet IUU-Fischerei die Lebens- und Ernährungsgrundlage insbesondere der ärmsten Bevölkerungsanteile der Erde. Die IUU-Fischerei kostet jährlich zwischen 10 und 23,5 Milliarden US-Dollar, was einem Anteil von 11 bis 26 Millionen Tonnen an den globalen Fängen entspricht.

In der EU gilt seit 2010 die EU IUU-Verordnung. Sie ist weltweit eines der fortschrittlichsten Gesetze, das darauf abzielt, den Handel



mit Fischereiprodukten aus IUU-Fischerei durch strenge Einfuhrkontrollen einzudämmen und dadurch weltweit die illegale Fischerei zu bekämpfen. Damit die positive Wirkung der IUU-Verordnung anhält und verstärkt werden kann, muss die Verordnung wirksam und einheitlich umgesetzt werden.

Deutschland ist, mit Spanien, der wichtigste Importmarkt für Fisch- und Fischereierzeugnisse in der EU und spielt eine entscheidende Rolle in der Umsetzung der IUU-Verordnung. Dennoch gehört Deutschland zu den Ländern, die bisher nur unzureichende Ressourcen für die Kontrolle der eingeführten Fisch- und Fischereierzeugnisse einsetzen.

Was kann Deutschland tun:

Zur Stärkung und effektiven Umsetzung der EU IUU-Verordnung fordern wir die Bundesregierung auf, die Umsetzung der IUU-Verordnung in Deutschland weiter voranzutreiben und für eine effektive Kontrolle der Fangbescheinigungen für Fischereierzeugnisse zu sorgen. Damit die Einfuhr von Erzeugnissen aus IUU-Fischerei nach Deutschland verhindert wird, muss:

- der risikobasierte Ansatz in der Prüfung der Fangbescheinigungen eingeführt werden;
- eine effektive Kontrolle von Fangbescheinigungen mit hohem IUU-Risiko stattfinden, damit ihre Echtheit und Legalität ermittelt werden können;
- eine konsequente Ablehnung der Einfuhr von Fischereierzeugnissen erfolgen, deren Rechtmäßigkeit nicht in ausreichender Form belegt werden kann; und
- ausreichend Personal zur Erfüllung dieser Aufgaben bereitgestellt werden.

Wir fordern Unternehmen, die Fischereierzeugnisse importieren bzw. mit solchen in Deutschland handeln, auf, durch eine solide Rückverfolgbarkeit in ihren Lieferketten vom Fang bis zum Endverbraucher sicherzustellen, dass ihre Fischereiprodukte aus legalen Fängen stammen.

Weiterhin fordern wir die Bundesregierung auf, ein starkes Engagement im Kampf gegen IUU-Fischerei zu zeigen und sich dafür einzusetzen, dass:

- eine EU-weite elektronische, zentrale Datenbank aller digitalisierter Fangbescheinigungen eingeführt wird;
- der Prozess der EU zur Verwarnung nicht kooperierender Drittländer weitergeführt wird mit dem Ziel, eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände zu fördern;
- obligatorische IMO-Nummern zur eindeutigen Kennzeichnung für alle Fischereifahrzeuge sowie ein globales Schiffsregister für Fischereifahrzeuge eingeführt werden; und
- der Rahmen für die Vergabe von Fanglizenzen für eine transparente und nachhaltige Fischerei sorgt.

¹ <http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0004570>

² EU-Verordnung zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008



Handwerkliche Fischer in Sierra Leone bei Sonnenaufgang. Am Horizont industrielle Fischereifahrzeuge. ©EJF

Was versteht man unter IUU-Fischerei?

Der Begriff IUU-Fischerei bezeichnet im Wesentlichen drei Arten von Verstößen:

1. Illegale Fischerei, bei der die Schiffe Fischereigesetze und -verordnungen missachten;
2. Nicht gemeldete Fischerei, die den zuständigen nationalen Behörden oder Regionalen Fischereimanagement Organisationen (RFMOs) unter Missachtung geltender Gesetze, Verordnungen oder Meldepflichten nicht oder falsch gemeldet wird;
3. Unregulierte Fischerei von Schiffen ohne Staatszugehörigkeit; Fischereiaktivitäten von Schiffen, die unter der Flagge eines Landes fahren, das nicht der RFMO angehört, die für das betreffende Fischwirtschaftsgebiet oder die betreffende Art zuständig ist; oder die Befischung nicht bewirtschafteter Bestände bzw. Fischerei in nicht bewirtschafteten Gebieten in einer Weise, die mit den staatlichen Pflichten nach internationalem Recht unvereinbar ist.

Was ist die IUU-Verordnung der EU?

Seit dem 1. Januar 2010 ist die EU IUU-Verordnung zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der IUU-Fischerei in Kraft. Die Verordnung konzentriert sich im Kampf gegen die IUU-Fischerei auf drei Bereiche.

1. Einfuhrstopp in die EU für Erzeugnisse aus IUU-Fischerei

Um die Einfuhr von IUU-Fischereierzeugnissen in die EU zu verhindern, ist der Import von Fischereiprodukten nur mit validierter Fangbescheinigung gestattet. Diese muss vom Ausfuhrland ausgestellt und validiert sein, um zu belegen, dass das Erzeugnis unter Beachtung nationaler als auch internationaler Fischereivorschriften

gefangen wurde. Die Mitgliedstaaten können die Einfuhr von Fischereierzeugnissen, die keine validierte Fangbescheinigung aufweisen oder im Zusammenhang mit illegalen oder betrügerischen Handlungen stehen, unterbinden.

2. Identifizierung von Drittstaaten, die die Zusammenarbeit im Kampf gegen die IUU-Fischerei verweigern

Die IUU-Verordnung bietet der Europäischen Kommission die Möglichkeit, „nicht kooperationsbereite Drittstaaten“, die die Zusammenarbeit im Kampf gegen die IUU-Fischerei verweigern, zu identifizieren. Im Anschluss an eine Phase, in der Kooperation angeboten und Unterstützung bereitgestellt wird, kann die Kommission einem solchen Land „die gelbe Karte zeigen“. Dieser Schritt geht mit einem Maßnahmenplan einher, der die notwendigen Verbesserungen im Fischereimanagement und in den Kontroll- und Überwachungsverfahren aufführt. Wird dieser Plan nicht befolgt, kann schließlich „die rote Karte gezeigt“ und ein Einfuhrverbot für Fischereierzeugnisse des betreffenden Landes in die EU verhängt werden.

3. Auferlegen von Sanktionen für EU-Bürger, die auf nationaler oder globaler Ebene IUU-Fischerei betreiben

Die IUU-Verordnung sieht ferner vor, dass die Mitgliedstaaten jene EU-Bürger identifizieren, die sich an anderen Orten der Welt an IUU-Fischereiaktivitäten beteiligen, und gegen diese strafrechtlich vorgehen. Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass sie über geeignete Mittel verfügen, um IUU-Aktivitäten ihrer Bürger zu ahnden. Daneben sollen sie Bürger und Unternehmen überwachen, die Beteiligungen an Fischereifahrzeugen halten, die die Flagge eines Drittlandes führen. So soll verhindert werden, dass EU-Bürger mit den Betreibern von IUU-Fischerei Geschäfte machen.

Wie wirksam ist die IUU-Verordnung der EU?

Die IUU-Verordnung hat sich bereits als wirksames Instrument zur Eindämmung des Handels mit IUU-Fischereiprodukten und deren Einfuhr in die EU erwiesen. Zu den wesentlichen Erfolgen gehört das Schaffen von Anreizen für Verbesserungen im Fischereimanagement und in den Überwachungs- und Kontrollverfahren von Nicht-EU-Ländern. Als unmittelbare Folge des Einsatzes gelber und roter Karten durch die EU haben bereits elf Länder ihre Fischereipolitik und -gesetzgebung reformiert und unter anderem differenziertere und wirksamere Überwachungssysteme für Fischereischiffe eingeführt und Vorschriften zur Strafverfolgung ihrer an IUU-Fischerei beteiligten Bürger und Fischereifahrzeuge erlassen.

Viele Länder haben den Wert der Zusammenarbeit und des Schulterschlusses mit der EU in diesem Prozess erkannt und würdigen die wichtige Rolle der EU als positiver Akteur im Kampf gegen die IUU-Fischerei.

Wo besteht Handlungsbedarf?

Insbesondere bei den Importkontrollen von Fischereierzeugnissen werden Diskrepanzen bei der Umsetzung der IUU-Verordnung zwischen den Mitgliedstaaten deutlich. Deutschland importiert 87 Prozent seiner Fisch- und Meeresfrüchteleprodukte³ aus mehr als 100 Ländern, von denen rund 370.000 Tonnen direkt aus Nicht-EU-Ländern stammen.⁴ Einige dieser Produkte haben ein erhöhtes Risiko, aus IUU-Fischerei zu stammen, weil sie in Fischereizonen von Ländern gefangen werden, in denen die Umsetzung internationaler Fischereibestimmungen nur schwach ausgeprägt ist und die Kontrollen zum Schutz der Fischbestände und der Meeresumwelt nicht ausreichen. Beispielsweise stammen viele Thunfischprodukte am deutschen Markt aus Ländern wie z. B. Thailand oder Taiwan, die von der EU mit einer gelben Karte vorgewarnt sind.

Ein Vergleich der Ressourcen (s. auch Tabelle), die von den beiden großen europäischen Importeuren Deutschland und Spanien für die Kontrollen von Fangbescheinigungen eingesetzt werden, zeigt starke Unterschiede. In Deutschland arbeiten derzeit fünf Angestellte der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung an der Prüfung der Fangzertifikate von Fisch- und Meeresfrüchteimporten, während Spanien angibt, 25 Mitarbeiter des Generalsekretariats für Fischerei dafür einzusetzen. Mit einem ähnlichen Bearbeitungsaufwand wie Spanien, aber wesentlich weniger Personalkapazitäten für Importkontrollen, scheint eine effektive Umsetzung der IUU-Verordnung in Deutschland nicht leistbar.

Eine von der Bundesregierung im Dezember 2015 beantwortete Kleine Anfrage ergab, dass lediglich 30% der Fangbescheinigungen mit den derzeit gegebenen personellen Ressourcen überprüft werden können.⁵ Des Weiteren gibt es keinen risikobasierten Ansatz zur

Kontrolle der Fangbescheinigungen, trotz Verpflichtung durch die EU-Verordnung. Ein Rechtsgutachten vom Februar 2017 stellt daher fest, dass Deutschland gegen EU-Recht verstößt, da bei der Kontrolle von Fischimporten kein risikobasierter Ansatz zur Anwendung kommt.⁶

	Deutschland	Spanien
Nationale Kontrollbehörde	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	Generalsekretariat für Fischerei des Ministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Umwelt
Anzahl eingehender Fangbescheinigungen pro Jahr	rd. 45.000	rd. 47.000
Anzahl der für die Umsetzung der IUU-Verordnung zuständigen Mitarbeiter ⁷	5	25

Gemeinsame Forderungen von EJF, Oceana, Pew und WWF

Zur Stärkung und effektiven Umsetzung der EU IUU-Verordnung und der konsequenten Bekämpfung der IUU-Fischerei sollte die Bundesregierung die Umsetzung der IUU-Verordnung in Deutschland weiter vorantreiben und für eine wirksame Kontrolle der Fangbescheinigungen für Fischereierzeugnisse sorgen:

Fischereiprodukte aus IUU-Fischerei können in Mitgliedstaaten leichter Eingang finden, in denen geringere Kapazitäten zur Kontrolle bereitstehen. Deutschland hat bislang zu wenig getan, um eine effektive Umsetzung der IUU-Verordnung zu gewährleisten. Das Ziel der IUU-Verordnung, Importe von Produkten aus IUU-Fischerei zu verhindern, scheint mit dem geringen Ressourceneinsatz in Deutschland nicht erreicht zu werden.

Unternehmen, die Fischereierzeugnisse importieren bzw. mit solchen in Deutschland handeln, sollten über eine effektive Rückverfolgbarkeit in ihren Lieferketten vom Fang bis zum Endverbraucher sicherstellen, dass ihre Fischereiprodukte aus legalen Fängen stammen:

Fischereiprodukte kommen aus vielen Regionen der Welt nach Deutschland. Die Lieferketten sind oft komplex und durchlaufen mehrere Länder. Beispielsweise wird während der Verarbeitung Fisch nach Größe und Qualität sortiert und verarbeitet. So wird häufig Fisch aus unterschiedlichen Fängen an verschiedenen Stationen entlang der Lieferkette vermischt. Dabei besteht das Risiko, dass auch Erzeugnisse aus IUU-Fängen der Lieferkette beigemischt werden. Viele Unternehmen in Deutschland sind sich dieser Problematik bewusst und handeln bereits. Wichtig ist allerdings, dass alle Unternehmen eine solide Rückverfolgbarkeit vom Fang bis zum Endverbraucher sicherstellen und allen importierten Fischereierzeugnissen die korrekten Fangbescheinigungen beiliegen, damit in Zukunft IUU-Fisch aus allen Warenströmen nach Deutschland ausgeschlossen werden kann.

³ <http://www.fischinfo.de/index.php/markt/datenfakten/4857-versorgung-und-verbrauch-2016>

⁴ Eurostat (Jahresdurchschnitt im Zeitraum von 2010 bis 2014). Einführen, die unter die IUU-Verordnung der EU fallen, berechnet anhand der MRAG-Analyseverfahren (2014): https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/iuu_regulation_final-report_en.pdf

⁵ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/069/1806948.pdf>

⁶ http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2015/06/IUU_Rechtsgutachten.pdf

⁷ Zahlen auf Grundlage der nationalen Berichte der EU-Mitgliedstaaten an die Kommission, 2014 und 2016

Wir fordern die Bundesregierung auf, ein starkes Engagement im Kampf gegen IUU-Fischerei zu zeigen, und auch die EU darin zu bestärken, weltweit eine Führungsrolle in der Bekämpfung von IUU-Fischerei einzunehmen:

Mit ihrer IUU-Verordnung ist die EU im globalen Kampf gegen IUU-Fischerei führend. Entsprechende Regelungen müssen zukünftig auch in anderen großen Importmärkten von Fisch und Fischereierzeugnissen, wie in den USA und Japan, eingeführt werden, um ihre Wirksamkeit zu erhöhen. Daher muss die EU weltweit eine starke Führungsrolle bei der Bekämpfung von IUU-Fischerei einnehmen und Schlüsselmärkte für den Import von Fischereiprodukten auffordern, mit strikten Grenzkontrollen die Einfuhr von IUU-Fischereiprodukten zu verhindern.

Neben der EU IUU-Verordnung stellen weitere internationale Initiativen eine Plattform für die Bundesregierung zu Beteiligung am weltweiten Kampf gegen die IUU-Fischerei dar: Die G7-Erklärung zur Maritimen Sicherheit vom April 2015, die Sustainable Development Goals 2030 sowie die UN-Hafenstaatmaßnahmen. Im Bundestag forderten die CDU/CSU- und SPD-Fraktionen die Bundesregierung auf, in der parlamentarischen Entschließung zur Sicherheit im Seeverkehr im Jahr 2015 ein Vorreiter im Kampf gegen die IUU-Fischerei zu werden.

Des Weiteren sollte die Bundesregierung zur Bekämpfung der IUU-Fischerei folgende Punkte unterstützen:

(a) Die Einführung einer EU-weiten elektronischen, zentralen Datenbank aller digitalisierten Fangbescheinigungen, um eine risikobasierte Überprüfung der Fangbescheinigungen zu erleichtern und das Betrugsrisiko zu reduzieren:

Derzeit existiert kein Mechanismus für eine zentrale Erfassung von Fangbescheinigungen. Damit fehlt ein effektives Instrument, um Informationen über Fangbescheinigungen zwischen Mitgliedstaaten abzugleichen. Dies birgt das Risiko betrügerischer Aktivitäten, darunter die mehrfache Verwendung von kopierten Versionen derselben Fangbescheinigung. Die Entwicklung einer elektronischen, zentralen Datenbank aller digitalisierten Fangbescheinigungen könnte die Mehrfachnutzung von Fangbescheinigungen verhindern.

b) Konsequente Weiterführung des Prozesses der EU zur Verwarnung nicht kooperierender Drittländer mit dem Ziel, eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischbestände zu fördern:

Die größten Erfolge der IUU-Verordnung im Kampf gegen IUU-Fischerei konnten über die Identifizierung „nicht kooperierender Drittländer“, die die Zusammenarbeit im Kampf gegen die IUU-Fischerei verweigern, erreicht werden. Die positiven Auswirkungen der Erteilung „gelber“ und „roter“ Karten durch die EU sind bereits in mehreren Ländern der Welt durch ein verbessertes Fischereimanagement erkennbar. Die Einführung eines proaktiven Ansatzes zur Bekämpfung von IUU-Fischerei, bessere Fischereikontrollen

und eine Stärkung der nationalen Fischereigesetze zum Schutz der Fischbestände und der Meeresumwelt führten beispielsweise bei Ländern wie Korea und den Philippinen bereits zur Rücknahme der gelben Karte.

(c) Die Einführung obligatorischer IMO-Nummern zur eindeutigen Kennzeichnung für alle Fischereifahrzeuge und eines globalen Schiffsregisters für Fischereifahrzeuge:

Die Internationale Seeschiffahrts-Organisation (International Maritime Organisation, IMO) vergibt seit dem Jahr 1987 eindeutige Kennzeichnungsnummern (IMO-Nummern) an Schiffe oder registrierte Schiffsbenutzer, die etwa einer Fahrzeug-Identifizierungsnummer entsprechen. Die IMO-Nummer ändert sich nicht mehr nachdem sie einmal vergeben ist. IMO-Nummern sind eine wirksame Maßnahme, um Fischereifahrzeuge auch bei Wechsel des Namens, des Besitzers oder des Flaggenstaats eindeutig identifizieren zu können. Durch sie kann verhindert werden, dass Fischereifahrzeuge mit bekannter IUU-Aktivität einfach verschwinden und mit neuer Identität oder unter anderer Flagge wiederauftauchen.

(d) Robuster Rahmen für Genehmigung von Fischereitätigkeiten, damit eine transparente, faire und nachhaltige Fischerei für EU-Fischereiaktivitäten in externen Gewässern sichergestellt wird:

Auch für Fischereiaktivitäten von EU-Schiffen in den Gewässern von Drittstaaten hat die EU Sorge zu tragen, dass diese transparent, fair und nachhaltig durchgeführt werden. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung wäre, im Zuge der Überarbeitung der Verordnung zur Vergabe von Fangerlaubnissen ab 2015 (Fishing Authorisation Regulation, FAR), die Verankerung eines wirksamen und lückenlosen Lizenzvergabesystems für die EU-Außenflotten, bzw. für Fischereiaktivitäten von EU-Bürgern, die außerhalb der EU-Gewässer stattfinden. Deutschland hat seit 2006 im Rahmen der FAR 1.107 Lizenzen für 96 Fangschiffe erteilt. Unter deutscher Flagge fahrende Fangschiffe hatten in der Vergangenheit im Rahmen von EU-Fischereiabkommen Zugang zu marokkanischen und mauretanischen Gewässern und im Rahmen von internationalen Abkommen zum Südlichen Ozean. In Anbetracht dieser Fangkapazität und der anstehenden Reform der Verordnung über die Genehmigung von Fischereitätigkeiten besteht Deutschlands Verantwortung darin, sich für die Aufnahme folgender Punkte in der FAR einzusetzen:

- a Ein transparentes EU-System für die Erteilung von Fanglizenzen zu schaffen, das eine zeitnahe Offenlegung von Informationen verlangt;
- b Die Vergabe von Fischereilizenzen nur für Fangschiffe zu erlauben, deren Aktivitäten nachweislich legal sind und deren Eigner sich an europäische Gesetze halten;
- c Die Vergabe von EU-Flaggen an Fangschiffe nur dann zu erlauben, wenn Nachweise für die Einhaltung der EU-Gesetze vorgelegt werden können und
- d IMO-Nummern für Fischereifahrzeuge bei der Vergabe von Fischereilizenzen verpflichtend vorzuschreiben.