

Materialien

Dr. Till Markus, LL. M.

Die EU Fischereihandelspolitik: Analyse und Handlungsbedarf

Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer“

Berlin 2012

**Die EU Fischereihandelspolitik:
Analyse und Handlungsbedarf**
Rechtsgutachten für den wissenschaftlichen Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen, November 2012

Dr. Till Markus, LL.M.

Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU)

Bremen International Graduate School for Marine Sciences (GLOMAR)

Universität Bremen

Inhaltsverzeichnis

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	IV
LITERATURVERZEICHNIS	VI
EINFÜHRUNG.....	1
A. VERORTUNG DER EU FISCHEREIHANDELSPOLITIK IN EINER GLOBALISIERTEN FISCHEREI.....	4
I. Globalisierte Fischerei	4
II. Fischereihandelspolitik zur Versorgung der EU mit Fischereierzeugnissen	5
III. Warenströme	6
B. KONFLIKTANALYSE: WELCHE KONFLIKTE ERGEBEN SICH AUS DEN HOHEN IMPORTRATEN DER EU?	7
C. POLITISCHE, ÖKONOMISCHE UND RECHTLICHE DIMENSIONEN DES EU FISCHEREIHANDELSSYSTEMS	10
I. Regulierung des Handels mit Fischereierzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten	10
II. Ökonomische und politische Interessen der EU-Fischereiaußenhandelspolitik.....	11
III. Internationale Regulierung des Fischereihandels.....	12
1. Handelsliberalisierende Abkommen	12
a) Bi- und multilaterale Zollabkommen der EU mit Drittstaaten	12
b) Das Recht der World Trade Organisation (WTO).....	13
aa) GATT	13
bb) ASCM-Übereinkommen	14
2. Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO	15
3. Handelsbeschränkende Abkommen	16
a) Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES).....	17
b) Handelsbeschränkende Maßnahmen regionaler Fischereiorganisationen.....	18
c) Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei	19
d) Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO.....	19

IV.	Importregelungen der EU.....	21
1.	Ausnahmen vom Allgemeinen Zolltarif.....	21
a)	Art. 28 der Marktverordnung 104/2000	21
b)	Allgemeine Zollpräferenzen	21
c)	Produkte aus den überseeischen Ländern und Hoheitsgebiete	21
d)	Art. 188 Allgemeiner Zolltarif.....	22
2.	Handelsbeschränkend wirkende Regeln im EU-Handelsrecht.....	22
a)	Antidumping und allgemeine marktschützende Maßnahmen	22
b)	Gesundheits- und Qualitätsvorgaben.....	22
c)	IUU-Verordnung	23
3.	Private, transnationale Initiativen in der EU	26
D.	NACHHALTIGE FISCHEREIHANDELSPOLITIK – EINE BEWERTUNG.....	27
I.	Reicht die Umsetzung des geltenden Völkerrechts?.....	27
II.	Wie kann die EU durch handelspolitische Maßnahmen die nachhaltige Fischerei stärken?.	28
1.	Einseitige Maßnahmen der EU	28
2.	Multilaterale Maßnahmen	30

Abkürzungsverzeichnis

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
Bull. Mar. Sci.	Bulletin of Marine Science
BYIL	British Yearbook of International Law
CCAMLR	The Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CECAF	The Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic
CFP	Common Fisheries Policy
CITES	Washingtoner Artenschutzübereinkommen
Ecol. Econ.	Ecological Economics
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GATT	Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen
GFCM	The General Fisheries Council for the Mediterranean
ICCAT	The International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna
ICES J. Mar. Sci.	ICES Journal of Marine Science
IOTC	The Indian Ocean Tuna Commission
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law
Mar. Policy	Marine Policy
NAFO	The North-West Atlantic Fisheries Organisation
NASCO	The North Atlantic Salmon Conservation Organisation
NEAFC	The North-East Atlantic Fisheries Commission
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
Ocean Coast. Manage. OECD	Ocean & Coastal Management Organisation for Economic Co-operation and Development
Philos. Trans. R. Soc. B.	Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences

RFMO	Regional Fisheries Management Organisation
SCM	Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen
SEAFO	The South-East Atlantic Fisheries Organisation
SRÜ	Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
TBT	Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse
UNEP	United Nations Environment Programme
WCPFC	The Commission for the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean
WECAFC	The Western Central Atlantic Fishery Commission
World. Dev.	World Development
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literaturverzeichnis

- Abgrall, Jean-François* Fisheries, food security and trade: Governance a key to success, in: Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security, Casablanca, Marokko, 27 – 30 Januar 2003, FAO Fisheries Report No. 708, Rom 2003
- Béné, Christophe* Global Change in African Fish Trade: Engine of Development or Threat to Local Food Security?, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 10, Paris 2008
- Béné, Christophe /
Lawton, Rebecca /
Allison, Edward H.* Trade Matters in the Fight Against Poverty: Narratives, Perceptions, and (lack of) Evidence in the Case of Fish Trade in Africa, in: 38 *World Dev.* Nr. 7 (2010), S. 933-954
- Brécard, Dorothee /
Hlaimi, Boubaker /
Lucas, Sterenn /
Perraudeau, Yves /
Salladarré, Frédéric* Determinants of demand for green products: An application to eco-label demand for fish, in: 69 *Ecol. Econ.* Nr. 1 (2009), S. 115-125
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie* Stand der WTO-Verhandlungsrunde (Doha – Development Agenda – DDA), Stand: Februar 2012, S. 7 f., <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WT O/wto-handelsrunde-sach-stand.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=d e,rwb=true.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012]
- Calley, Darren S.* Market Denial an International Fisheries Regulation – the Targeted and Effective Use of Trade Measures Against the Flag of Convenience Fishing Industry, Leiden 2012
- Churchill, Robin /
Owen, Daniel* The EC Common Fisheries Policy, Oxford 2010
- Cunningham, Stephen* Fishing agreement: Trade and fisheries management, in: International Relations and the Common Fisheries Policy: Proceedings of the fourth workshop held in Bergen, Norwegen, 26-28 Oktober 2000, CEMARE Misc. Paper M49, hrsg. v. *Aaron Hatcher* und *Diana Tingley*, Portsmouth 2000, S. 255-272
- Daude, Sabine* Handel und Fisch im Kontext der derzeitigen WTO- und EPA-Verhandlungen, Eschborn 2006

- Davies, Peter G. G. / Redgwell, Catherine* The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks, in: 67 *BYIL* Nr. 1, S. 199-274
- Deere, Carolyn* Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development, IUCN, Washington, D.C. 2000
- Delgado, Christopher / Wada, Nikolas / Rosegrant, Mark W. / Meijer, Siet / Ahmed, Mahfuzuddin* Fish to 2020: Supply and Demand in Changing Global Markets, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. 2003
- Dommen, Caroline / Deere, Carolyn* Fish for Thought: Fisheries, International Trade and Sustainable Development, ICTSD, Genf 1999
- Eggert, Håkan / Greaker, Mads* Effects of Global Fisheries on Developing Countries: Possibilities for Income and Threat of Depletion, in: Environment for Development – Discussion Paper Series, Göteborg 2009
- Europäische Kommission* Facts and Figures on the Common Fisheries Policy, Basic Statistical Data, Luxemburg 2012
- dies.* Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die externe Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2011) 424 endg. v. 13.07.2011, Brüssel 2011
- dies.* A Diagnosis of the EU fisheries sector, Sector development and CFP instruments, Commission Staff Working Document, Brüssel 2009
- dies.* Green Paper, Reform of the CFP, KOM(2009)163 endg. v. 22.04.2009, Brüssel 2009
- dies.* Generaldirektion Handel, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/economic-sectors/fisheries/statistics/> [letzter Abruf: 20. November 2012]
- dies.* Generaldirektion Handel, Overview of EPA, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf [letzter Abruf: 20.11.2012]
- dies.* Reflections on further reforms of the Common Fisheries Policy, Commission Working Document, Brüssel 2008, http://www.cfp-reformwatch.eu/pdf/reflection_cfp_08_mid.pdf [letzter Abruf: 20. November 2012]

- Europäisches Parlament* Directorate General for internal policy – Department B; Structural and Cohesion Policies, The Impact of WTO and other Trade Negotiations on Fisheries, Brüssel 2009
- Failler, Pierre* Future Prospects for Fish and Fishery Products, 4. Fish consumption in the European Union in 2015 and 2030, FAO Fisheries Circular No. 972/4, Part 1, Rom 2007
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)* The State of World Fisheries and Aquaculture (SOFIA) 2012, Rom 2012
- dies.* Technical Guidelines for Responsible Fisheries Nr. 11 – Responsible Fish Trade, Rom 2009
- dies.* The State of World Fisheries and Aquaculture 2006, Rom 2007
- Grynberg, Roman* WTO fisheries subsidies negotiations: implications for fisheries access arrangements and sustainable management, in: *27 Mar. Policy* Nr. 6 (2003), S. 499-511
- Hannesson, Rögnvaldur* Effects of Liberalizing Trade in Fish, Fishing Services and Investment in Fishing Vessels, OECD Paper Series, Paris 2001
- ders.* Distribution of benefits from international trade in fishery products, A paper prepared for an e-mail conference organised by the FAO on Fish Trade and Food Security, Rom 1998
- Hilf, Meinhard* Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz, in: *NVwZ* Nr. 5 (2000), S. 481-489
- Iyambo, Abraham* Fisheries, Trade and Environment: The Namibian Perspective, in: Trade, Environment and Sustainable Development, Views from Sub-Saharan Africa and Latin America – A Reader, Genf, Tokio 1999
- Jacquet, Jennifer L. / Pauly, Daniel / Ainley, David / Holt, Sidney / Dayton, Paul / Jackson, Jeremy* Seafood stewardship in crisis, in: *467 Nature* Nr. 7311 (2010), S. 28-29
- Jacquet, Jennifer L. / Pauly, Daniel* The rise of seafood awareness campaigns in an era of collapsing fisheries, in: *31 Mar. Policy* Nr. 3 (2007), S. 308-313

- Josupeit, Helga* Considerations of the COFI Sub-Committee on Fish Trade in Relation to International Trade and Food Security, in: Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security, Casablanca, Marokko, 27 – 30 January 2003, FAO Fisheries Report No. 708, Rom 2003
- Kent, George* Fish, Trade, Food Security and the Human Right to Adequate Food, in: Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security, Casablanca, Marokko, 27 – 30 Januar 2003, FAO Fisheries Report No. 708, Rom 2003
- Kura, Yumiko /
Revenga, Carmen /
Hoshino, Eriko /
Mock, Greg* Fishing for Answers Making Sense of the Global Fish Crisis, Washington, D.C. 2004
- Kurien, John* Responsible fish trade and food security, FAO Fisheries technical paper No. 456, Rom 2005
- ders.* Distributional Impact of International Fish Trade, background paper prepared for FAO email conference on Fish Trade and Fish Security, Oktober-November, Rom 1998
- Lack, Mary* Catching On? Trade-Related Measures as a Fisheries Management Tool, Cambridge 2007
- Lequesne, Christian* The politics of fisheries in the European Union, Manchester 2004
- Lodge, Michael W. /
Anderson, David /
Løbach, Terje /
Munro, Gordon /
Sainsbury, Keith /
Willock, Anna* Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations, London 2007
- Markus, Till /
Salomon, Markus* Unter Zugzwang: Meeresumweltrechtliche Anforderungen an die Gemeinsame Fischereipolitik, in: *ZUR* Nr. 1 (2013), i.E.
- dies.* The law and policy behind the upcoming reform of the Common Fisheries Policy, in: 9 *JEEPL*, Nr. 3 (2012), S. 257-284
- Markus, Till* The IUU-Regulation in the context of the Common Fisheries Policy reform, in: *El Anzuelo* Nr. 1 (2011), S. 8

- ders.* Towards Sustainable Fisheries Subsidies – Entering a New Round of Reform Under the Common Fisheries Policies, in: 34 *Mar. Policy* Nr. 6 (2010), S. 1117-1124
- ders.* Fisheries Law: From Promotion to Management, Groningen 2009
- Milazzo, Matteo* Subsidies in World Fisheries: A Re-examination. World Bank Technical Paper No. 406, Washington, D.C.1998
- Miller, John W.* Offshore disturbance: Global fishing trade depletes African waters; poor nations get cash, the rich send trawlers; A dearth of octopus, Wall Street Journal, New York 2007
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* Globalisation in Fisheries and Aquaculture – Opportunities and Challenges, Paris 2010
- Owen, Daniel* Practices of RFMOs regarding Non-Members, Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations, Technical Study No. 2, Cambridge 2007
- Pauly, Daniel /
Watson, Reg /
Alder, Jackie* Global trends in world fisheries: Impacts on marine ecosystems and food security, in: 360 *Philos. Trans. R. Soc. B.* Nr. 1453 (2005), S. 5-12
- Pauly, Daniel /
Palomares, Maria-Lourdes* Fishing down the marine food web: It is far more pervasive than we thought, in: 76 *Bull. Mar. Sci.* Nr. 2 (2005), S. 197-211
- Porter, Gareth* Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion, UNEP, New York 2002
- Puth, Sebastian /
Stranz, Kathleen* Das Materielle Recht der WTO: Warenverkehr, in: WTO-Recht, hrsg. v. Meinhard Hilf und Stefan Oeter, Baden-Baden 2010, S. 266-272
- Rice, Jake C. /
Garcia, Serge M.* Fisheries, food security, climate change, and biodiversity: characteristics of the sector and perspectives on emerging issues, in: 68 *ICES J. Mar. Sci.* Nr. 6 (2011), S. 1343-1353
- Roheim, Cathy /
Sutinen, Jon G.* Trade and Marketplace Measures to Promote Sustainable Fishing Practices, ICTSD Natural Resources, International Trade and sustainable Development Series Issue Paper No. 3, Rhode Island 2006

- Rukoro, Raywood Mavetja* Promotion and Management of Marine Fisheries in Namibia, in: Towards Sustainable Fisheries Law, hrsg. v. Gerd Winter, Gland 2009, S. 139-186
- Sack, Karen /
Allain, Marc /
Mittler, Daniel* Trading Away Our Oceans, Washington, D.C. 2007,
<http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Sacks.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012]
- Scheidecker, Kerstin* Fisch ahoi!, in: *ÖKO-TEST* Nr. 10 (2012), S. 88-91
- Schmidt, Carl-Christian* Globalisation, industry structure, market power and impact of fish trade. Opportunities and challenges for developed (OECD) countries, Paris 2003
- Schorr, David K.* Healthy Fisheries, Sustainable Trade: Crafting New Rules on Fishing Subsidies in the World Trade Organization, Washington, D.C. 2004
- Sen, Sevaly* The Environmental Effects of Trade in the Fisheries Sector, in: The Environmental Effects of Trade, OECD, Paris 1994
- Sengstschmid, Helmut /
Sprong, Niels /
Schmid, Otto /
Stockebrand, Nina /
Stolz, Hanna /
Spiller, Achim /* EU eco-label for food and feed products – feasibility study, Aylesbury (2012),
http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Ecolabel_for_food_final_report.pdf [letzter Abruf: 20. November 2012]
- Srinivasan, Thara U. /
Watson, Reg /
Sumaila, Rashid U.* Global fisheries losses at the exclusive economic zone level, 1950 to present, in: *36 Mar. Policy* Nr. 2 (2012), S. 544-549
- Tsamenyi, Martin /
Palma, Mary-Ann /
Milligan, Ben /
Mfodwo, Kwame* Fairer Fishing? The impact on developing countries of the European Community regulation on illegal, unreported and unregulated fisheries, London 2009
- United Nations Environment Programme (UNEP)* Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources: A Case Study of Bangladesh's Shrimp Farming Industry, New York 1999
- dies.* Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources: A Case Study of Uganda's Fisheries Sector, New York 1999

- Valdimarsson, Grímur / James, David*
World Fisheries – Utilisation of catches, in: 44 *Ocean Coast. Manage.* Nr. 9-10 (2001), S. 619-633
- Van Mulekom, Leo / Axelsson, Anna / Batungbacal, Ephraim Patrick / Baxter, Dave / Siregar, Radja / de la Torre, Isabel*
Trade and export orientation of fisheries in South-east Asia: Under-priced export at the expense of domestic food security and local economies, in: 49 *Ocean Coast. Manage.* Nr. 9-10 (2006), S. 546-561
- Solveig Vogel, Runhild*
Die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt am Main 2009
- Tarasofsky, Richard G.*
Regional Fisheries Organizations and the World Trade Organization: Compatibility or Conflict? Cambridge 2003
- Walmsley, Suzannah / Barnes, Colin / Payne, Ian / Howard, Charlotte*
Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements: Technical Report, MRAG, CRE, & NRI, 2007, <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/fisheries/documents/fisheries/fpa-report2007.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012]
- Weis, Jürgen / Busse, Christian*
Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand, in: *ZUR* Nr. 1 (2013), i.E.
- Wilson, James / Boncoeur, Jean*
Microeconomic efficiencies and macroeconomic inefficiencies: On sustainable fisheries policies in very poor countries, in: 36 *Oxford Development Studies* Nr. 4 (2008), S. 339-460
- World Bank / FAO*
The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform, Washington, D.C. 2009
- World Bank*
Saving Fish and Fishers – Toward Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector, Washington, D.C. 2004
- Young, Margaret A.*
Trading Fish, Saving Fish – The Interaction between Regimes in International Law, Cambridge 2011

Die EU Fischereihandelspolitik: Analyse und Handlungsbedarf

Dr. Till Markus

Einführung

Fisch ist ein Grundnahrungsmittel. Laut der Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) wurden im Jahre 2009 weltweit pro-Kopf durchschnittlich 18,4 Kg Fisch konsumiert; was wiederum global 6,5% des durch Nahrung bzw. 16.6 % des aufgenommenen tierischen Eiweißes insgesamt darstellt. In Entwicklungsländern und in den sogenannten „Low-Income and Food-Deficit-Ländern“ liegt dieser Anteil regelmäßig höher.¹ Zur Deckung der Nachfrage fing bzw. produzierte der Fischerei- und Aquakultursektor 2010 weltweit ca. 148 Millionen Tonnen Fisch, wovon wiederum ca. 128 Millionen Tonnen zum menschlichen Verzehr bestimmt waren.² Seit den 1960er Jahren hat sich der pro-Kopf-Konsum nahezu verdoppelt.³

Als hochwertiges Nahrungsmittel stellt Fisch auch ein bedeutsames Handelsgut dar. Im Jahre 2010 wurden ca. 57 Millionen Tonnen Fisch international gehandelt. Der Wert der Produkte belief sich dabei auf ca. US\$109 Milliarden, was etwa 1% des Gesamtwerts aller global gehandelten Waren darstellt.⁴ Zwischen 1976 und 2008 ist der Welthandel mit Fischereiwaren erheblich gewachsen. In diesem Zeitraum ist z.B. der Wert der jährlich gehandelten Fischereiwaren von US\$8 Mrd. auf US\$102 Mrd. gestiegen, was einem durchschnittlich Anstieg von nominell 8,3% bzw. real 3,9% darstellt.⁵ Es wird allgemein davon ausgegangen, dass sich dieser Trend fortsetzt.⁶

Die EU ist vor den USA und Japan mit einem Anteil von 26% aller Importe aus Drittstaaten im Gesamtwert von US\$23,7 Mrd. der größte Importmarkt für Fischereiprodukte der Welt.⁷ Im Jahre 2010 wurden über 5,3 Millionen Tonnen Fisch im Werte von €16,5 Mrd. eingeführt.⁸ Aufgrund der Tatsache, dass der Bedarf nach Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen seit Langem nicht mehr durch Erzeugnisse aus eigenen Gewässern befriedigt werden kann, bestehen derzeit ca. 60% des in der EU konsumierten Fisches aus importierten Fischereierzeugnissen.⁹ Der durchschnittliche Konsum von Fisch in der EU liegt derzeit bei 23,3 Kg pro Person/pro Jahr, wobei sich die Menge in den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich unterscheidet.¹⁰ Wichtig ist zu erkennen, dass sowohl Nachfrage, Konsum und die Importe von Fischereiprodukten seit den späten 1980er Jahren kontinuierlich ansteigen.¹¹ Perspektivisch wird eine zunehmende Importabhängigkeit prognostiziert.¹²

1 *FAO*, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2012* (2012), S. 5. Hier lag der Anteil des aus Fisch resultierenden tierischen Eiweißes im Jahre 2009 bei 19,2% in den Entwicklungsländern bzw. bei 24% in den Low-Income and Food-Deficit Ländern.

2 Ca. 90 Mio. Tonnen aus Fischereifang und ca. 60 Mio. Tonnen Aquakultur, siehe *FAO* (o. Fußn. 1), S. 3, 6 und 9.

3 *FAO* (o. Fußn. 1), S. 3.

4 *FAO* (o. Fußn. 1), S. 67-68.

5 *FAO* (o. Fußn. 1), S. 68.

6 *FAO* (o. Fußn. 1), S. 69.

7 *FAO* (o. Fußn. 1), S. 72.

8 *Europäische Kommission*, *Facts and Figures on the CFP* (2012), S. 36.

9 *Europäische Kommission*, *Reflections on further reforms of the Common Fisheries Policy*, Commission Working Document (2008), S. 2, im Internet abrufbar unter: http://www.cfp-reformwatch.eu/pdf/reflection_cfp_08_mid.pdf [letzter Abruf: 20. November 2012]; in Deutschland lag die Zahl im Jahre 2005 bei 85% (Importe aus EU- und Drittstaaten).

10 So lag der Durchschnittsverbrauch im Jahre 2007 in Portugal bei 61,6 Kg/pa; in Deutschland bei 15,35 Kg/pa und in Bulgarien bei 4,6 Kg/pa), *Europäische Kommission* (o. Fußn. 8), S. 44.

11 Siehe die Internetseite der *Europäischen Kommission*, Generaldirektion Handel, im Internet abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/economic-sectors/fisheries/statistics/> [letzter Abruf: 20. Novem-

Steigendem Konsum und globalisiertem Handel stehen weltweit stark genutzte und übernutzte Fischbestände gegenüber. Trotz vereinzelt positiver Entwicklungen in Staaten wie Australien, Norwegen, Namibia, den USA oder Neuseeland gelten derzeit 57,4% der weltweit kommerziell genutzten Bestände als „voll ausgeschöpft“ (fully exploited).¹³ 29,9% der Bestände werden als „überfischt“¹⁴ (overfished) qualifiziert und lediglich 12,7% aller Bestände gelten als „nicht vollumfänglich ausgeschöpft“ (non-fully exploited).¹⁵ Die Ursachen für den hohen Fischereidruck sind vielfältig. Ihren Ausgangspunkt nehmen sie vor allem in den Fischereiaktivitäten inhärenten Übernutzungstendenzen („Allmendeträgik“), in der wachsenden Weltbevölkerung sowie im technologischen Fortschritt.¹⁶ Darüber hinaus werden kurzfristiges ökonomisches Denken in der Fischereiindustrie, Informationsmangel, überkomplexe, ineffektive, wenig partizipative sowie kostenintensive Bewirtschaftungs- und Kontrollsysteme sowie durch Subventionen künstlich aufrechterhaltende Flottenüberkapazitäten als Hauptursachen für die Erhaltung des legalen und illegalen Fischereidrucks identifiziert.¹⁷ Folgen der Überfischung sind tendenziell abnehmende Fänge. Die Überfischung erzeugt insofern hohe ökonomische Verluste, d.h. die Bestände werden unter ihrem Reproduktionspotential befischt und es bedarf eines hohen Fischereiaufwands, um kleinere Mengen Fisch zu fangen. Der jährliche Verlust beläuft sich nach Schätzungen der Weltbank und FAO auf ca. US\$50 Mio.¹⁸ Neben den ökonomischen Folgen ergeben sich aus dem hohen Fischereidruck auch erhebliche Probleme für Nichtzielarten sowie marine Ökosysteme.¹⁹

Die Funktionsweise sowie die Wirkungen internationaler Fischereihandelspolitik unterliegen erheblichen Erkenntnisunsicherheiten. So wurde zum einen konkret die EU Fischereihandelspolitik von kenntnisreicher Seite als der „obskurste und am wenigsten beschriebene“ Aspekt der EU Fischereipolitik insgesamt bezeichnet.²⁰ Zum anderen ist es umstritten, welche genauen Wirkungen die zunehmende Internationalisierung des Handels mit Fischereierzeugnissen auf die Nachfrage nach Fischereiprodukten insgesamt sowie auf die globale, regionale und lokale Bestandsnutzung, auf Ökosysteme sowie Ökonomien und soziale Gemeinschaften im Einzelnen hat.²¹ Erkenntniserschwerend kommt hinzu, dass sich nicht nur der Warenhandel mit Fischereierzeugnissen im engeren Sinne globalisiert, sondern auch die Fischerei-, Aquakultur-, Verarbeitungs- und Vermarktungsindustrie, was wiederum den Warenhandel im engeren Sinne stark beeinflusst

ber 2012]; siehe auch *Failler*, Future Prospects for Fish and Fishery Products, 4. Fish consumption in the European Union in 2015 and 2030, FAO Fisheries Circular No. 972/4, Part 1 (2007), S. xxi; siehe auch *Europäische Kommission*, A Diagnosis of the EU fisheries sector, Sector development and CFP instruments, Commission Staff Working Document (2009), S. 76-79.

12 *Europäische Kommission* (o. Fußn. 11), S. 89; s. auch *Europäische Kommission*, Green Paper, Reform of the CFP, KOM(2009)163 endg. v. 22.04.2009, S. 2.

13 Die Bestände werden an oder nahe an der Grenze der Nachhaltigkeit befischt, *FAO* (o. Fußn. 1), S. 11.

14 Die Bestände erbringen deutlich weniger Ertrag, als es ihr Reproduktionspotenzial eigentlich zuließe, *FAO* (o. Fußn. 1), S. 11.

15 D. h. sie stehen unter relativ geringem Fischereidruck, was – wenn auch eingeschränkt – Produktionssteigerungen denkbar erscheinen ließe *FAO* (o. Fußn. 1), S. 11-12; siehe auch *Rice/Garcia*, Fisheries, food security, climate change, and biodiversity: characteristics of the sector and perspectives on emerging issues, in: 68 *ICES J. Mar. Sci.* Nr. 6 (2011), S. 1343-1353.

16 *World Bank/FAO*, The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform (2009).

17 *Pauly/Watson/Alder*, Global trends in world fisheries: Impacts on marine ecosystems and food security, in: 360 *Philos. Trans. R. Soc. B.* Nr. 1453 (2005), S. 5-12; *World Bank*, Saving Fish and Fishers – Toward Sustainable and Equitable Governance of the Global Fishing Sector (2004), S. 3-17; *Kura et al.*, Fishing for Answers Making Sense of the Global Fish Crisis (2004).

18 *World Bank/FAO* (o. Fußn. 16); siehe auch *Srinivasan/Watson/Sumaila*, Global fisheries losses at the exclusive economic zone level, 1950 to present, in: 36 *Mar. Policy* Nr. 2 (2012), S. 544-549.

19 *Pauly/Palomares*, Fishing down the marine food web: It is far more pervasive than we thought, in: 76 *Bull. Mar. Sci.* Nr. 2 (2005), S. 197-211; siehe hinsichtlich der Auswirkungen in der Meeresumwelt der Nordsee sowie für das Zusammenspiel von Meeresumwelt- und Fischereipolitik: *Markus/Salomon*, Unter Zugzwang: Meeresumweltrechtliche Anforderungen an die Gemeinsame Fischereipolitik, in: *ZUR* Nr. 1 (2013) i.E.

20 *Churchill/Owen*, The EC Common Fisheries Policy (2010), S. 461.

21 Siehe unten.

und eine differenzierte Betrachtungsweise erforderlich macht.²² Trotz all dieser Unschärfen existieren verschiedene hoheitliche und nichthoheitliche Instrumente und Mechanismen der Handelspolitik, des Handelsrechts und der Marktorganisation, die eine nachhaltige Bestandsbewirtschaftung und -nutzung befördern sollen.²³ Dazu zählen z.B. Kontrollregelungen und Importbeschränkungen, die den Marktzugang für Fischereiprodukte begrenzen, die aus illegalen Fischereiaktivitäten, aus „Flag of Convenience States“ oder aus nicht nachhaltig bewirtschafteten Meeresgebieten oder Fischereien stammen. Des Weiteren gibt es Zertifizierungssysteme, die es Konsumenten ermöglichen sollen, nachhaltig produzierte Fischereiwaren verlässlich zu identifizieren sowie Anreizsysteme, die nachhaltig produzierten Waren bevorzugten Marktzugang gewähren. Viele dieser Maßnahmen sind im Hinblick auf ihre Effektivität, ihre rechtliche Vereinbarkeit mit dem Recht der WTO sowie im Hinblick auf die Frage, wem sie eigentlich nutzen oder schaden, umstritten.

Wie oben angedeutet, ist die EU global gesehen ein bedeutender Akteur, sowohl im Bereich der Fischerei als auch im Bereich der internationalen Fischereihandelspolitik. In beiden Bereichen tritt sie gegenüber Nichtmitgliedstaaten als alleinig zuständiger Akteur in Fischereibewirtschaftung und -handelsfragen auf. Die Mitgliedstaaten haben der EU in diesen Bereichen ausschließliche Regelungskompetenzen übertragen.²⁴ Dabei agiert die EU in Handelsbeziehungen als Zollunion.²⁵ Daraus folgt, dass nach geltendem Recht zwischen den Mitgliedstaaten keine Handelschranken mehr bestehen; gegenüber Drittstaaten verhandelt die EU in Vertretung ihrer Mitgliedstaaten einheitliche Zugangsbedingungen für Fischereiprodukte zum internen Markt.

Der weltweit hohe Fischereidruck, die wachsende Nachfrage, die Internationalisierung von Fischfang-, Verarbeitungs-, und Vermarktungsindustrie sowie die Ausweitung des internationalen Warenhandels mit Fischereierzeugnissen bilden den faktischen Hintergrund, vor dem die EU derzeit ihren Bedarf an Fischereierzeugnissen befriedigt. Die vorliegende Untersuchung will klären, ob, wenn ja wie und in welchem Umfang die Fischereihandelspolitik der EU einen Beitrag zu einer global nachhaltigeren Nutzung von Fischereiresourcen leisten kann bzw. sollte?

Dabei wird in vier Schritten vorgegangen. Um eine klare Vorstellung über Art, Umfang und Struktur des Regelungsgegenstandes der EU Fischereihandelspolitik zu bekommen, wird zuerst die Globalisierung der Fischereiproduktion (Fang und Aquakultur), der Fischweiterverarbeitung und -vermarktung sowie des Warenhandels im engeren Sinne skizziert. Dabei werden auch die für die EU relevanten Warenströme überblicksartig dargestellt, d.h. Importe, Exporte sowie EU-interner Handel (A.). In einem zweiten Schritt wird analysiert, welche positiven und negativen Effekte dem zunehmend globalisierten Handel mit Fischereiprodukten derzeit zugeschrieben werden (B.). In einem dritten Schritt werden die Fischereihandelspolitik und das Fischereihandelsrecht der EU dargestellt (C.). Hierzu werden die politischen und ökonomischen Ziele und Interessen der EU Fischereihandelspolitik aufgezeigt (C.1.); im Anschluss das System des internen und externen EU-Fischereihandelsrechts erläutert (mit völkerrechtlichen Bezügen) (C.2.) sowie weitergehend die politischen und rechtlichen Maßnahmen beschrieben und analysiert, die bereits jetzt einen Beitrag zur nachhaltigen Bewirtschaftung globaler Fischbestände leisten sollen (C.3.). In einem vierten Schritt werden Entwicklungspotentiale und Forschungsbedarfe aufge-

22 Siehe die Beiträge in *OECD, Globalisation in Fisheries and Aquaculture – Opportunities and Challenges* (2010).

23 *Roheim/Sutinen, Trade and Marketplace Measures to Promote Sustainable Fishing Practices*, ICTSD Natural Resources, International Trade and Sustainable Development Series Issue Paper No. 3 (2006).

24 Art. 38-44 und Art. 355 AEUV regeln zusammen mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 lit.(d), Art. 4 Abs. 1 und 2 lit.(d) AEUV die Verteilung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten: Die Union verfügt über die alleinige Kompetenz zur Regelung der „Erhaltung der biologischer Meeresschätze“, vgl. *EuGH, Urte. v. 5.5.1981, Rs. C-804/79 – Kommission / Vereinigtes Königreich*, Slg. 1981, I-01045 Rdnr. 1; *EuGH, Urte. v. 4.10.1979, Rs. C-141/78 – Frankreich / Vereinigtes Königreich*, Slg. 1979, I-02923 Rdnr. 1. Für den Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und der Zollunion ist die ausschließliche Kompetenz nunmehr in Art. 3 Abs. 1 lit. a) und lit. e) AEUV festgelegt.

25 Art. 28 Abs. 1 AEUV.

zeigt (D.). Das Gutachten schließt mit einer Zusammenfassung und einer allgemeinen Bewertung (E.).

A. Verortung der EU Fischereihandelspolitik in einer globalisierten Fischerei

Die Versorgung der EU Märkte mit Fischereierzeugnissen und -produkten vollzieht sich aus den unterschiedlichsten Quellen. Fischereierzeugnisse stammen aus Fang- und Aufzuchtaktivitäten innerhalb oder außerhalb der territorialen und maritimen Grenzen der EU. Der eigentliche Warenhandel mit Fischereierzeugnissen und weiterverarbeiteten Produkten als Gegenstand der Fischereihandelspolitik vollzieht sich zwischen den Mitgliedstaaten der EU sowie zwischen Mitglied- und Drittstaaten. Der Warenstrom in die EU wird dabei aber zunehmend auch durch eine sich globalisierende Fischerei-, Aquakultur-, Verarbeitungs- und Vermarktungsindustrie generiert und gelenkt. Im folgenden Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die Funktionsweise einer „globalisierten Fischerei“ sowie die involvierten Akteure skizziert. Vor diesem Hintergrund wird der eigentliche Gegenstand der EU Fischereihandelspolitik herausgearbeitet. Im Anschluss werden dann Umfang und Struktur des Warenhandels in Abgrenzung zu den anderen Versorgungsquellen dargestellt.

I. Globalisierte Fischerei

Die klassische Handelsbeziehung zwischen Produzenten von Fischereierzeugnissen auf der einen und Abnehmern auf der anderen Seite ist zunehmend davon beeinflusst, dass sich neben dem Warenhandel im engeren Sinne auch Produktion und Vermarktung, d.h. Fischfang- und Aquakultur sowie die Verarbeitungsindustrie und der Einzelhandelssektor globalisieren. Materielle Basis dieser globalisierten Fischerei ist zum einen der technische Fortschritt in den Bereichen Kommunikationstechnologie und Logistik. Technikbasierter Datenaustausch ermöglicht den raschen An- und Verkauf von Fischereiprodukten sowie den Transfer gesetzlich vorgeschriebenen Zertifikate über Art, Herkunft, Produktionsbedingungen, Verwendungszweck und Bestimmungsort.²⁶ Moderne Kühlschiffe- und Kühlcontainer sowie der fortschreitende Ausbau des Flugtransportsektors ermöglichen den weltweiten Transport eines im Grunde leicht verderblichen Handelsguts.²⁷

Darauf aufbauend internationalisieren sich Fischfang und Aquakulturproduktion. Zum einen fischen einzelne Personen oder kleine Fischereiunternehmen in küstennahen Gewässern ihrer Heimat-, Sitz-, bzw. Flaggenstaaten. Zum andern gibt es global agierende Unternehmen, die neben heimischen Gewässern auch die hohe See sowie Drittstaatsgewässer befischen oder dort Fische züchten. Die Fischerei und Fischereizucht in Drittstaatsgewässern wird entweder zwischen privaten Akteuren und Drittstaaten ausgehandelt oder durch zwischenstaatliche Zugangsabkommen vermittelt.²⁸ Des Weiteren sichern sich Fischereiunternehmen den Zugang zu den Ressourcen durch Investitionen in Fischereisektoren von Drittstaaten (z.B. in Form von Unternehmensgründungen oder *joint ventures*).²⁹ Daneben globalisiert sich auch die Weiterverarbeitungsindustrie. Zur Sicherung der Versorgung mit qualitativ hochwertigem Fisch sowie zur Festigung ihrer Marktpositionen gegenüber erstarkenden Einzelhandelskonzernen verfolgt sie im Wesentlichen zwei Strategien: Zum einen investieren sie global in Fang- und Aquakulturproduk-

26 OECD (o. Fußn. 22).

27 *Ibid.*

28 Zu den Drittstaatsabkommen vgl. Markus, European Fisheries Law: From Promotion to Management (2009); Europäische Kommission, Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die externe Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2011) 424 endg. v. 13.07.2011; Solveig Vogel, Die Außenfischereibeziehungen der Europäischen Gemeinschaft (2009).

29 Im Falle der EU wurden solche Joint Ventures lange mit öffentlichen Mitteln finanziell gefördert, siehe Markus (o. Fußn. 28).

tion, zum anderen beginnen sie ihre Produkte selbst international zu vermarkten.³⁰ Nicht zuletzt internationalisiert sich aber auch die Einkaufspraxis des Einzelhandels. International operierende Einzelhandelskonzerne kaufen Fischereierzeugnisse weltweit ein. Dabei orientieren sie sich zunehmend an den Interessen der Kunden an nachhaltig gefangenem bzw. produziertem Fisch. Zur Vermarktung dieser Produkte kreiert der Sektor „Marken“, „Labels“, „Zertifikate“, die für nachhaltig oder fair produziertem Fisch stehen.³¹

II. Fischereihandelspolitik zur Versorgung der EU mit Fischereierzeugnissen

Vor diesem Hintergrund gilt es den Beitrag des Warenhandels zur Versorgung des EU-Marktes mit Fischereierzeugnissen und -produkten zu erörtern. Dabei gilt es, seinen Beitrag gegenüber anderen Versorgungsquellen zu kontrastieren. Erst hierdurch wird der eigentliche Gegenstand der EU Fischereihandelspolitik erkennbar. Die Versorgung des EU-Marktes mit Fischereiprodukten speist sich aus folgenden Quellen:

- Fischfang und Aquakulturproduktion (meeres- und zunehmend landbasiert) durch in der EU ansässige Fischer/Unternehmen *in EU Gewässern* und *in* bzw. auf den *Territorien der Mitgliedstaaten*.³²
- Fischfang und Aquakulturproduktion durch in der EU ansässige Fischer/Unternehmen in *Drittstaatsgewässern* oder auf der *hohen See*.³³
 - Staatlich vermittelter und z.T. finanziell geförderter Zugang zu Drittstaatsgewässern
 - Privat organisierter Zugang zu Drittstaatsgewässern
- *Warenimporte* in die EU durch in der EU oder außerhalb der EU ansässige Unternehmen.³⁴
- „Foreign direct investment“, d.h. private *Investitionen* in Fischereiunternehmen in Drittstaaten durch in der EU ansässige Unternehmen, um Zugang zu den dortigen Fischereiresourcen zu erhalten (z.B. durch Unternehmensgründungen, Schiffkäufe oder joint-ventures).³⁵

Fischereierzeugnisse aus diesen Quellen werden demzufolge dann Gegenstand fischereihandelspolitischer und - rechtlicher Maßnahmen der EU, wenn

- sie aus Drittstaaten in die EU importiert werden,
 - einschließlich Fischereierzeugnisse, die durch Schiffe unter Drittstaatsflagge in Häfen von Mitgliedstaaten angelandet werden,
 - einschließlich der Produkte, die von in der EU ansässigen Unternehmen durch Tochterfirmen oder Joint-Ventures in Drittstaatsgewässern gefangen oder weiterverarbeitet wurden,
- sie aus Mitgliedstaaten der EU in Drittstaaten exportiert werden,
- oder aber innerhalb der EU, d.h. zwischen den Mitgliedstaaten, gehandelt werden.

Ausgenommen sind somit insbesondere die Fischereierzeugnisse, die auf der hohen See oder in Drittstaatsgewässern von Schiffen unter der Flagge eines Mitgliedstaates gefangen wurden und in Häfen der Mitgliedstaaten angelandet werden.³⁶ Der Beitrag der EU-Handelspolitik zu einer global-nachhaltigen Fischerei setzt an den durch sie erfassten Handelsaktivitäten an, wobei jed-

30 OECD (o. Fußn. 22).

31 Ibid.

32 Churchill/Owen (o. Fußn. 20); Markus (o. Fußn. 28).

33 Solveig Vogel (o. Fußn. 28); Europäische Kommission (o. Fußn. 11).

34 Ibid.

35 Europäische Kommission (o. Fußn. 11).

36 Ob Fänge, die in Territorialgewässern gemacht wurden, als Importe i.S der. Community Custom Codes zählen, ist umstritten, siehe Churchill/Owen (o. Fußn. 20), S. 481.

weder Steuerungsansatz Struktur und Funktionsweise einer globalisierten Fischerei berücksichtigen muss.

III. Warenströme

Im Jahre 2010 importierte die EU Fischereierzeugnisse im Umfang von 5,33 Millionen Tonnen aus Drittstaaten. Das Exportvolumen betrug hingegen lediglich 1,73 Millionen Tonnen. Der Wert der Importe belief sich dabei auf ca. €16,4 Mrd., der der Exporte auf ca. €2,7 Mrd.³⁷

Importe der EU von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen aus Drittstaaten (2010)³⁸:

Herkunftsland	Anteil
Norwegen	22%
China	9%
Island	6%
Vietnam	5%
Marokko	5%
Thailand	5%
USA	5%
Ecuador	4%
Argentinien	4%
Indien	3%
Peru	3%
Andere	30%

Import-MS	Anteil
Spanien	19%
Schweden	12%
BRD	11%
GB	11%
Italien	10%
Dänemark	9%
Frankreich	9%
Niederlande	7%
Andere MS	12%

Exporte der EU von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen in Drittstaaten (2010)³⁹:

Empfänger	Anteil
USA	11%
Schweiz	9%
Rußland	8%
Norwegen	8%
China	8%
Japan	7%
Nigeria	5%
Ägypten	4%
Marokko	4%
Hong Kong	3%
Ukraine	2%
Andere	31%

Import-MS	Anteil
Spanien	20%
Niederlande	16%
Dänemark	14%
GB	12%
Frankreich	9%
BRD	7%
Italien	3%
Irland	3%
Andere MS	15%

In der EU konsumierte Fischereiprodukte anteilig nach Herkunftsquellen:

Es liegen dem Verfasser dieses Papiers keine Zahlen vor, die die Mengen der konsumierten Fischereierzeugnisse anteilig nach ihren Herkunftsquellen eindeutig und differenziert quantifizieren.

Eine wichtige Zahl ist jedoch von der EU Kommission mehrfach genannt worden: 60% des in der EU konsumierten Fisches stammt aus Importen.⁴⁰ Die Bedeutung der von Direktinvestitionen

37 Europäische Kommission (o. Fußn. 8), S. 36.

38 Europäische Kommission (o. Fußn. 8), S. 37.

39 Ibid., S. 37.

in Drittstaaten ist für die Erreichung dieser hohen Importraten immens. Ca. 15% der auf dem EU-Markt erhältlichen Fischereierzeugnisse werden ihnen zugeschrieben.⁴¹ Neben den durch den Warenhandel vermittelten Importen wurden im Zeitraum von 2004-2007 auch ca. 400.000 Tonnen Fisch im Rahmen von Drittstaatsabkommen durch in der EU ansässige Unternehmen jährlich gefangen und auf den EU-Markt gebracht.⁴² Art und Umfang privat vermittelter Fischereiaktivitäten in Drittstaatsgewässern sind nicht genau erfasst.⁴³ Bekannt ist lediglich, dass Fischereifirmen parallel zu den durch Fischereiabkommen ermöglichten Aktivitäten in Drittstaatsgewässern fischen (u.a. in den Gewässern folgender Staaten: Benin, Kongo, Ghana, Äquatorialguinea, Sierra Leone, Togo, Somalia, Kenia, Tansania, Brasilien, Namibia, Angola, Senegal, Libyen, Gambia, Falklandinseln, Neuseeland).⁴⁴ Im Rahmen des derzeitigen Reformprozesses der GFP wird ein Verbot der parallel zu den durch Drittstaatsabkommen geordneten Fischereiaktivitäten stattfindenden privaten Fischerei in Drittstaatsgewässern ernsthaft diskutiert.⁴⁵

B. Konfliktanalyse: Welche Konflikte ergeben sich aus den hohen Importraten der EU?

Die Nachfrage nach Fischereierzeugnissen innerhalb der EU wird zu einem wesentlichen Teil und zunehmend durch Importe gedeckt. Diese Entwicklung wird durch einen weitreichend liberalisierten Welthandel mit Fischereiprodukten ermöglicht. Die EU ist als global größter Importeur von Fischereierzeugnissen ein wichtiger Akteur in diesem Weltmarktgeschehen. Die Frage, welche Wirkung die Handelspolitik der EU sowie die Importaktivitäten durch die EU Marktteilnehmer auf die globalen Fischereiressourcen, die Meeresumwelt oder soziale und ökonomische Gefüge in Drittstaaten, insbesondere in Entwicklungsländern haben, ist vor dem Hintergrund der bestehenden Informationslage, nicht isoliert von der allgemeinen Diskussion um Wirkungen des globalen Handels mit Fischereierzeugnissen zu führen. An dieser Stelle sollen somit aus allgemeinen Erwägungen zu den Wirkungen des globalen Handels mit Fischereiprodukten Rückschlüsse im Hinblick auf die Bedeutung der EU-Handelspolitik sowie der durch sie vermittelten Nachfrage gewonnen werden. Sie können Anhaltspunkte für die Bewertung der Ausrichtung der EU-Handelspolitik geben.

Die Folgen des zunehmenden internationalen Handels mit Fischereiprodukten sind umstritten. Darüber hinaus werden die umstrittenen Wirkungen in Wissenschaft und Politik unterschiedlich bewertet, d.h. eher positiv oder eher negativ. Auch wenn sich die einzelnen Argumentationen und Bewertungen zum Teil vermischen, bietet sich aus heuristischer Sicht an, die Argumente, die dem Warenhandel positiv gegenüberstehen solchen, die ihm skeptisch begegnen, einander gegenüberzustellen.

Eine Reihe von Argumenten scheinen sich aus der Prämisse abzuleiten, dass die Ausweitung und Liberalisierung des Welthandels letztlich Wohlfahrtsgewinne für alle an der Produktion und am Konsum Beteiligten (einschließlich der Meeresumwelt) erzeugt. Konkretisierende Argumente sind regelmäßig:

40 Europäische Kommission (o. Fußn. 9), S. 2; sowie Europäische Kommission (o. Fußn. 11), S. 78.

41 Europäische Kommission (o. Fußn. 11), S. 287.

42 *Ibid.*, S. 279.

43 Es gibt insofern keine gesetzliche Anzeigepflicht.

44 Europäische Kommission (o. Fußn. 11), S. 290-291; siehe auch *Walmsley et al.*, Comparative Study of the Impact of Fisheries Partnership Agreements: Technical Report, MRAG, CRE, & NRI (2007), im Internet abrufbar unter: <http://archive.defra.gov.uk/foodfarm/fisheries/documents/fisheries/fpa-report2007.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012]; siehe auch *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 351-359.

45 Europäische Kommission (o. Fußn. 28), S. 11-12. Der Rat hat die Vorschläge der Kommission insoweit positiv aufgenommen, siehe hierzu *Weis/Busse*, Die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Ausgangspunkt, Legislativvorschläge und Verhandlungsstand, in: *ZUR* Nr. 1 (2013), i.E.

- Fischereiexporte können allgemein Wachstumsmotor für Entwicklungsländer mit umfangreichen Fischressourcen sein.⁴⁶
- Der Handel erweitert die Wahlmöglichkeiten von Konsumenten.⁴⁷
- Der Handel generiert Devisen für Staaten, die sonst über wenig alternative Devisenquellen verfügten. Dabei ermöglichen die durch Verkauf bereits geringer Mengen hochwertiger Fischereierzeugnisse generierten ausländischen Zahlungsmittel den Kauf größerer Mengen günstigerer Lebensmittel („large net nutritional gain“).⁴⁸
- Fangaktivitäten zum Zwecke des Exports können „trickle down“ Effekte sowie „spill over Effekte“ generieren (z.B. Wachsender Wohlstand generiert alternative Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkunftsquellen; nichtexportierte Fänge können lokal konsumiert werden).⁴⁹
- Ein wesentlicher Teil des Warenhandels findet zwischen entwickelten Ländern statt, in denen insbesondere Fragen der Ernährungssicherheit kein Problem darstellen.⁵⁰
- Nachteilige Effekte sind nicht systematisch nachgewiesen.⁵¹
- Handel kann auch positive Effekte auf belastete Bestände haben. Zum einen können Küstenstaaten motiviert sein, ihre Bestände nachhaltig zu bewirtschaften, damit sie hohe Exportumsätze erzielen.⁵² Zum andern können Staaten, deren Bestände überfischt sind, ihre Bedarfe aus Beständen befriedigen, die evtl. nicht überfischt sind.⁵³

Erkenntnisleitende Grundannahme einer eher kritischen Betrachtung ist, dass ein liberalisierter Weltmarkt für Fischereiprodukte die Nachfrage nach Fisch derart erzeugt, erhält und befördert, dass hieraus Umwelt-, Ressourcen-, und Versorgungskonflikte entstehen.⁵⁴ Hierdurch bedingte Konflikte trafen insbesondere arme Bevölkerungsschichten in Entwicklungsländern besonders hart, da bei ihnen die Abhängigkeit von Fisch als Proteinquelle überproportional hoch oder alternativlos sei. Konkrete Argumente sind:

- Der globale Handel mit Fischereiprodukten kann im schlimmsten Fall Nahrungsversorgungsengpässe erzeugen und langfristig zu einer ungerechten Umverteilung hochwertiger Nahrungsmittel von armen zu reichen Ländern führen.⁵⁵
- Industrialisierte, kapitalkräftige, export-orientierte Fischereien konkurrieren mit lokalen auf Subsistenzwirtschaft ausgerichteten Fischereien. Dies kann zu sozialen Verwerfungen in den betroffenen Regionen führen.⁵⁶

46 *Cunningham*, in: *Hatcher/Tingley* (Hrsg.), *Fishing agreement: Trade and fisheries management*, 2000, S. 255-272; *FAO*, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2006* (2007), S. 160 ff.; *Schmidt*, *Globalisation, industry structure, market power and impact of fish trade. Opportunities and challenges for developed (OECD) countries* (2003).

47 *Deere*, *Net Gains: Linking Fisheries Management, International Trade and Sustainable Development*, IUCN (2000), S. 34.

48 *Valdimarsson/James*, *World Fisheries – Utilisation of catches*, in: 44 *Ocean Coast. Manage.* Nr. 9-10 (2001), S. 619-633; *FAO* 2007 (o. Fußn. 46).

49 *Kurien*, *Responsible fish trade and food security*, *FAO Fisheries technical paper No. 456* (2005), S. 9-10.

50 Argument aufgeführt bei *Kent*, *Fish, Trade, Food Security and the Human Right to Adequate Food*, in: *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security*, Casablanca, Marokko, 27 – 30 Januar 2003, *FAO Fisheries Report No. 708* (2003), S. 57.

51 *Ibid.*, S. 57.

52 *Iyambo*, *Fisheries, Trade and Environment: The Namibian Perspective*, in: *Trade, Environment and Sustainable Development, Views from Sub-Saharan Africa and Latin America – A Reader* (1999).

53 *Deere* (o. Fußn. 47), S. 34.

54 *Sack/Allain/Mittler*, *Trading Away Our Oceans* (2007), im Internet abrufbar unter: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Sacks.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012]; *Young*, *Trading Fish, Saving Fish – The Interaction between Regimes in International Law* (2011), S. 5 und Kapitel 4.

55 Siehe z. B. *Miller*, *Offshore disturbance: Global fishing trade depletes African waters; poor nations get cash, the rich send trawlers; A dearth of octopus*, *Wall Street Journal* (2007).

56 *Abgrall*, *Fisheries, food security and trade: Governance a key to success*, in: *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security*, Casablanca, Marokko, 27 – 30 Januar 2003, *FAO Fisheries Report*

- Die durch den Export generierten Gewinne und Devisen nutzen in der Regel nicht den lokalen Fischern oder Fischereigemeinden.⁵⁷
- Exportorientierte Unternehmen gehören häufig Unternehmen in entwickelten Ländern, wodurch die Gewinne, die mit lokalen Ressourcen gemacht werden, aus den Regionen abgezogen werden.⁵⁸

Nach dem derzeitigen Erkenntnisstand scheinen viele der von beiden Seiten vorgebrachten Argumente zuzutreffen, wenn auch nur in Teilen oder in Bezug auf Einzelfälle.⁵⁹ Es gibt theoretische Analysen und empirische Studien, die sowohl die durch den internationalen Handel bedingten Wohlfahrtsgewinne als auch die Konfliktpotentiale belegen (bzw. sie nicht mit Sicherheit ausschließen oder nachweisen).⁶⁰ Zweierlei bleibt im Hinblick auf die existierenden Untersuchungen anzumerken. Zum einen unterliegen sowohl die ökonomischen Modelle als auch die empirischen Studien erheblichen Erkenntnisunschärfen. Die Modelle erscheinen regelmäßig unterkomplex, Datenreihen und empirische Untersuchungen gelten als erweiterungs- und entwicklungsbedürftig.⁶¹ Zum anderen ist mit Recht darauf hingewiesen worden, dass die Effekte des Handels entscheidend davon abhängen, ob die Bestände der Exportstaaten nachhaltig oder defizitär bewirtschaftet werden. Dort wo gut funktionierende Bestandsbewirtschaftungssysteme existieren, kann der Handel mit Fischereiprodukten im Grunde wenig negative Effekte haben; dort wo sie mangelhaft sind, kann eine durch den Welthandel beförderte Nachfrage negative Entwicklungen begünstigen.⁶² Nachfrageorientierter Welthandel ist somit eben nicht nur ursächlich, sondern wirkt zum Teil lediglich katalytisch im Hinblick auf etwaig als negativ oder positiv bewertete Folgen. Erkennt man vor dem Hintergrund der aktuellen Informationslage an, dass freier Handel sowohl Wohlstand als auch Konflikte generieren kann, sind es insbesondere die Konflikte, die durch politische und rechtliche Steuerung zu bewältigen sind. Insofern ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass das Konfliktpotential aufgrund der wachsenden Weltbevölkerung, des global steigenden Bedarfs nach Fischereiprodukten sowie des ebenfalls zunehmenden Handels mit Fischereiprodukten eher zu- als abnehmen wird. Fischereihandelspolitik muss demnach dar-

No. 708 (2003); *Kurien*, Distributional Impact of International Fish Trade, background paper prepared for FAO email conference on Fish Trade and Fish Security, Oktober-November (1998); siehe auch Argumente in *Deere* (o. Fußn. 47), S. 35-37.

57 *Van Mulekom* et al., Trade and export orientation of fisheries in Southeast Asia: Under-priced export at the expense of domestic food security and local economies, in: 49 *Ocean Coast. Manage.* Nr. 9-10 (2006), S. 546-561.

58 *Wilson/Boncoeur*, Microeconomic efficiencies and macroeconomic inefficiencies: On sustainable fisheries policies in very poor countries, in: 36 *Oxford Development Studies* Nr. 4 (2008), S. 339-460.

59 *Kent* (o. Fußn. 50), S. 58; *Deere* (o. Fußn. 47), S. 35-38; *Béné/Lawton/Allison*, Trade Matters in the Fight Against Poverty: Narratives, Perceptions, and (lack of) Evidence in the Case of Fish Trade in Africa, in: 38 *World Dev.* Nr. 7 (2010), S. 933-954. Davon gehen letztlich auch die Regeln des FAO Verhaltenskodex für nachhaltige Fischerei aus (s.u.).

60 *Josupeit*, Considerations of the COFI Sub-Committee on Fish Trade in Relation to International Trade and Food Security, in: Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security, Casablanca, Marokko, 27 – 30 January 2003, FAO Fisheries Report No. 708 (2003), S. 44-48; *Béné/Lawton/Allison* (o. Fußn. 59); *Béné*, Global Change in African Fish Trade: Engine of Development or Threat to Local Food Security?, OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers No. 10 (2008); *Kurien* (o. Fußn. 49), S. 83 ff.; *Delgado* et al., Fish to 2020: Supply and Demand in Changing Global Markets, International Food Policy Research Institute (2003), S. 123-129; *UNEP*, Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources: A Case Study of Uganda's Fisheries Sector (1999); *UNEP*, Environmental Impacts of Trade Liberalization and Policies for the Sustainable Management of Natural Resources: A Case Study of Bangladesh's Shrimp Farming Industry (1999).

61 In den meisten Studien wird explizit auf die eingeschränkte Datenlage hingewiesen. Siehe z. B. *Delgado* et al., (o. Fußn. 60), S. 123-129; *Roheim/Sutinen* (o. Fußn. 23), S. 69; *Dommen/Deere*, Fish for Thought: Fisheries, International Trade and Sustainable Development, ICTSD (1999); *Deere* (o. Fußn. 47), S. 33.

62 *Eggert/Greker*, Effects of Global Fisheries on Developing Countries: Possibilities for Income and Threat of Depletion, in *Environment for Development – Discussion Paper Series* (2009), S. 17-19; *Sen*, The Environmental Effects of Trade in the Fisheries Sector, in: *The Environmental Effects of Trade*, OECD (1994); *Hannesson*, Effects of Liberalizing Trade in Fish, Fishing Services and Investment in Fishing Vessels, OECD Paper Series (2001); *ders.*, Distribution of benefits from international trade in fishery products, A paper prepared for an e-mail conference organised by the FAO on Fish Trade and Food Security (1998).

auf abzielen, den Welthandel perspektivisch so zu gestalten, dass mögliche Gewinne realisiert und potentielle Konflikte vermieden werden.

C. Politische, ökonomische und rechtliche Dimensionen des EU Fischereihandelssystems

Der Gegenstand der EU Fischereihandelspolitik kann in zwei Teilaspekte unterschieden werden. Zum einen befasst sie sich mit dem Handel zwischen den Mitgliedstaaten, zum anderen mit der Steuerung des Im- und Exports, also den Handelsbeziehungen zu Drittstaaten. Der erste Aspekt unterfällt den Regeln des Binnenmarkts, insbesondere den Regeln zur Warenverkehrsfreiheit. Diese befassen sich vor allem mit der Beseitigung mengenmäßiger Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten.⁶³ Im Hinblick auf die Frage, wie die Fischereihandelspolitik einen Beitrag zu einer global nachhaltigen Nutzung von Fischereiresourcen leisten kann, sind diese Regeln von untergeordneter Relevanz. Insofern sollen sie hier nur überblicksartig dargestellt werden (C.I.). Bedeutsamer sind hingegen die Regelungen der Beziehungen zu Drittstaaten. Diese sollen im folgenden Abschnitt unter Berücksichtigung der ihnen zugrundeliegenden ökonomischen und politischen Interessen ausführlich dargestellt und erläutert werden (C.II.)

I. Regulierung des Handels mit Fischereierzeugnissen zwischen den Mitgliedstaaten

Ein zentrales Ziel der EU ist die Errichtung eines Binnenmarktes.⁶⁴ Dieser umfasst gemäß Art. 26 Abs. 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“ Im Hinblick auf den Handel mit Fischereierzeugnissen ist bedeutsam, dass diese von der in Art. 26 Abs. 2 AEUV angesprochenen Warenverkehrsfreiheit erfasst werden. Der EuGH hat Waren als „Erzeugnisse“ definiert, „die einen Geldwert haben und deshalb Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.“⁶⁵ Insofern stellen Fischereierzeugnisse zweifelsfrei ein der Warenverkehrsfreiheit unterfallendes Gut dar. Daraus folgt, dass dort wo Fischereierzeugnisse und -produkte zwischen den Mitgliedstaaten gehandelt werden, d.h. dort wo sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat verbracht werden, sie der Warenverkehrsfreiheit unterfallen.⁶⁶ Die Regeln der Warenverkehrsfreiheit untersagen den Mitgliedstaaten Beschränkungen in Form von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung⁶⁷, mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung⁶⁸ und darüber hinaus auch diskriminierende Besteuerung.⁶⁹ Diese Regeln haben zuvorderst den Zweck, jedwede Beschränkung des freien Warenhandels zwischen den Mitgliedstaaten zu verbieten. Insofern erscheinen sie als Anknüpfungspunkt für die Fortentwicklung von auf Nachhaltigkeit ausgerichteter Steuerungsansätze und -regeln ungeeignet. Den zwischenmitgliedstaatlichen Warenhandel regulativ steuernd wirkt derzeit lediglich die „Verordnung über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung

63 Siehe Art. 34-36 AEUV.

64 Art. 26 Abs 1 AEUV.

65 *EuGH*, Urt. v. 10.12.1968, Rs. C-7/68 – *Kommission / Italien*, Slg. 1968, I-00634 S. 642.

66 Bestätigt durch den *EuGH*, Urt. v. 14.07.1976, Verbundene Rs. 3, 4, und 6/76 – *Cornelis Kramer u. a.*, Slg. 1976, I-01280 Rdnr. 53 f. Die Frage, wann ein Fischereierzeugnis als aus einem anderen Mitgliedstaat kommend betrachtet wird, ist rechtlich nicht abschließend geklärt, siehe *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 463-468.

67 Art. 30 AEUV.

68 Art. 34 und Art. 35 AEUV.

69 Art. 90 Abs. 1 AEUV.

der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei“ (IUU-VO).⁷⁰ Die in ihr enthaltenen Regelungen ermöglichen es Mitgliedstaaten illegal gefangenen Fisch, auch wenn er aus anderen Mitgliedstaaten stammt, vom Markt zu nehmen.⁷¹ Die IUU-VO entfaltet ihre Wirkung aber vor allem gegenüber Importen aus Drittstaaten. Insofern sollen sie in diesem Zusammenhang (siehe unten) näher dargestellt werden.

II. Ökonomische und politische Interessen der EU-Fischereiaußenhandelspolitik

Die Fischereiaußenhandelspolitik der EU ist durch verschiedene - zum Teil gegenläufige - Interessen geprägt. Versorgungs-, ökonomische, entwicklungs-, gesundheits-, und umweltpolitische Ziele waren in der Vergangenheit strukturgebend. Bedeutsamster Faktor ist die seit Langem bestehende chronische Unterversorgung des EU-Marktes mit Fischereierzeugnissen. Abnehmende Bestände und wachsender Bedarf nach Fischereierzeugnissen erzeugen ein rasant wachsendes Handelsdefizit.⁷² Diese Situation ist ursächlich für ein weitgehend liberales Importregime, das die Versorgung der Konsumenten sowie der Verarbeitungsindustrie mit Fischereierzeugnissen sicherstellen will.⁷³ Marktöffnend haben sich bisher auch die entwicklungspolitischen Ziele der EU ausgewirkt. So sieht sich insbesondere die „Generaldirektion Entwicklung“ der EU Kommission als Förderer entwicklungspolitischer Interessen, indem sie sich regelmäßig für die Aufrechterhaltung bestehender Befreiungen von Importbeschränkungen für Entwicklungsländer einsetzt.⁷⁴ Vor diesem Hintergrund sind ca. 2/3 aller importierten Fischereierzeugnisse weitreichend oder vollumfänglich vom sogenannten Gemeinsamen Zolltarif (Common Custom Tariff = CCT) befreit.⁷⁵

Importbeschränkend wirken sich demgegenüber bisher vor allem Maßnahmen aus, die dem wirtschaftlichen Schutz des EU Fischerei- und Aquakultursektors vor außereuropäischen Wettbewerbern dienen.⁷⁶ Auch Regelungen, die der Sicherung von Qualitäts- oder Hygienestandards oder marktorganisatorischen oder gesundheitspolitischen Erwägungen bezwecken, haben handelsbeschränkende Wirkung.⁷⁷ Aus umweltpolitischer Sicht bedingt weiterhin das Ziel des globalen Artenschutzes und die in diesem Zusammenhang eingegangenen internationalen Verpflichtungen Handeleinschränkungen.⁷⁸ Seit dem 1.2.2010 wirkt auch die oben genannte IUU-Verordnung, die illegal gefangenen Fisch den Marktzugang verwehrt, importbeschränkend.⁷⁹

Es gilt dabei anzumerken, dass liberale und protektive Interessen nicht einzelnen Mitgliedstaaten, sondern eher einzelnen Sektoren zuzuordnen sind.⁸⁰ So verfügen die Mitgliedstaaten mit einem großen Fischereisektor regelmäßig auch über eine starke Verarbeitungsindustrie (so z.B. Dänemark, Großbritannien, Frankreich, Italien, Niederlande und Spanien). Eine Ausnahme bildet Deutschland, das einen starken Verarbeitungssektor aber eine relativ kleine Fischereiindustrie hat.⁸¹

70 Verordnung Nr. 1005/2008 des Rates v. 29.09.2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, zur Änderung der Verordnungen [...], ABl. EU Nr. L 286/01 v. 29.10.2008, S. 1.

71 Siehe hierzu *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 475-478.

72 *Europäische Kommission* (o. Fußn. 11), S. 89.

73 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 479; *Lequesne*, *The politics of fisheries in the European Union* (2004), S. 131-136.

74 *Lequesne* (o. Fußn. 73), S. 134.

75 *Ibid.*, S. 132-136; *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 479.

76 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 470-480.

77 *Ibid.*, S. 491-493.

78 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 386 ff.

79 *Tsamenyi et al.*, *Fairer Fishing? The impact on developing countries of the European Community regulation on illegal, unreported and unregulated fisheries* (2009), S. 53 ff.; *Markus*, *The IUU-Regulation in the context of the Common Fisheries Policy reform*, in: *El Anzuelo* Nr. 1 (2011), S. 8 f.; *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 493-501.

80 *Lequesne* (o. Fußn. 73), S. 133-134.

81 *Ibid.*, S. 134.

III. Internationale Regulierung des Fischereihandels

Die Fischereihandelspolitik der EU ist eng in ein Netzwerk aus internationalen Verträgen und Verpflichtungen eingebunden. Im Rahmen dieser Untersuchungen sollen sie in handelsliberalisierende und handelsbeschränkende Abkommen unterteilt werden. Handelsliberalisierend wirken sich vor allem bi- oder multilaterale Handelsabkommen aus, die Fischereieimporte aus Drittstaaten weitgehend oder vollumfänglich von Zollverpflichtungen befreien. Darunter fallen z.B. das Abkommen über den „Europäischen Wirtschaftsraums“ (EEA) sowie das Cotonou-Abkommen (zunehmend ersetzt durch die sogenannten Economic Partnership Agreements, dazu unten) mit derzeit 79 Staaten aus der Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten (AKP-Staaten). Weitergehend wirkt sich auch das Recht der WTO handelsliberalisierend aus. Handelsbeschränkend wirken hingegen internationale Umweltschutzabkommen, regionale Bestandsbewirtschaftungsabkommen für den Bereich der Hohen See (RFMOS) sowie perspektivisch das Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei.⁸² Politische Vorgaben und normative Konzepte im Hinblick auf eine gerechte und nachhaltige Fischereihandelspolitik werden auch durch unverbindliche Resolutionen und den Verhaltenskodex für eine verantwortungsvolle Fischerei der FAO statuiert.

1. Handelsliberalisierende Abkommen

a) Bi- und multilaterale Zollabkommen der EU mit Drittstaaten

Zwischen der EU und verschiedenen Staaten bestehen bi- und multilaterale Abkommen, die Zölle auf Importe von Fischereierzeugnissen in die EU weitgehend oder vollumfänglich absenken.⁸³ Zum Teil sind Zollbefreiungen dabei kontingentiert. Solche Abkommen bestehen zwischen der EU und:

- Algerien⁸⁴,
- Chile⁸⁵,
- Mexiko⁸⁶,
- Marokko⁸⁷,
- Südafrika⁸⁸,
- Tunesien⁸⁹,

82 FAO Resolution Nr. 12/2009 v. 22. November 2009; Beschluss des Rates v. 20.06.2011 über die Genehmigung des Übereinkommens über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei im Namen der Europäischen Union, ABl. EU Nr. L 191/01 v. 22.07.2011, S. 1.

83 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 482.

84 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Demokratischen Volksrepublik Algerien andererseits, ABl. EG Nr. L 265/02 v. 10.10.2005, Art. 14 und 18.

85 Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Chile andererseits, ABl. EG Nr. L 352/03 v. 30.12.2002, Art. 60 und 68.

86 Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Vereinigten Mexikanischen Staaten andererseits, ABl. EG Nr. L 276/45 v. 28.10.2000, Art. 5.

87 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Königreich Marokko andererseits, ABl. EG Nr. L 70/02 v. 18.03.2000, Art. 15-18.

88 Abkommen über Handel, Entwicklung und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Südafrika andererseits, ABl. EG Nr. L 311/03 v. 04.12.1999, Art. 13 und 14 und Annex V.

- Island, Norwegen, Liechtenstein (EEA)⁹⁰,
- Färöer⁹¹,
- Grönland⁹²,
- Cotonou Abkommen (teilweise ersetzt durch Economic Partnership Agreements)⁹³,

b) Das Recht der World Trade Organisation (WTO)

Die Fischereihandelspolitik der EU ist in das Regelsystem der WTO eingebettet. Nach WTO-Recht gelten Fischereiprodukte nicht als Agrarprodukte, sondern stellen normale Industriegüter dar. Insofern fallen sie nicht unter das spezielle Agrarabkommen, wonach insbesondere die folgenden Abkommen besondere Bedeutung erlangen:

- Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT)⁹⁴
- Das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM)
- Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT)
- Das Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS)
- Das Anti-Dumping Übereinkommen

Während das GATT und das ASCM unmittelbar auf den Abbau handelsbeschränkender Zölle sowie wettbewerbsverzerrender Subventionen abzielen, stellen die TBT-, SPS- sowie das Anti-Dumping Übereinkommen rechtliche Kriterien auf, die die WTO-Rechtskonformität von im Grunde als zulässig erachteten Handelsbeschränkungen bestimmen. Die letzteren der genannten Abkommen sind für die Frage eines global nachhaltigen Handels von untergeordneter Bedeutung und sollen hier nicht weiter untersucht werden.

aa) GATT

Handelsliberalisierend auf die Fischereihandelspolitik der EU wirken sich insbesondere die folgenden Regeln und Prinzipien des GATT aus:

- Das Gebot, Zölle langfristig zu senken (Art. II und Art. XXVIII GATT),
- Das Kontingentverbot (Art. XI:1 GATT),
- Das Prinzip der Meistbegünstigung (Art. I GATT) sowie
- Das Prinzip der Inländerbehandlung (Art. III GATT)

89 Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Tunesischen Republik andererseits, ABl. EG Nr. L 97/02 v. 30.03.1998, Art. 15-18 und Protokoll 2.

90 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum [...], ABl. EG Nr. L 1/03 v. 03.01.1994, Art. 8 Abs. 3 und Art. 20 sowie Protokoll 9.

91 Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft einerseits und der Regierung von Dänemark und der Landesregierung der Färöer andererseits, ABl. EG Nr. L 53/02 v. 22.02.1997; ersetzt durch ABl. EG Nr. L 178/58 v. 14.07.1999.

92 Siehe Art. 204 AEUV i.V.m. dem „einzigsten Artikel“ Abs. 2 in Protokoll (Nr. 34) über die Sonderregelung für Grönland im Anhang zu den Verträgen.

93 Art. 36(3) und Annex V des Cotonou Abkommens. Zum aktuellen Stand (12. Juni 2012) der Verhandlungen über die Economic Partnership Agreements (EPA), siehe *Europäische Kommission*, Generaldirektion Handel, Overview of EPA, im Internet abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144912.pdf [letzter Abruf: 20.11.2012]. Siehe zu den Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem der Anforderungen des GATT-Abkommens an die EPAs ergeben, *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 483-487.

94 Die damalige Europäische Gemeinschaft (EG) unterzeichnete gemeinsam mit den Mitgliedstaaten das WTO-Abkommen. Der gemeinsame Abschluss erfolgte vor dem Hintergrund ungelöster kompetenzieller Konflikte. Zu den Zuständigkeiten der EU im Bereich des WTO-Abkommens, siehe *EuGH*, Gutachten v. 15.11.1994, Gutachten 1/94 – *WTO-Gutachten*, Slg. 1994, I-5267 ff.

Das Gebot, Zölle langfristig zu senken, vollzieht sich in sogenannten Handelsrunden (z.B. [...] Kennedy, Tokio, Uruguay, Doha), wobei die bisherigen Handelsrunden seit 1947 zu einem erheblichen Abbau von Zöllen und anderen Handelshemmnissen geführt haben.⁹⁵ Darüber hinaus bestimmt das Kontingentverbot in Art. XI:1 GATT: „Verbote oder Beschränkungen, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen oder in Form von anderen Maßnahmen, [dürfen] weder belassen noch beibehalten [werden]“. Die anderen beiden genannten Prinzipien dienen vor allem dem Schutz vor Diskriminierung im Warenverkehr. Das Prinzip der Meistbegünstigung in Art. I bestimmt, dass Handelsvorteile, die einer bestimmten GATT-Vertragspartei gewährt werden – zum Beispiel die Reduzierung von Einfuhrzöllen auf bestimmte Fischereierzeugnisse –, allen anderen Parteien auch gewährt werden müssen. Aus dem Prinzip der Inländerbehandlung in Art. III folgt wiederum, dass Waren aus Drittstaaten, die einmal importiert wurden, „Inländerbehandlung“ genießen, d.h. dass sie den gleichen Wettbewerbsbedingungen, wie inländische Waren unterliegen.⁹⁶ Ausnahmen dieser Regeln und Grundsätze sind prinzipiell zum Schutze der Umwelt oder der Ressource Fisch denkbar, insbesondere insofern sie mit den Voraussetzungen des Art. XX lit. b) und lit. g) des GATT vereinbar sind.⁹⁷

bb) ASCM-Übereinkommen

Es wird geschätzt, dass sich die weltweit gewährten Subventionen im Fischereibereich jährlich auf ca. US\$14-20 Milliarden belaufen.⁹⁸ Ihnen wird allgemein produktions- und handelsverzerrende Wirkung zugeschrieben. Die EU hat für den Zeitraum vom 2007 bis 2013 ein Subventionsbudget i.H.V. 4,3 Mrd. Euro.⁹⁹ Selbst wenn sie zum Teil zu Zwecken des nachhaltigen Fischfangs oder für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit an Bord von Schiffen bereitgestellt werden, sind produktions- und handelsverzerrende Wirkung nicht auszuschließen.¹⁰⁰

Das ASCM-Übereinkommen ist grundsätzlich auf Fischereisubventionen anwendbar, enthält aber keine konkreten fischereispezifischen Regelungen.¹⁰¹ Es verbietet sogenannte Exportsubventionen (Förderungsvoraussetzung ist die Ausfuhrleistung) sowie sogenannte Import-Subventionen (begünstigen den Konsum einheimischer Waren).¹⁰² Neben den ausdrücklich verbotenen Subventionen gibt es die Kategorie der „anfechtbaren Subventionen“.¹⁰³ Das sind Nicht-exportsubventionen, die i.S.d. Art. 1.2 und Art. 2 SCM „spezifisch“ sind und nachteilige Auswirkungen auf die Interessen eines anderen WTO-Mitglieds haben. Eine derartige nachteilige Auswirkung liegt gemäß Art. 5 lit. a), b), c) SCM vor, wenn die Schädigung eines inländischen Wirtschaftszweig anzunehmen ist, ein Zunichtemachen oder eine Schmälerung eines insbesondere aus Art. II GATT fließenden Vorteils, oder eine ernsthafte Schädigung der Interessen eines anderen WTO-Mitglieds vorliegt. Es ist nicht undenkbar, dass verschiedene der durch die EU gewährten Subventionen in die Kategorie der anfechtbaren Subventionen fallen. Nichtsdestotrotz

95 Zum Stand siehe *Puth/Stranz*, Das Materielle Recht der WTO: Warenverkehr, in: *Hilf/Oeter* (Hrsg.), WTO-Recht (2010), S. 266-272.

96 Die Regeln des GATT sind nicht zuletzt Anlass gewesen, die im Cotonou-Abkommen enthaltenen Handelsregeln zu ersetzen, siehe *Daude*, Handel und Fisch im Kontext der derzeitigen WTO- und EPA-Verhandlungen (2006); *Europäisches Parlament*, Directorate General for internal policy – Department B; Structural and Cohesion Policies, The Impact of WTO and other Trade Negotiations on Fisheries (2009).

97 Hierzu unten.

98 *Milazzo*, Subsidies in World Fisheries: A Re-examination. World Bank Technical Paper No. 406 (1998); *Porter*, Fisheries Subsidies and Overfishing: Towards a Structured Discussion, UNEP (2002).

99 *Europäische Kommission* (o. Fußn. 8), S. 47.

100 Siehe ausführlich zur Subventionspolitik der EU der letzten 42 Jahre *Markus*, Towards Sustainable Fisheries Subsidies – Entering a New Round of Reform Under the Common Fisheries Policies, in: 34 *Mar. Policy* Nr. 6 (2010), S. 1117-1124; *ders.* (o. Fußn. 28), S. 146-248.

101 Während der Agrarsektor von den Regeln des SCM-Übereinkommens ausgeschlossen ist, gilt dies nicht für die Fischerei, siehe Art. 3.1 SCM.

102 Art. 3.1 lit. a) und lit. b) SCM.

103 Art. 5 SCM.

haben die Regeln des ASCM-Übereinkommens insgesamt bisher wenig Relevanz für die Fischereisubventionspolitik der EU entfaltet. Zum einen vergibt die EU praktisch keine Export- und Importsubventionen, sondern investiert seit Langem vor allem in die Produktionsfaktoren des Fischereisektors.¹⁰⁴ Zum anderen bereitet die Komplexität des Nachweises der schädlichen Wirkung einzelner Subventionen auf die Wirtschaftszweige von Drittstaaten in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten.¹⁰⁵ Insofern scheinen die meisten Exportstaaten auch bestrebt zu sein, die Beziehungen zu ihren Abnehmerstaaten nicht durch Anfechtungsverfahren i.S.d. Art. 5 SCM zu gefährden.¹⁰⁶ Vor dem Hintergrund des Umfangs und der angenommenen Wirkungen von Subventionen auf den Warenverkehr insgesamt besagt Art. 28 der Doha-Ministererklärung, dass die Regeln für Subventionen im Fischereibereich geklärt und verbessert werden sollen.¹⁰⁷ Erklärtes Ziel ist die „Disziplinierung“ der Vergabe von Fischereisubventionen. Ein erster Verhandlungsentwurf zu speziellen Regelungen für Fischereisubventionen war insofern allerdings nicht konsensfähig. Aktuell werden auf der Grundlage eines vom Verhandlungsvorsitzenden vorgelegten Fragenkatalogs neue Textvorschläge diskutiert.¹⁰⁸

2. Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO

Der Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO (Verhaltenskodex) wurde am 31. Oktober 1995 von der 28. FAO-Konferenz verabschiedet.¹⁰⁹ Auch die EU hat sich zum Verhaltenskodex bekannt.¹¹⁰ Neben Regeln insbesondere zur Steuerung von Fangtätigkeiten, betreffen die Regeln auch Fragen der Aquakultur, der Fischereiforschung und nicht zuletzt des internationalen Handels mit Fischereierzeugnissen.¹¹¹ Insbesondere in Unterkapitel 11.2. und 11.3 macht er normative Vorgaben zum „Verantwortungsvolle[n] Internationale[n] Handel“. Auch wenn der Verhaltenskodex unverbindlich ist, enthält er doch auch einige allgemein anerkannte Normen des Völkerrechts.¹¹² Trotz Unverbindlichkeit wird laut Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 erwartet, dass die Normadressaten sich für die Erreichung und Umsetzung der im Kodex bestimmten Ziele kooperativ einsetzen.¹¹³ Somit kann er als „handlungsanweisender“ Bezugspunkt“ für die Ausgestaltung internationaler Handelsbeziehungen zwischen der EU und Drittstaaten begriffen werden.¹¹⁴

Im Hinblick auf die Wirkungen des internationalen Handels mit Fischereiprodukten basiert der Regelungsansatz auf der Grundannahme, dass der liberalisierte Welthandel, so wie er durch die WTO bestimmt wird, sowohl Wohlfahrtsgewinne als auch Konflikte erzeugen kann. So verfolgen die Vorschriften sowohl liberalisierende als auch potentiell handelsbeschränkende Regelungsziele.¹¹⁵

104 *Markus* (o. Fußn. 100), S. 1117-1124.

105 *Grynberg*, WTO fisheries subsidies negotiations: implications for fisheries access arrangements and sustainable management, in: 27 *Mar. Policy* Nr. 6 (2003), S. 499-511 (501).

106 *Schorr*, Healthy Fisheries, Sustainable Trade: Crafting New Rules on Fishing Subsidies in the World Trade Organization (2004), S. 43.

107 *Porter* (o. Fußn. 98).

108 *Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, Stand der WTO-Verhandlungsrunde (Doha – Development Agenda – DDA), Stand: Februar 2012, S. 7 f., im Internet abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/WTO/wto-handelsrunde-sachstand.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf> [letzter Abruf: 20. November 2012].

109 Siehe hierzu vertiefend *Davies/Redgwell*, The International Legal Regulation of Straddling Fish Stocks, in: 67 *BYIL* Nr. 1 (1996), S. 199-274.

110 Siehe hierzu explizit Art. 1 Abs. 4 des Verhaltenskodex.

111 Siehe Art. 11.

112 *Davies/Redgwell* (o. Fußn. 109).

113 Siehe auch *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 107-108.

114 *Solveig Vogel* (o. Fußn. 28), S. 187-188.

115 Siehe zum einen Art. 11.2.1 und Art. 11.2.2 zum anderen Art. 11.2.9 – 15 des Verhaltenskodex.

Unmittelbar für eine Liberalisierung des Handels sprechen sich insbesondere Art. 11.2.5 bis Art. 11.2.8 aus:

11.2.5 Die Staaten sollen den Handel mit Fisch und Fischereierzeugnissen weiter liberalisieren und Handelsschranken und -verzerrungen wie zum Beispiel Zölle, Quoten und nichttarifäre Hemmnisse in Übereinstimmung mit den Grundsätzen, Rechten und Pflichten des WTO-Abkommens beseitigen.

11.2.6 Die Staaten sollen nicht unmittelbar oder mittelbar unnötige oder versteckte Handelsschranken schaffen, die den Verbraucher bei der Wahl des Anbieters einschränken oder den Marktzugang beschränken.

11.2.7 Die Staaten sollen den Zugang zu Märkten nicht vom Zugang zu den Ressourcen abhängig machen. [...]

11.2.8 Die Staaten sollen den Zugang zu Märkten nicht an den Kauf einer bestimmten Technologie oder den Verkauf anderer Produkte binden.

Während Art. 11.2.5 und Art. 11.2.6 allgemein den Abbau handelsbeschränkender Regeln und Maßnahmen bezwecken, wollen Art. 11.2.7 und Art. 11.2.8 insbesondere das potentiell marktverzerrende Vermischen von Fragen des Marktzugangs für Fischereierzeugnisse mit Fragen des Zugangs zu Ressourcen oder der Abnahme technologischer Produkte verhindern.¹¹⁶

3. Handelsbeschränkende Abkommen

Den handelsliberalisierenden Vertragswerken stehen handelsbeschränkend wirkende Abkommen gegenüber. Letztere dienen vor allem den Zwecken des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Zu nennen sind insofern:

- Das Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzübereinkommen = CITES).¹¹⁷
- Das Übereinkommen vom 4. August 1995 zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Arten (Fish Stocks Agreement).¹¹⁸
- Das Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei (FAO Resolution Nr. 12/2009 vom 22 November 2009).¹¹⁹
- Die Konventionen über regionale Bestandsbewirtschaftung auf dem Gebiet der Hohen See sowie von weitwandernden Arten (insbesondere die Beschlüsse der dazugehörigen Organisationen, die insbesondere Import- und Anlandeverbote enthalten).
- Der unverbindliche Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO.

116 FAO, Technical Guidelines for Responsible Fisheries Nr. 11 – Responsible Fish Trade (2009), S. 12-13.

117 Vertragstext ist im Internet abrufbar unter: <http://www.cites.org/eng/disc/text.php> [letzter Abruf: 20. November 2012].

118 Beschluss 98/414/EG des Rates v. 8. Juni 1998 betreffend die Ratifikation des Übereinkommens zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen v. 10. Dezember 1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und weit wandernden Fischbeständen durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 189/14 v. 03.07.1998, S. 14.

119 Beschluss des Rates v. 20. Juni 2011 über die Genehmigung des Übereinkommens über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei im Namen der Europäischen Union ABl. EU Nr. L 191/01 v. 22.07.2011, S. 1.

a) Washingtoner Artenschutzübereinkommen (CITES)

Das Regelungsziel des CITES-Abkommens ist es, den Schutz gefährdeter Tier- und Pflanzenarten primär durch Import- und Exportbeschränkungen zu befördern. Derzeit sind alle 27 Mitgliedstaaten der EU Vertragsparteien. Die EU selbst ist es hingegen nicht, nimmt aber vor dem Hintergrund ihrer ausschließlichen Kompetenz im Bereich des Außenhandels eine bedeutende Rolle im Rahmen der „Conferences of the Parties“ sowie im Bereich der Umsetzung ein.¹²⁰ Zur Umsetzung des CITES-Abkommens hat sie mehrere Verordnungen erlassen, die sich auch beschränkend auf die Einfuhr bestimmter Fischereierzeugnisse auswirken.¹²¹

Der Schutz der Arten durch das CITES-Übereinkommen richtet sich danach, ob und wenn ja, in welcher der drei dem Abkommen beigefügten Anlagen sie aufgeführt werden. Anlage I umfasst Arten, die von Ausrottung bedroht sind. Der Handel mit Exemplaren dieser Arten ist besonders streng geregelt und nur in Ausnahmefällen zulässig. Anlage II listet solche Arten, die gegenwärtig noch nicht von Ausrottung bedroht sind, es aber sein könnten, wenn der Handel mit Exemplaren aus ihrer Art nicht strengen Regeln unterworfen wird, die jede mit dem Überleben dieser Arten unvereinbare Nutzung verhindern. Anlage III führt Arten auf, die innerstaatlichen Schutzregeln unterliegen und deren Handel nur im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsparteien kontrolliert werden kann.

Die Aus- und Einfuhr von in Anlage I gelisteten Exemplaren sind für Vertragsparteien nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Eine Genehmigung darf nur dann erteilt werden, wenn a) sie dem Überleben der Art nicht abträglich ist, b) die Gesundheitsrisiken für lebend exportierte Exemplare gering gehalten werden, c) die exportierten Exemplare nicht unter Verstoß innerstaatlicher Schutzvorschriften erlangt wurden und d) der Importstaat eine Einfuhrgenehmigung erteilt hat. Im Hinblick auf die Erteilung der Einfuhrgenehmigung muss der Importstaat u.a. davon überzeugt sein, dass das eingeführte Exemplar nicht „primär zu kommerziellen Zwecken verwendet werden soll“.¹²² Anlage I enthält verschiedene marine Arten, u.a. verschiedene Schildkrötenarten, zwei Störarten sowie einen Quastenflosser.

Der Im- und Export von den in Anlage II enthaltenen Arten ist ähnlich restriktiv geregelt wie der Handel mit in Anlage I gelisteten Arten.¹²³ Der Export bedarf dabei einer Genehmigung, die unter ähnlichen Voraussetzungen erteilt wird. Der Import hingegen setzt lediglich die Vorlage der Ausfuhrgenehmigung voraus und ist – im Unterschied zu der Einfuhr von in Anlage I genannten Arten – nicht an weitere Voraussetzungen geknüpft. Die Exportanforderungen der in Anlage III genannten Arten sind deutlich geringer; beim Import ist lediglich ein Ursprungszeugnis vorzulegen.¹²⁴

In den letzten Jahren ist die Zahl der in Anlage II gelisteten Meereslebewesen kontinuierlich angestiegen, wobei die Inklusion insbesondere der auch kommerziell genutzten Arten nicht ohne Konflikte ablief.¹²⁵ Einige Anträge zur Aufnahme einiger kommerziell genutzter Arten in die Anlage II wurden in den letzten Jahren durch Mitgliedstaaten der EU eingebracht. Darunter waren u.a. Irland, Italien, Slowenien, das Vereinigte Königreich sowie Deutschland. Unter den Arten befinden sich verschiedene Haiarten, u.a. die „Humphead Wrasse“, „Mediterranean Date

120 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 389-390.

121 Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates v. 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels ABl. EG Nr. L 61/01 v. 03.03.1997, S. 1-69. Verordnung (EG) Nr. 865/2006 der Kommission v. 4. Mai 2006 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels ABl. EG Nr. L 166/01 v. 19.06.2006, S. 1-69; Verordnung (EG) Nr. 811/2008 der Kommission v. 13. August 2008 zur Aussetzung der Einfuhr von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten in die Gemeinschaft ABl. EG Nr. L 219/17 v. 14.08.2008, S. 17-39.

122 Art. III Abs. 3 lit. c) und Abs. 5 lit. c) CITES.

123 Art. IV CITES.

124 Art. V CITES.

125 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 388.

Mussel“, der „Porbeagle Shark“, der „Spiny Dogfish“ sowie der „European Eel“. ¹²⁶ Allerdings ist keine dieser Arten von besonderem ökonomischem Interesse für EU Fischereien. ¹²⁷

b) Handelsbeschränkende Maßnahmen regionaler Fischereiorganisationen

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) und das „Fish Stocks Agreement“ weisen den sogenannten regionalen Fischereiorganisationen (Regional Fisheries Management Organisations = RFMOs) eine wichtige Rolle bei der Bewirtschaftung von Beständen auf der Hohen See, gebietsübergreifenden Beständen sowie weit wandernder Arten zu. ¹²⁸ Sie bilden den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen sich Staaten kooperativ der Bestandsbewirtschaftung der genannten Bestände widmen. Dabei unterscheidet sich der Charakter der Organisationen erheblich. Während manche Organisationen lediglich beratend tätig werden oder als Foren ohne Sekretariat fungieren („International Fisheries Arrangements“), werden in einigen Organisationen regelmäßig Maßnahmen zur Bestandsbewirtschaftung getroffen. Während die Organisationen vor allem mit der Ausarbeitung und dem Beschließen von Bestandsbewirtschaftungsmaßnahmen befasst sind, verabschieden sie auch zunehmend Regeln, die den internationalen Handel und somit auch die EU-Handelspolitik beeinflussen. Darunter fallen drei Kategorien von Maßnahmen ¹²⁹:

- Erstellen von Negativ- und Positivlisten, aus denen hervorgeht, welche Schiffe an IUU-Fischerei beteiligt sind/waren („black lists“) bzw. von welchen dies nicht zu erwarten ist („white lists“). Wenn nötig, werden für diese Schiffe dann u.a. Anlande- oder sogenannte „Transshipment-Verbote“ erlassen. ¹³⁰
- Importverbote für Fischereierzeugnisse aus bestimmten Staaten („Flag of Convenience States“).
- Dokumentationspflichten um sicherzustellen, dass Fischereierzeugnisse nicht aus IUU-Fischerei stammen. Dort wo die entsprechenden Zertifikate nicht vorliegen, dürfen die Waren z.B. nicht importiert werden.

Derzeit ist die EU in insgesamt 11 RFMOs Mitglied und in insgesamt 17 RFMOs repräsentiert. ¹³¹ Sie setzt vor allem die Maßnahmen der Fischereiorganisationen um, in denen sie Mit-

126 Churchill/Owen (o. Fußn. 20), S. 390-391.

127 Churchill/Owen (o. Fußn. 20), S. 391.

128 Art. 63, 64 Abs. 1, Art. 118 SRÜ; Art. 8 FSA.

129 Siehe hierzu *Calley*, Market Denial an International Fisheries Regulation – the Targeted and Effective Use of Trade Measures Against the Flag of Convenience Fishing Industry (2012), S. 134-141; *Lack*, Catching On? Trade-Related Measures as a Fisheries Management Tool (2007); s.a. *Tsamenyi et al.* (o. Fußn. 79), S. 8-10; *Owen*, Practices of RFMOs regarding Non-Members, Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations, Technical Study No. 2 (2007); *Lodge et al.*, Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations (2007), S. 54-63.

130 Zu den Pflichten der Mitgliedstaaten können eine Reihe von weiteren Maßnahmen zählen. Siehe hierzu ausführlich *Lack* (o. Fußn. 129), S. 29-30.

131 Mitgliedschaft besteht in den folgenden Organisationen: The North-West Atlantic Fisheries Organisation (NAFO), ABl. EWG Nr. L 378/01 v. 30.12.1978; The North Atlantic Salmon Conservation Organisation (NASCO), ABl. EWG Nr. L 378/24 v. 31.12.1982; The North-East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), ABl. EWG Nr. L 227/21 v. 12.08.1981; The Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR), ABl. EWG Nr. L 252/26 v. 05.09.1981; The General Fisheries Council for the Mediterranean (GFCM) ABl. EG Nr. L 190/34 v. 04.07.1998; The Indian Ocean Tuna Commission (IOTC), ABl. EG Nr. L 236/24 v. 05.10.1995; The International Commission for the Conservation of Atlantic Tuna (ICCAT), ABl. EWG Nr. L 162/34 v. 18.06.1986 und ABl. EU Nr. L 15/10 v. 19.01.2005; The Western Central Atlantic Fishery Commission (WECAFC), im Internet abrufbar unter: www.fao.org/fi/body/rfb/wecafc/wecafc_home.htm [letzter Abruf: 20. November 2012]; The Fishery Committee for the Eastern Central Atlantic (CECAF), im Internet abrufbar unter: www.fao.org/fi/body/rfb/cecaf/cecaf_home.htm [letzter Abruf: 20. November 2012]; The South-East Atlantic Fisheries Organisation (SEAFO), ABl. EG Nr. L 234/39 v. 31.08.2002; The Commission for the Conservation

glied ist. Das geschieht entweder im Rahmen der am Ende des Jahres ergehenden Quotengrundverordnung, in der die zulässigen Fangmengen sowie der Fangaufwand für das kommende Jahr festlegt und verteilt wird, separaten Einzelverordnungen oder im Rahmen der IUU-Verordnung.¹³²

c) Übereinkommen über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei

Die EU hat mit dem Beschluss des Rates vom 20 Juni 2011 das Abkommen das Hafenstaatenabkommen genehmigt.¹³³ Derzeit fehlen 2 Signatarstaaten, damit das Abkommen in Kraft treten kann.¹³⁴ Das Ziel des Abkommens ist die Verhinderung, Bekämpfung, und Unterbindung der IUU-Fischerei durch die Umsetzung wirksamer Hafenstaatmaßnahmen, um damit die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischbestände und marinen Ökosysteme zu befördern.¹³⁵ Das Abkommen enthält hierzu Vorschriften, die auch den Import und somit den freien Warenhandel von Fischereierzeugnissen betreffen können. Insofern ergeben sich vor allem Melde- und Informationspflichten für Fischereifahrzeuge, die Häfen der Vertragsstaaten anlaufen wollen.¹³⁶ Des Weiteren enthält das Abkommen Vorschriften zur Hafennutzung sowie zu Inspektionspflichten der Vertragsstaaten.¹³⁷ Entscheidend ist, dass die durch die erhöhte Kontrolldichte geschaffene Transparenz hinsichtlich der Herkunft der Waren, zunehmend illegale Fänge vom Warenhandel ausschließen wird. Auch wenn in Anbetracht der vielen Defizite in den vielen verschiedenen Bestandsbewirtschaftungssystemen der Staatengemeinschaft legal gefangener Fisch nicht automatisch mit nachhaltig gefangenem Fisch gleichzusetzen ist, so ist doch die Einschränkung des Marktzugangs für illegale Fänge sicherlich ein wichtiger und zu begrüßender Schritt. Die EU hat die Verpflichtungen des Hafenstaatsabkommen durch ihre Kontrollregelungen, insbesondere die IUU-Verordnung, bereits zum jetzigen Zeitpunkt soweit ersichtlich vollumfänglich erfüllt.¹³⁸

d) Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei der FAO

Wie oben bereits erwähnt, enthält der Verhaltenskodex nicht nur marktliberalisierende Vorschriften, sondern auch solche, die auf die Abmilderung negativer Effekte des unbeschränkten Warenverkehrs mit Fischereierzeugnissen abzielen. Die zentralen Vorschriften sind insofern:

11.2.2 Der internationale Handel mit Fisch und Fischereierzeugnissen soll die nachhaltige Entwicklung der Fischerei und die verantwortungsvolle Nutzung der lebenden aquatischen Ressourcen nicht gefährden.

11.2.9 Die Staaten sollen bei der Einhaltung maßgeblicher internationaler Übereinkünfte, die den Handel mit gefährdeten Arten regeln, zusammenarbeiten.¹³⁹

and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean (WCPFC), ABl. EG Nr. L 32/01 v. 04.02.2005.

¹³² Siehe hierzu unten.

¹³³ ABl. EU Nr. L 191/01 v. 22.07.2011.

¹³⁴ http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/1_037s-e.pdf [letzter Abruf: 20. November 2012].

¹³⁵ Siehe Art. 2 Hafenstaatsabkommen.

¹³⁶ Art. 7-Art. 10 Hafenstaatsabkommen.

¹³⁷ Art. 11-Art. 19 Hafenstaatsabkommen.

¹³⁸ *Tsamenyi et al.* (o. Fußn. 79), S. 43 ff.

¹³⁹ Hiermit ist derzeit vor allem das CITES-Abkommen angesprochen, siehe *FAO* (o. Fußn. 116), S. 13-14.

11.2.10 Die Staaten sollen internationale Übereinkünfte für den Handel mit lebenden Exemplaren ausarbeiten, wenn die Gefahr einer Umweltschädigung im Import- oder Exportstaat besteht.

11.2.11 Die Staaten sollen zusammenarbeiten, um die Einhaltung und wirksame Anwendung maßgeblicher internationaler Normen für den Handel mit Fisch und Fischereierzeugnissen und für den Schutz lebender aquatischer Ressourcen zu fördern.

11.2.12. Die Staaten sollen die Erhaltungsmaßnahmen für lebende aquatische Ressourcen nicht beeinträchtigen, um daraus Handels- oder Investitionsvorteile zu ziehen.

11.2.13 Die Staaten sollen zusammenarbeiten, um in Übereinstimmung mit den im WTO-Abkommen festgelegten Grundsätzen, Rechten und Pflichten international annehmbare Vorschriften oder Normen für den Handel mit Fisch und Fischereierzeugnissen auszuarbeiten.

11.2.14 Die Staaten sollen zusammenarbeiten und aktiv [...] mitwirken, um einen gerechten, [...] Handel mit Fisch und Fischereierzeugnissen sowie eine globale Einhaltung der multilateral vereinbarten Maßnahmen zur Erhaltung der Fischerei sicherzustellen.

11.2.15 Die Staaten, Hilfsorganisationen, multilateralen Entwicklungsbanken [...] sollen sicherstellen, daß ihre Maßnahmen und Verfahren in Bezug auf die Förderung des internationalen Fischhandels und der Exportproduktion nicht zu einer Schädigung der Umwelt führen oder sich auf das Recht auf Ernährung und den Ernährungsbedarf der Menschen nachteilig auswirken, für deren Gesundheit und Wohlergehen Fisch von entscheidender Bedeutung ist und vergleichbare Nahrungsmittelquellen nicht unmittelbar verfügbar oder erschwinglich sind.

Im Grundsatz verfolgen die Regelungen des Verhaltenskodex den Ansatz einer nachhaltigen Fischerei im Rahmen eines im Rahmen der WTO liberalisierten Welthandels. Im Kern wird somit anerkannt, dass eine nachhaltige Fischerei Grundvoraussetzung eines nachhaltigen Handels mit Fischereierzeugnissen ist.¹⁴⁰

Maßnahmen zum Schutz der Fischereiresourcen sollen insofern auch im Rahmen der WTO-Regelungen Wirksamkeit entfalten können und – wo nötig –, weiterentwickelt werden. Hierbei ist aber grundsätzlich kooperativ und insbesondere so vorzugehen, dass einseitige protektionistische und wettbewerbsverzerrende Maßnahmen vermieden werden.¹⁴¹ Empfänger- und Geberstaaten sollen bei der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Handelssystems auch die Ernährungssituation in Entwicklungsländern berücksichtigen.¹⁴²

140 *FAO* (o. Fußn. 116), S. 6 und 16.

141 *Ibid.*, S. 8.

142 *FAO* (o. Fußn. 116), S. 18.

IV. Importregelungen der EU

Zur Steuerung der Fischereiiimporte erlässt die EU den Gemeinsamen Zolltarif.¹⁴³ Im Grunde unterliegen alle in die EU importierten Fischereierzeugnisse und -produkte den darin festgelegten Tarifen. Es gibt insofern aber auch eine Reihe von Ausnahmen, die Importe befördern sollen. Diese Ausnahmen werden im folgenden Abschnitt übersichtsartig dargestellt. Neben den eigentlichen Zolltarifen ergeben sich aus dem EU Recht aber auch Handelsbeschränkungen zu gesundheitspolitischen und marktstabilisierenden Zwecken sowie zur Verhinderung von Importen, die aus illegalen Fischereiaktivitäten stammen. Auch hier kann man die Maßnahmen wiederum als handelsliberalisierend oder handelsbeschränkend qualifizieren.

1. Ausnahmen vom Allgemeinen Zolltarif

Zur besseren Versorgung des EU-Marktes mit Fischereierzeugnissen sehen verschiedene Regelungen des EU Rechts Abweichungen „nach unten“ vom Allgemeinen Zolltarif vor.

a) Art. 28 der Marktverordnung 104/2000

Art. 28 der Marktverordnung¹⁴⁴ reduziert den Allgemeinen Zolltarif für die in ihrem Anhang IV gelisteten Fischereiprodukte („auf unbestimmte Zeit vollständig [...]“). Damit die Zollaussetzungen aber nicht preisstabilisierenden Marktinterventionen zuwiderlaufen, werden die Zollaussetzungen nur unter der Voraussetzung gewährt, dass die Produkte einen durch die EU festgesetzten Referenzpreis einhalten. Wo Letzteres nicht der Fall sein sollte, kann der Rat die Befreiungen auf Vorschlag der Kommission aussetzen.

b) Allgemeine Zollpräferenzen

Weitere Ausnahmen vom Allgemeinen Zolltarif ergeben sich aus dem System der Allgemeinen Zollpräferenzen.¹⁴⁵ Im Rahmen der Allgemeinen Zollpräferenzen wurden die Importzölle für Fischereierzeugnisse generell um 3,5 Prozentpunkte abgesenkt.¹⁴⁶ Für 14 Staaten, für die die Sonderregelungen für nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolle Staatsführung Anwendung finden, werden die Zollsätze des Allgemeinen Zolltarifs ausgesetzt.¹⁴⁷ Für weitere 50 „am wenigsten entwickelten Länder“ gilt das gleiche.¹⁴⁸

c) Produkte aus den überseeischen Ländern und Hoheitsgebiete

Fischereierzeugnisse die ihren Ursprung in den in Anhang II des AEUV genannten überseeischen Länder und Hoheitsgebiete haben, können Zollbefreit importiert werden.¹⁴⁹ Wann eine Ware ihren Ursprung in den angesprochenen Gebieten hat, wird in Anhang III des „Übersee-

143 Siehe Teil 2, Abschnitt 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates v. 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den gemeinsamen Zolltarif, ABl. EWG Nr. L 256/01 v. 07.09.1987, S. 1-675. Die Teile der Verordnung, in denen die Tarife festgeschrieben werden, werden jedes Jahr in einer neuen Fassung festgelegt.

144 Verordnung (EG) Nr. 104/2000 des Rates v. 17. Dezember 1999 über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur ABl. EG Nr. L 17/22 v. 21.01.2000, S. 22-52.

145 Verordnung (EG) Nr. 980/2005 des Rates v. 27. Juni 2005 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen ABl. EG Nr. L 169/01 v. 30.06.2005, S. 1-43.

146 Art. 7 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

147 Art. 8 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

148 Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 980/2005.

149 Beschluss des Rates v. 27. November 2001 über die Assoziation der überseeischen Länder und Gebiete mit der Europäischen Gemeinschaft ("Übersee-Assoziationsbeschluss") ABl. EG Nr. L 314/01 v. 30.11.2001.

Assoziationsbeschluss“ des Rates vom 27. November 2001 bestimmt.¹⁵⁰ Gemäß Art. 3 lit. f) und lit. g) Anhang III der genannten Verordnung gelten Fischereierzeugnisse dann als in den überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten erlangt, wenn sie „von eigenen Schiffen außerhalb der Küstenmeere aus dem Meer“ gewonnen werden; des Weiteren, „wenn sie an Bord eigener Fabrikschiffe aus den [eben genannten] Erzeugnissen hergestellt werden“.¹⁵¹

d) Art. 188 Allgemeiner Zolltarif

Wie oben dargestellt gelten Anlandungen durch Schiffe, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren dann nicht als Importe, wenn sie in EU-Gewässern, auf der Hohen See oder in den AWZ von Drittstaaten gefangen werden. Art. 188 des Allgemeinen Zolltarifs stellt insofern klar, dass Fänge, die von diesen Schiffen in den Territorialgewässern von Drittstaaten gemacht werden, ebenfalls vom Allgemeinen Zolltarif befreit sind.¹⁵²

2. Handelsbeschränkend wirkende Regeln im EU-Handelsrecht

a) Antidumping und allgemeine marktschützende Maßnahmen

Dort wo importierte Fischereierzeugnisse zu künstlich niedrigen Preisen auf dem EU-Markt verkauft werden sollen, kann die EU die Produkte mit Anti-Dumping-Zöllen belegen.¹⁵³ Dort wo Importe durch Drittstaaten subventioniert werden, kann sie Strafzölle erheben. Beide Maßnahmentypen bezwecken den Schutz der einheimischen Fischerei- und Verarbeitungsindustrie.¹⁵⁴ Anti-Dumping-Maßnahmen spielen insgesamt in der EU-Fischereihandelspolitik aber eine untergeordnete Rolle.¹⁵⁵

Gemäß Art. 30 der Marktverordnung können weiterhin Schutzmaßnahmen erlassen werden. Nach Abs. 1 gilt: „Wird der Markt der Gemeinschaft für eines oder mehrere [Fischereierzeugnisse] aufgrund von Einfuhren oder Ausfuhren ernstlichen Störungen ausgesetzt oder ernstlichen Störungen bedroht, [...], so können im Handel mit dritten Ländern geeignete Maßnahmen angewandt werden, bis die tatsächliche oder die drohende Störung behoben ist“. Auch diese Regelung spielte bisher in der Praxis der Fischereihandelspolitik eine untergeordnete Rolle.¹⁵⁶

b) Gesundheits- und Qualitätsvorgaben

Die EU geht im Grunde davon aus, dass alle importierten Fischereiprodukte denselben lebensmittelrechtlichen Hygienestandards und Sicherheitsanforderungen unterliegen, die auch für EU Produkte gelten.¹⁵⁷ Will ein Drittstaat Fischereiprodukte in die EU exportieren, muss er über eine geeignete zuständige Behörde verfügen, die den Produktionsprozess überwachen kann und

150 *Ibid.*

151 Wann die Schiffe „eigene Schiffe“ bzw. „eigene Fabrikschiffe“ darstellen, wird dann in Art. 3 Abs. 2 Anhang III des Übersee-Assoziationsbeschlusses festgelegt.

152 Verordnung (EWG) Nr. 2913/92 des Rates v. 12. Oktober 1992 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaften, ABl. EWG Nr. L 302/01 v. 19.10.1992, S. 1-50.

153 Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates v. 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern ABl. EG Nr. L 56/01 v. 06.03.1996, S. 1-20.

154 Verordnung (EG) Nr. 2026/97 des Rates v. 6. Oktober 1997 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern ABl. EG Nr. L 288/01 v. 21.10.1997, S. 1-33.

155 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 489-490.

156 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 490.

157 Siehe zum folgenden Absatz *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 491-493.

die von der EU Kommission akzeptiert wurde.¹⁵⁸ Die EU Kommission kann die Drittstaaten besuchen und die Aktivitäten der Kontrollstellen in Augenschein nehmen.¹⁵⁹ Importe in die EU sind nur von solchen Betrieben und Schiffen zulässig, die von der Kontrollbehörde als mit EU Standard entsprechend genehmigt wurden.¹⁶⁰ Importe können weitergehend nur an dafür vorgesehenen Stellen in die EU importiert werden, bei denen jede Lieferung im Hinblick auf das Vorliegen der vorgeschriebenen Begleitdokumente sowie auf den Zustand hin kontrolliert werden kann.¹⁶¹ Anlandungen durch Drittstaatsschiffe unterliegen denselben Hygienekontrollen, denen auch die Schiffe der Mitgliedstaaten unterliegen.¹⁶² Die Gesundheits- und Qualitätsvorgaben sind von Seiten einiger Entwicklungsstaaten als zu streng kritisiert worden. Zum einen bestrafte sie solche Firmen, die ihren Sitz in Ländern haben, die keine geeignete Zertifizierungsbehörde hätten, zum anderen stellten sie eine unnötig hohe Handelsbeschränkung dar.¹⁶³ Zu einem Verfahren vor der WTO ist es insofern aber wohl noch nicht gekommen.¹⁶⁴

c) IUU-Verordnung

Regelungsziel der IUU-Verordnung ist es, ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Fischerei) in Gemeinschaftsgewässern, internationalen Gewässern oder Drittstaatgewässern einzuführen.¹⁶⁵ Die IUU-Verordnung ist am 1.1.2010 in Kraft getreten und schafft ein Kontrollsystem, in dessen Rahmen der Zugang zum EU-Markt für Fischereiprodukte davon abhängig ist, inwieweit die Länder oder die Meeresgebiete aus denen der importierte Fisch stammt, frei von IUU-Fischerei sind.¹⁶⁶ Kernelemente der Verordnung sind:

- Definition der IUU-Fischerei,
- Hafenspektationsregelungen für Schiffe aus Drittländern,
- Fangbescheinigungsregelungen für die Ein- und Ausfuhr von Fischereierzeugnissen,
- Die Aufstellung einer Gemeinschaftsliste von IUU-Schiffen,
- Regelungen gegenüber nichtkooperierenden Drittländern sowie
- Sanktionsregelungen.

Gemäß Art. 3 Abs. 1 lit. a) – lit. 1) wird bei einem Fischereifahrzeug von IUU-Fischerei dann ausgegangen, wenn es:

- keine gültige Fanglizenz, Genehmigung oder Erlaubnis vorlegen kann;
- seiner Pflicht zur Übermittlung oder Aufzeichnung der Fangdaten nicht nachkommt;
- in einem Schongebiet, in einer Schonzeit, ohne Quote, oder in nicht zulässigen Tiefen gefischt hat;
- Arten fischt, für die ein Moratorium oder Fangverbot gilt;
- verbotenes oder vorschriftswidriges Fanggerät verwendet;
- seine Identität fälscht oder verbirgt;

158 Art. 11 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs, ABl. EG Nr. L 139/206 v. 30.04.2004, S. 206-320.

159 Art. 11 Abs. 2-Abs. 5 Verordnung 854/2004.

160 Art. 12 Verordnung 854/2004.

161 *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 492.

162 Art. 15 Abs. 1 Verordnung 854/2004.

163 Siehe hierzu *Churchill/Owen* (o. Fußn. 20), S. 492.

164 *Ibid.*, S. 492.

165 Art. 1 Abs. 1 und Abs. 3 IUU-Verordnung.

166 *Tsamenyi et al.* (o. Fußn. 79), S. 43.

- Beweisstücke im Zusammenhang mit einer Untersuchung fälscht oder verbirgt;
- die Arbeit von Inspektoren behindert;
- untermäßige Fische an Bord nimmt, umlädt oder anlandet;
- sich an Fangaktivitäten oder Umladungen mit anderen Schiffen, die in der Liste der IUU-Schiffe aufgeführt sind, beteiligt;
- im Gebiet einer regionalen Fischereiorganisation (RFO) fischt, ohne die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen dieser Organisation zu beachten, und die Flagge eines Staates führt, der keine Vertragspartei dieser Organisation ist, oder mit dieser Organisation nicht kooperiert;
- staatenlos ist.

Um die Kontrollen zu erleichtern, bestimmt die IUU-Verordnung weiterhin, dass Fischereifahrzeuge aus Drittländern nur zu den von den Mitgliedstaaten der EU bezeichneten Hafenanlagen Zugang haben.¹⁶⁷ Umladungen zwischen Fischereifahrzeugen aus Drittländern und solchen der EU auf See sind verboten und dürfen nur in den bezeichneten Häfen erfolgen.¹⁶⁸ Daneben bestimmt die Verordnung detailliert, wie die Mitgliedstaaten die eingeführten Fischereierzeugnisse in den Häfen zu kontrollieren haben.¹⁶⁹ Anhand dieser Kontrollen sowie ebenfalls festgelegter Anforderungen an die Vorlage von Fangbescheinigungen, die die gesamte Beschaffungskette beschreiben, kann im besten Fall nachgewiesen werden, dass die importierten Erzeugnisse legal oder eben illegal erworben wurden.¹⁷⁰ Bereits der Zugang zu den Häfen wird nur erteilt, wenn eine Voranmeldung erfolgt und eine validierte Fangbescheinigung an Bord ist. Jedwede Genehmigung zur Anlandung oder Umladung wird erst nach erfolgter Inspektion erteilt.¹⁷¹ Die Mitgliedstaaten verweigern die Einfuhr u.a. dann, wenn sie feststellen, dass

- keine Fangbescheinigungen vorliegen.
- die Einfuhr bestimmter Erzeugnisse nicht mit den Angaben in der Fangbescheinigung übereinstimmt.
- die Fangbescheinigung nicht vom Flaggenstaat validiert wurde.
- die Fangbescheinigung nicht alle erforderlichen Angaben enthält.
- das Fischereifahrzeug, das als Ursprungsschiff der Fänge ausgewiesen ist, sich auf der Gemeinschaftsliste für IUU-Schiffe befindet.
- die Validierung der Fangbescheinigungen von einem nicht-kooperierenden Staat vorgenommen wurde.¹⁷²

Die Kommission erstellt insofern zwei Arten von IUU-Listen. Die erste Liste führt die Schiffe auf, die an der IUU-Fischerei beteiligt sind (speist sich aus eigenen Daten und aus den Listen der RFMOS)¹⁷³, und die zweite Liste die Staaten, die diese Schiffe dulden.¹⁷⁴ Die IUU-Verordnung enthält einen Sanktionskatalog, der darauf abzielt, wirksame und abschreckende Sanktionen gegen die natürlichen oder juristischen Personen, die an der IUU-Fischerei beteiligt sind, zu verhängen.

Die IUU-Verordnung ist eingebettet in das gesamte Kontrollsystem der GFP, das erst vor Kurzem reformiert wurde. Insofern ist anzumerken, dass es bisher noch nicht klar ist, welche Wirkungen die IUU-Verordnung entfaltet. Zweierlei Dinge sind insofern anzumerken. Einerseits ist

167 Art. 5 IUU-Verordnung.

168 Art. 4 Abs. 3 IUU-Verordnung.

169 Art. 6-10 IUU-Verordnung.

170 Zu den Anforderungen an die Vorlage der Fangbescheinigungen, siehe Art. 12-17 IUU-Verordnung.

171 Siehe Art. 6 und 7 IUU-Verordnung.

172 Art. 18 IUU-Verordnung.

173 Art. 27-30 IUU-Verordnung.

174 Art. 31-36 IUU-Verordnung.

die Kontrolle und Durchsetzung der Fischereipolitik seit Langem eine der größten Herausforderungen der GFP. Insofern bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Regelungen Wirksamkeit entfalten. Andererseits sind die Kontrollregelungen durch die letzten Reformen erheblich klarer strukturiert, verschärft und weiterentwickelt bzw. ausgeweitet worden. Von Seiten der AKP-Staaten wurden die Regelungen der IUU-Verordnung als erhebliche Importanforderungen bewertet, die mit deutlich erhöhtem Importaufwand verbunden sind.¹⁷⁵ Es bleibt insofern abzuwarten, wie diese Wirkungen im Einzelnen zu bewerten sind.

d) Vorschlag für eine Verordnung über bestimmte Maßnahmen zur Unterstützung der Bestandserhaltung gegenüber Ländern, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen

Derzeit befindet sich eine Verordnung im Gesetzgebungsverfahren, die, wenn sie in der jetzigen Form angenommen werden sollte, ebenfalls handelsbeschränkende Wirkung entfalten wird.¹⁷⁶ Die Maßnahme sieht vor, dass zum Schutz von „Beständen von gemeinsamem Interesse“ Maßnahmen gegenüber Drittstaaten erlassen werden können. Diese Maßnahmen beinhalten u.a. auch importbeschränkende Maßnahmen. Die Kommission soll im Wege delegierter Rechtsakte u.a. folgende Maßnahmen gegenüber Ländern ergreifen können, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen:

- Mengenbeschränkungen bezüglich der Einfuhren von Fisch aus dem Bestand von gemeinsamem Interesse, [...].
- Mengenbeschränkungen der Einfuhren von Fisch vergesellschafteter Arten und von Fischereierzeugnissen aus oder mit entsprechendem Fisch [...].
- Einschränkungen festlegen für die Nutzung der Häfen der Union durch Fischereifahrzeuge unter der Flagge dieses Landes [...].
- Den Erwerb, durch Wirtschaftsbeteiligte aus der Union, eines Fischereifahrzeugs, das die Flagge dieses Landes führt untersagen.
- Die Umflagung eines Fischereifahrzeugs, das die Flagge eines Mitgliedstaats führt, auf die Flagge dieses Landes untersagen.
- Den Mitgliedstaaten die Genehmigung des Abschlusses von Charterverträgen, aufgrund derer Wirtschaftsbeteiligte aus der Union ihre Fischereifahrzeuge an Wirtschaftsbeteiligte dieses Landes vermieten, untersagen.
- Die Ausfuhr von Fischereifahrzeugen, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen, oder von für die Befischung des Bestands von gemeinsamem Interesse benötigten Fischereiausrüstungen und Vorräten in dieses Land untersagen.
- Private Handelsabsprachen zwischen Wirtschaftsbeteiligten aus der Union und diesem Land, die es einem die Flagge eines Mitgliedstaats führenden Fischereifahrzeug ermöglichen, die Fangmöglichkeiten dieses Landes zu nutzen, untersagen.
- Gemeinsame Fangeinsätze von Fischereifahrzeugen, die die Flagge eines Mitgliedstaats führen, und Fischereifahrzeugen, die die Flagge dieses Landes führen, untersagen.

Die Vorschriften der Verordnung zielen auf die Verwirklichung der im SRÜ und FSA festgelegten Anforderungen zur Bewirtschaftung *gemeinsam genutzter* sowie *weitwandernder Arten* ab. Entscheidend ist, dass hierzu sowohl Küstenstaaten als auch Fischereistaaten zusammenarbeiten müssen. Diese Zusammenarbeit droht aber regelmäßig an den nicht-kooperierenden Staaten zu scheitern, die ihren Fischern erlauben, die Bestände auf der hohen See, in den eigenen Gewässern oder in Drittstaatsgewässern zu übernutzen. Ein Land soll nach dem Regelungsvorschlag dann als Land eingestuft werden, das nicht nachhaltigen Fischfang zulässt, wenn es nicht kooperativ zur Verwirklichung der in den internationalen Bestandsbewirtschaftungsregeln festgelegten Ziele beiträgt oder nicht die hierzu erforderlichen Bestandbewirtschaftungsmaßnahmen erlässt.

175 Tsamenyi et al. (o. Fußn. 79), S. 53-58.

176 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments 2011/0434 (COD) v. 12.09.2012.

Die Maßnahmen, die von der Kommission getroffen werden können, betreffen konsequenterweise den gesamten Warenstrom in die EU, d.h. sowohl den Warenhandel, die Direktinvestitionen, Umfluggungen, private Handelsabsprachen sowie gemeinsame Fangaktivitäten und unterwerfen sie, wenn die Verordnung in Kraft tritt, ambitionierten Nachhaltigkeitszielen.

Der Verordnungsvorschlag enthält auch inhaltliche und prozedurale Anforderungen an die von der Kommission zu erlassenden Durchführungsrechtsakte. Diese zielen in weiten Teilen auf die Sicherstellung der WTO-Konformität der Rechtsakte ab. So sollen die Maßnahmen nicht zu einer „willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen Ländern mit gleichen Voraussetzungen oder einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.“¹⁷⁷ Das betroffene Land ist weitergehend von der Absicht des Erlasses des Rechtsaktes in Kenntnis zu setzen und über die Gründe hierfür zu informieren. Des Weiteren ist ihm die Möglichkeit zur Stellungnahme zu gewähren.¹⁷⁸

3. Private, transnationale Initiativen in der EU

Wie bereits angedeutet, richtet der Einzelhandelssektor seine Einkaufs- und Vermarktungspraxis zunehmend an der Nachfrage an nachhaltig gefangenen Fischereiprodukten aus. Im besten Falle wird diese Strategie langfristig stabile Anreize für den Produktionssektor schaffen, nachhaltiger zu produzieren, d.h. Bestände zu befischen, die als nicht überfischt gelten oder Aquakultur so betreiben, dass sie Nachhaltigkeitskriterien entspricht. Diese Entwicklung betrifft auch die in der EU tätigen Einzelhandelskonzerne und ist wohl im Wesentlichen auf zwei Motive zurückzuführen. Zum einen, gelten nachhaltig produzierte, im Vergleich zu nicht nachhaltig produzierten, Fischereiprodukten bei vielen Konsumenten mittlerweile als höherwertige Produkte.¹⁷⁹ Zum anderen wird diese Wahrnehmung des Mehrwerts nachhaltig produzierten Fisches durch Nichtregierungsorganisationen verstärkt bzw. erzeugt. Zu diesen Initiativen gehörten in der Vergangenheit u.a.¹⁸⁰:

- Boykottaufrufe gegen den Konsum überfischter Arten.
- Einkaufsempfehlungen von WWF und Greenpeace.
- Ökozertifikate (z.B. Marine Stewardship Council).

Die Bedeutung dieser Entwicklung wird erkennbar, wenn man die Liste der Einzelhandelskonzerne betrachtet, die bereits erklärt haben, vor allem nachhaltige Produkte anzubieten¹⁸¹:

- Wal-Mart (Jahresgesamtumsatz €233,6 Mrd.) erklärte, dass das Unternehmen in drei bis fünf Jahren lediglich MSC-zertifizierten Fisch (frisch oder gefroren) anbieten wolle.
- METRO (Jahresgesamtumsatz: €55,7 Mrd.) erklärte, dass das Unternehmen gemeinsam mit dem WWF seine Einkaufspolitik umstellen und mehr nachhaltig gefangenen Fisch anbieten wolle.
- Sainsbury (bietet seit 2010 nur noch nachhaltig produzierte Fischereiprodukte an und arbeitet hierzu eng mit dem MSC zusammen).
- Royal Ahold (hat seine Einkaufspraxis verändert und kauft und verkauft schwerpunktmäßig Fischereierzeugnisse aus nachhaltig bewirtschafteten Beständen).

177 Art. 5 Abs. 3 des Beschlusses.

178 Art. 6 Abs. 1-3 des Beschlusses. Zu Fragen der Vereinbarkeit mit WTO-Recht, siehe unten.

179 Brécard et al., Determinants of demand for green products: An application to eco-label demand for fish, in: 69 *Ecol. Econ.* Nr. 1 (2009), S. 115-125.

180 Jacquet/Pauly, The rise of seafood awareness campaigns in an era of collapsing fisheries, in: 31 *Mar. Policy* Nr. 3 (2007), S. 308-313.

181 Die folgenden Hinweise auf Initiativen sowie die genannten Zahlen sind der folgenden Studie entnommen: Roheim/Sutinen (o. Fußn. 23), S. 29-32.

- Whole Foods (Der größte Biomarktkonzern der Welt verkauft vor allem nachhaltig produzierten Fisch und engagiert sich finanziell beim MSC).

Diese Aktivitäten werden allgemein zwar als positive Entwicklungen bewertet, die private Zertifizierung hat aber auch Kritik hervorgerufen.¹⁸² Insofern gibt es Überlegungen, einen rechtlichen Rahmen mit bestimmten Mindestanforderungen für private Zertifizierung zu schaffen. So hat es auch vonseiten der EU eine erste Initiative im Hinblick auf die Entwicklung eines Zertifizierungssystems für Fischereiprodukte gegeben. Die Kommission hat hierzu im Jahre 2005 ein Kommunikationspapier vorgelegt, in der sie verschiedene mögliche Wege identifiziert, wie ein solches System strukturiert sein könnte.¹⁸³ Dabei hat sie drei Vorgehensweisen diskutiert: a) Status quo: keine gesetzgeberischen Maßnahmen, b) die Schaffung eines einheitlichen Fischerei-Umweltsiegels und c) die Festlegung von Mindestanforderungen für freiwillige Umweltsiegel. Bis heute ist keine Verordnung zur Einführung eines EU Zertifikats für nachhaltige Fischereierzeugnisse und –produkte verabschiedet worden. Dennoch wird die Einführung eines solchen Labels im Rahmen der aktuellen GFP-Reform diskutiert.¹⁸⁴

D. Nachhaltige Fischereihandelspolitik – Eine Bewertung

Der Warenhandel mit Fischereiprodukten aus dem sich die Importe in die EU speisen, ist eingebettet in eine globalisierte Produktions- und Wertschöpfungskette. Die Fischereihandelspolitik der EU ist darauf aufbauend zwar vorrangig mit der Regulierung der Im- und Exporte befasst, kann aber nicht isoliert von Direktinvestitionen, Drittstaatsabkommen sowie Subventionen verstanden und gesteuert werden. Strukturegebend für die EU Fischereihandelspolitik sind auch das internationale Handelsrecht der WTO sowie das internationale Bestandsschutz- und Umweltrecht. Vor dem Hintergrund der faktischen und rechtlichen Lage sowie aufgrund ihres liberalen Importregimes ist die EU derzeit der größte Importeur von Fischereierzeugnissen der Welt. Folgt man der weitverbreiteten Auffassung, dass der freie internationalisierte Handel mit Fischereierzeugnissen sowohl Wohlfahrtsgewinne als auch Konflikte erzeugen kann, ist der liberale handelspolitische Ansatz der EU nicht grundsätzlich infrage zu stellen. Allerdings ist vor dem Hintergrund des weltweit und insbesondere in der EU steigenden Bedarfs nach Fischereierzeugnissen davon auszugehen, dass die durch den internationalen Handel potentiell mitverursachten Konflikte sich in Zukunft eher verschärfen als verringern werden. Es gilt insofern zu überlegen,

- ob die EU die völkerrechtlichen Vorgaben zur nachhaltigen und umweltverträglichen Bewirtschaftung der Fischereiressourcen wirksam umsetzt.
- welchen Beitrag die EU im Rahmen des geltenden internationalen Rechts zum Erhalt der globalen Fischereiressourcen leisten kann und sollte und
- ob insofern das internationale und das EU-Recht weiterentwickelt werden muss.

I. Reicht die Umsetzung des geltenden Völkerrechts?

Wie in den oberen Abschnitten gezeigt, setzt die EU zum einen geltendes Welthandelsrecht, zum anderen geltendes internationales Bestandsschutz- und Umweltrecht um. Dabei wirken die Regeln des Welthandelsrechts primär handelsliberalisierend (WTO), die des Bestands- und Um-

182 Siehe illustrativ und aktuell: *Scheidecker*, Fisch ahoi!, in: *ÖKO-TEST* Nr. 10 (2012), S. 88-91; siehe auch *Jacquet et al.*, Seafood stewardship in crisis, in: 467 *Nature* Nr. 7311 (2010), S. 28-29.

183 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss – Einleitung einer Diskussion über eine Gemeinschaftsregelung für Fischerei-Umweltsiegel, KOM(2005) 275 endg. v. 29.06.2005.

184 *Europäische Kommission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products, KOM(2011) 416 endg. v. 13.07.2011; siehe auch die Machbarkeitsstudie im Hinblick auf die Einführung eines EU-Ecolabels für Fischereiprodukte *Sengstschmid et al.*, EU eco-label for food and feed products – feasibility study, Aylesbury (2012), im Internet abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Ecolabel_for_food_final_report.pdf [letzter Abruf: 20. November 2012].

weltschutzrechts handelsbeschränkend (CITES, RFMOS, Hafenstaatsübereinkommen, FAO Verhaltenskodex). Eine Bewertung dieser Umsetzungspraxis erfordert einen Maßstab. Entscheidend ist somit – auch vor dem Hintergrund der bestehenden Unklarheiten über die genauen Wirkungen des Welthandels auf die globalen Fischereiressourcen – dass ein global-freier und nachhaltiger Handel mit Fischereiprodukten letztlich nur auf einem nachhaltigen Bestandsmanagement basieren kann. Dort wo Fischbestände nicht nachhaltig und ökosystemverträglich bewirtschaftet werden, werden sich die durch den internationalen Handel mitverursachten oder verstärkten Konflikte zunehmend realisieren. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des weltweit und in der EU steigenden Bedarfs nach Fischereierzeugnissen. Ob es insofern langfristig ausreichen wird, vor allem die derzeit geltenden völkerrechtlichen und nationalen Bestands- und Umweltschutzregeln handelspolitisch zu stärken bzw. sie umzusetzen, erscheint fraglich. Zum einen sind durch das CITES-Übereinkommen vor allem Arten geschützt, die schon bedroht sind. Insofern handelt es sich um einen eher reaktiven als proaktiven Schutzansatz, dessen Schutzniveau letztlich begrenzt ist. Des Weiteren kann man derzeit, wie oben aufgezeigt, legale Fischerei eben nicht in allen Exportstaaten mit nachhaltiger Fischerei gleichsetzen. Importverbote für illegal gefangenen Fisch sind somit zwar ein wichtiger und richtiger, aber nicht unbedingt ausreichender Schritt. Insofern gilt es, über weitere Schritte nachzudenken, die einen proaktiven und steuernden Ansatz verfolgen und ermöglichen.

II. Wie kann die EU durch handelspolitische Maßnahmen die nachhaltige Fischerei stärken?

Die EU kann aus handelspolitischer Sicht einen Beitrag zur nachhaltigen Fischerei zum einen durch einseitige EU Regelungen leisten, zum anderen kann sie auf internationaler Ebene gemeinsam mit anderen Staaten das geltende WTO-Recht weiterentwickeln. Auch hier ist der Ausgangspunkt die nachhaltige und umweltverträgliche Bewirtschaftung der Fischereiressourcen.

1. Einseitige Maßnahmen der EU

Grundsätzlich gilt es anzumerken, dass die EU zuallererst ihr eigenes Bestandsmanagement verbessern sollte, um so einerseits höhere Erträge zu generieren und gleichzeitig Importabhängigkeit und Ökosystembelastungen zu reduzieren. Die aktuelle Reform der Fischereipolitik wird insofern einen weiteren Schritt in diese Richtung leisten müssen. Da die Reform jedoch nicht unmittelbarer Gegenstand dieses Gutachten ist, sei an dieser Stelle auf weiterführende Literatur verwiesen.¹⁸⁵

Als direkte Maßnahmen kann die EU die bereits im Rahmen der aktuellen GFP-Reform diskutierte Einführung von Mindestanforderungen für freiwillige Ökozertifikate beschließen. Hierdurch würde sie langfristig das Vertrauen der Konsumenten in die Qualität der Ökosiegel sowie in die ökologische Wirkung ihrer Kaufentscheidung stärken. Gleichzeitig würde eine solche Regelung auch das Anreizpotential des Marktes zur Umsteuerung des Produktionssektors in Richtung nachhaltiger Fischerei- und Aquakulturproduktion nutzen. Das Ökozertifikat dürfte auch an importierte Ware nur dort vergeben werden, wo diese den festgelegten Kriterien entsprechen. Das System müsste dabei mit WTO-Recht übereinstimmen. Die insoweit aktuell bestehenden Unklarheiten sollten in der aktuellen Doha-Runde beseitigt werden.

Weitergehend kann die EU die Umgestaltung ihrer Subventionspolitik weiterführen.¹⁸⁶ Zwar zahlt die EU seit längerer Zeit keine Subventionen mehr, die unmittelbar zur Erhöhung des Fischereidrucks beitragen. Dennoch haben auch die jetzigen Subventionen immer noch das Potential, Fischereiaktivitäten zu verbilligen und Überkapazitäten im Produktionssektor künstlich aufrechtzuerhalten. Dies kann aber dort wo Bestände bereits übernutzt sind, zur Aufrechterhaltung

185 *Markus/Salomon*, The law and policy behind the upcoming reform of the Common Fisheries Policy, in: 9 *JEEPL*, Nr. 3 (2012), S. 257-284.

186 *Markus* (o. Fußn. 28), S. 145-248.

einer mit öffentlichen Mitteln finanzierten, ineffizienten und umweltbelastenden Fischerei in eigenen und in Drittstaatsgewässern beitragen. Solange die Bestände in EU Gewässern noch weit unter ihrem möglichen Ertragspotential befischt werden, sollte die Subventionspolitik nur sehr vorsichtig in den Marktmechanismus eingreifen, um letztlich nicht – wie dies lange der Fall war – mitursächlich für die Unterversorgung der EU Märkte mit Fischereierzeugnissen zu sein. Subventionen haben aber auch wettbewerbsverzerrende Wirkung. So sollte sich die EU auch im Hinblick auf die Frage der Fischereisubventionen in der aktuellen WTO-Doha-Runde für die Entwicklung eines Subventionsregimes einsetzen, das ökologische und soziale Belange berücksichtigt, aber die wettbewerbsverzerrende, ineffiziente und ökologisch bedenkliche Förderung von Überkapazitäten in Fischereifloten verbietet.¹⁸⁷

Weitergehend kann die Hilfe beim Aufbau eines nachhaltigen Fischereibestandsmanagements in den Exportstaaten ein Beitrag zur nachhaltigen Fischereihandelspolitik sein. Als Beispiel kann insofern Namibia dienen. Obwohl der wesentliche Anteil der in namibischen Gewässern gemachten Fänge exportiert wird, gelten die namibischen Fischereiresourcen als nachhaltig bewirtschaftet.¹⁸⁸ Die nationale Fischereipolitik scheint genau das zu generieren, was nachhaltigen globalisierten Warenhandel mit Fischereiprodukten ausmacht: Nachhaltig bewirtschaftete Bestände im Exportstaat, hohe Exportgewinne, ökonomischer Mehrwert auf dem EU-Markt, keine Nahrungsversorgungsengpässe in Namibia. Namibia wurde u.a. von der norwegischen Regierung beim Aufbau ihrer Fischereipolitik unterstützt.¹⁸⁹

Die EU sollte im Rahmen der laufenden Reform der GFP an ihrem Vorhaben festhalten, privat vermittelte Fischereiaktivitäten in Drittstaatsgewässern zu verbieten. Das bedeutet nicht, dass diese Aktivitäten nicht im Grunde weitergeführt werden können; entscheidend ist vielmehr, dass sie im Rahmen von Drittstaatsabkommen erfolgen sollen. Ziel ist insofern die erhöhte Steuerbarkeit dieser externen Fischereiaktivitäten durch EU Gesetzgebung. Durch diese Inklusion kann nicht zuletzt auch mehr Transparenz hinsichtlich der Wirkungen der Fischereiaktivitäten von in der EU ansässigen Unternehmen auf die globalen Fischereiresourcen entstehen. Mehr Transparenz entstünde aber insgesamt auch im Hinblick auf die Versorgung des EU-Marktes mit Fischereierzeugnissen aus „externen Quellen“.

Die EU sollte auch die derzeit im Gesetzgebungsverfahren befindliche „Verordnung über bestimmte Maßnahmen zur Unterstützung der Bestandserhaltung gegenüber Ländern, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen“ verabschieden. Sie ist als Maßnahme zur Umsetzung völkerrechtlicher Bestandsbewirtschaftungsregeln im Rahmen von SRÜ, FSA und regionalen Fischereiorganisationen sowie insgesamt zum Schutz gemeinsam bewirtschafteter sowie weitwandernder Arten notwendig. Das anvisierte Schutzniveau des höchstmöglichen Dauerertrags ist dabei als eine vom allgemeinen Völkerrecht legitimierte Nutzungsgrenze anzuerkennen.¹⁹⁰ Die Begrenzung des Regelungsumfangs auf Bestände, an denen ein gemeinsames Interesse besteht, ist auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den Regeln der WTO sinnvoll.¹⁹¹

Vor dem Hintergrund des weltweit steigenden Bedarfs nach Fischereiwaren sowie steigender Importraten sollte die EU in regelmäßigen Abständen, evtl. im Rahmen der FAO, die Entwicklungen der Handelsflüsse von Fischereierzeugnissen in die EU und ihre Wirkungen in den Exportstaaten untersuchen lassen. Dabei sollten aber nicht nur die Warenexporte im engeren Sinne, sondern auch die Wirkungen der Direktinvestitionen, der Drittstaatsabkommen und evtl. der dann noch bestehenden privaten Fischereiaktivitäten in Gewässern von Drittstaaten berücksichtigt werden.

187 *Europäisches Parlament* (o. Fußn. 96), S. 56-63.

188 *Kurien* (o. Fußn. 49), S. 16, 17, 20, 37, 40, 41, 49; *Deere* (o. Fußn. 47), S. 34.

189 *Rukoro*, Promotion and Management of Marine Fisheries in Namibia, in: Winter (Hrsg.), *Towards Sustainable Fisheries Law* (2009), S. 139-186.

190 Art. 3 lit. b), i.V.m. Art. 2 lit. f) des Beschlusses. Siehe hierzu auch *Markus* (o. Fußn. 28), S. 275 ff.; siehe auch Art. 61 Abs. 3 und 4, Art. 119 Abs. 1 SRÜ sowie Art. 5, 6 und 7 FSA.

191 Die Anfirderung an eine Verbindung des importbeschränkenden Staats mit der zu schützenden Ressource ergibt sich nicht zuletzt aus der Rechtsprechung des WTO-Panels im *Shrimp/Turtle-Fall*.

2. Multilaterale Maßnahmen

Die EU sollte im internationalen Kontext zwei Strategien verfolgen. Zum einen muss sie weiter an der Verwirklichung eines wirksamen und nachhaltigen Bestandsmanagements in eigenen Gewässern, auf der hohen See sowie für Bestände, an denen sie mit anderen Staaten ein gemeinsames Interesse hat, arbeiten. Des Weiteren sollte sie exportierende Entwicklungsländer beim Aufbau ihrer Fischereibewirtschaftungssysteme unterstützen. In handelspolitischer Hinsicht muss sie sich vor allem im Rahmen der laufenden Doha-Verhandlungsrunde dafür einsetzen, dass die Maßnahmen, die sie im Bereich der Zertifizierung und der Importbeschränkungen plant, im Einklang mit geltendem WTO-Recht stehen. Insofern müssen im Rahmen des WTO-Rechts klare Kriterien entwickelt werden, die die Vereinbarkeit von Handelsmaßnahmen zum Zwecke des Ressourcen- und Umweltschutzes mit den bestehenden handelsliberalisierenden Maßnahmen klären. Diese Regeln müssen so gestaltet sein, dass sie den perspektivisch immer anspruchsvoller werdenden Ressourcen- und Umweltschutz befördern und dabei gleichzeitig die Vorteile des Welthandels erhalten.

Im Grunde sind erste Kriterien zur Feststellung der Vereinbarkeit handelsbeschränkender Maßnahmen zum Zwecke des Ressourcenschutzes bereits im Schrimp/Turtle Fall festgelegt. Auch wenn der Fall damals aus Sicht des Umweltschutzes nicht erfolgreich war, ist die rechtliche Beziehung zwischen Umwelt- und Ressourcenschutzrecht einerseits und Handelsrecht andererseits erkennbar geworden. Danach sind handelsbeschränkende Maßnahmen grundsätzlich dann zulässig, wenn sie bestimmte Mindestanforderungen erfüllt sind. So dürfen die Maßnahmen u.a. nicht diskriminierend angewandt werden; des Weiteren müssen die beschränkenden Staaten die betroffenen Staaten informieren, ihnen die Gründe mitteilen und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme gewähren, etc.¹⁹² Dennoch bleiben einige Fragen ungeklärt und so hat im Rahmen der Doha-Runde das „Committee on Trade and the Environment“ das zunehmende Konfliktpotential zwischen bestandsschützenden und umweltschützenden Abkommen einerseits und den Handelsregeln der WTO andererseits erkannt.

Derzeit scheint es verschiedene Lager zu geben. Die eine Gruppe von Staaten geht davon aus, dass die geltenden Kollisionsregeln funktionieren und wollen keine weiteren Veränderungen vornehmen. Die andere Gruppe, einschließlich der EU, geht davon aus, dass das Verhältnis der Klärung bedarf und dass das geltende WTO-Recht weiterentwickelt werden muss.¹⁹³

Insofern wäre aus Sicht der EU zu klären, ob die von ihr angestrebten Maßnahmen zur Ökozertifizierung sowie die verschiedenen Maßnahmen zur Beschränkung der gemeinsam genutzten Bestände WTO-rechtskonform sind. Des Weiteren gilt es auch, Rechtsklarheit hinsichtlich der potentiell wettbewerbsverzerrenden und die Ökosysteme belastenden Subventionspolitik zu erlangen. Ein klarer Rechtsrahmen könnte den internationalen Subventionswettbewerb verhindern sowie Wettbewerbsgleichheit zwischen OECD- und Entwicklungsstaaten befördern. Gemäß Art. 28 der Doha- Ministererklärung ist erklärtes Ziel der Doha-Runde, dass die Regeln für Subventionen im Fischereibereich geklärt und verbessert werden sollen.¹⁹⁴ Es soll eine „Disziplinierung“ der Ver-

192 Hierzu gibt es hinreichend Literatur. Insofern soll hier die Diskussion nicht wiederholt werden. Siehe hierzu aber *Calley* (o. Fußn. 129), S. 216-219; *Hilf*, Freiheit des Welthandels contra Umweltschutz, in: *NVwZ* Nr. 5 (2000), S. 481-489; *Tarasofsky*, Regional Fisheries Organizations and the World Trade Organization: Compatibility or Conflict? (2003). Die EU erlässt seit längerer Zeit Importbeschränkungen für Produkte aus Flag of Convenience States, die die Bewirtschaftungsregeln des ICCAT unterminieren. Die Verordnungsbegründungen lesen sich wie der Kriterienkatalog die sich implizit aus der Schrimp/Turtle Entscheidung ableiten lassen und die Vereinbarkeit der handelsbeschränkenden Maßnahmen mit WTO-Recht sichert. Siehe Council Regulation (EC) No. 2092/2000 prohibiting imports of Atlantic blue-fin tuna (*Thunnus thynnus*) originating in Belize, Honduras and Equatorial Guinea, OJ 2000 No. L249/1; Council Regulation (EC) No. 2093/2000 prohibiting imports of Atlantic swordfish (*Xiphias gladius*) originating in Belize and Honduras, OJ 2000 No.L249/3.

193 *Roheim/Sutinen* (o. Fußn. 23), S. 12-13.

194 *Porter* (o. Fußn. 98).

gabe von Fischereisubventionen stattfinden. Ein erster Verhandlungsentwurf zu speziellen Regelungen für Fischereisubventionen war insofern allerdings nicht konsensfähig. Aktuell werden auf der Grundlage eines vom Verhandlungsvorsitzenden vorgelegten Fragenkatalogs neue Textvorschläge diskutiert.¹⁹⁵ Auch wenn die EU generell zu den Befürwortern von Subventionen im Fischereibereich gehört, sollte sie weiter an Rechtsklarheit schaffenden Lösung mitarbeiten.

E. Forschungsbedarfe

Diese Untersuchung hat gezeigt, dass verschiedene Fragen im Bereich der Funktionsweise und Wirkungen des internationalisierten Handels mit Fischereierzeugnissen nicht hinreichend geklärt sind.

Wie dargestellt, ist der klassische Warenhandel mit Fischereierzeugnissen zunehmend von anderen Marktversorgungsstrategien flankiert. Die Beziehung des Warenhandels zu Direktinvestitionen, Drittstaatsabkommen und privater Fischerei in Drittstaatsgewässern ist weder quantitativ vollumfänglich noch qualitativ erfasst. Wie wird sich das Verhältnis dieser Marktversorgungsstrategien zueinander entwickeln, zum einen im Hinblick auf die Versorgung des EU Markts, zum anderen global? Vor dem Hintergrund ihres rasant steigenden Importdefizits sowie der global wachsenden Nachfrage nach Fischereiprodukten, sollte insbesondere die EU aus ihrem Interesse an der Versorgung des Marktes mit Fischereierzeugnissen, aber auch die FAO aus Welternährungsgesichtspunkten Mittel zur Erkundung dieser Beziehungen und Entwicklungen bereitstellen.

Weitergehend sollten die „globalen Strategien“ der Weiterverarbeitungsindustrie und der Einzelhandelskonzerne weiter empirisch verfolgt werden. Insbesondere sollte untersucht werden, wie die Einkaufspraxis von Konzernen wie Wal-Mart oder METRO, die zunehmend vor allem zertifizierten Fisch anbieten wollen, sich auf die Fischereiproduktion, also Fang und Aquakultur, auswirken. Dabei sind insbesondere die Effekte auf regionale und lokale Fischereien und Ökonomien zu untersuchen. Dabei wäre nicht zuletzt zu fragen, wie lokal oder regional organisierte nachhaltige Fischereiproduktion, d.h. kleine küstennahe Fischereigemeinschaften, von diesen Entwicklungen profitieren können. So sind erste Initiativen zur Zertifizierung lokaler „nachhaltiger“ küstennaher Fischereien in Ecuador und andere südamerikanischen Staaten in Entwicklung. Ein besseres Verständnis solcher Initiativen könnte wirksame Mittel zur Armutsbekämpfung sowie zum Umwelt- und Ressourcenschutz in küstennahen Gebieten in Entwicklungsländern leisten.

Letztlich ist die Wirkung des sich immer weiter globalisierten Handels auf globale, regionale und lokale Bestände, Ökosystem und Ökonomien sowie soziale Gefüge nicht abschließend verstanden. Zwar gibt es die oben aufgezeigten empirischen Befunde und theoretisch abgeleiteten Auffassungen, die letztlich den Schluss zulassen, dass der Welthandel Chancen und Risiken gleichermaßen gewährt; insbesondere die Risiken werden sich vor dem Hintergrund des weltweit steigenden Bedarfs nach Fisch perspektivisch verschärfen. Insofern sollte überlegt werden, ob nicht eine global angelegte, weitausgreifende Studie die Wirkungen noch einmal systematisch untersucht und so Perspektiven für eine nachhaltige „governance“ des Fischereiwelthandels eröffnet. Diese Studien könnten dabei auch systematisch die Wirkungsbeziehungen zwischen einzelnen Export- und Importstaaten untersuchen. Eine solche Spezifizierung der Untersuchung der Wirkung des Handels mit Fischereierzeugnissen fehlt nach Kenntnis des Autors.

Eine weitere Frage bietet sich im Hinblick auf die Durchführung und Umsetzung der Kontrollregelungen, die die Einfuhr illegal gefangenem Fisch verhindern sollen. Die IUU-Verordnung der EU ist demnächst drei Jahre in Kraft. Insofern würden erste Erfahrungsanalysen denkbar sein. Interessant wäre auch eine Vergleichende Untersuchung mit ähnlichen Regeln, die in Staaten wie den USA und Kanada erlassen wurden. Es wäre insofern auch zu fragen, wie diese Regelungen insgesamt den Welthandel beeinflussen. Die Umsetzung der IUU-Verordnung(en) müssten auch im Einklang mit WTO-Recht implementiert werden, d.h. sie müssten insbesondere nichtdiskriminierend angewandt werden. Daraufhin wäre die Praxis zu untersuchen.¹⁹⁶

195 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (o. Fußn. 108), S. 7-8.

196 Siehe auch Tsamenyi et al. (o. Fußn. 79), S. xiv.

Weitergehend gilt es auch zu untersuchen, wie die EU Anreize setzen kann, die nachhaltigen Einkaufsbestrebungen der Einzelhandelskonzerne zu befördern. Insbesondere die Entwicklung der diskutierten Verordnung zur Festlegung von Mindeststandards im Bereich der Ökozertifizierung gilt es wissenschaftlich zu begleiten. Hier sind auch Fragen der WTO-Rechtskonformität solcher Anreizsysteme zu untersuchen, da sie u.U. marktzugangsbeschränkende Wirkung haben können.

Zu untersuchen wäre auch, ob Importmärkte wie die EU, besonders nachhaltige Importe gegenüber normal produzierten Importen zollrechtlich nicht bevorzugen könnte. Dies würde über die bisherigen Importverbote für illegal gefangenen Fisch oder perspektivisch nicht nachhaltig gefangenen Fisch (aus Beständen, an denen ein gemeinsames Interesse besteht) deutlich hinausgehen.

Im Hinblick auf die Doha-Verhandlungsrunde sollte geklärt werden, wie die Beziehung von Maßnahmen zum Zwecke des Ressourcenschutzes und Umweltabkommen einerseits und WTO-Regeln andererseits ist. Dabei sollten die bereits existierenden allgemeinen Regeln in einem ersten Schritt durch die Wissenschaft konkretisiert und weiterentwickelt werden.

Auch sollte die Wissenschaft einen Beitrag zu Fragen der Wirkung von Fischereisubventionen auf die Handelspolitik leisten. Zum einen haben sie das Potential Überkapazitäten zu erhalten, diese Wirkungen sind recht gut erörtert, zum anderen haben sie aber auch wettbewerbsverzerrende Wirkungen. Hier gäbe es aus Sicht des Autors insbesondere im Hinblick auf die laufende Doha-Verhandlungsrunde Klärungsbedarf. Weitgehend ungeklärt ist auch, welche Wirkungen Subventionen eigentlich auf die Nachfrage nach Fisch insgesamt haben. Letztlich verbilligen sie das Produkt künstlich, was nahelegt, dass sie dadurch die Nachfrage befördert. Insbesondere vor dem Hintergrund überfischter Bestände erscheint der durch Subventionen erzeugte Preis nicht mit dem eigentlichen Wert des Produkts überein zustimmen. Dieses Argument wurde bisher nach Kenntnis des Autors noch nicht systematisch untersucht.

F. Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund dieser Untersuchung ergeben sich aus Sicht des Autors folgende Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung:

- Es ist umfänglich zu klären, wie die Durchsetzung der IUU-Verordnung in der Bundesrepublik verläuft. Des Weiteren ist die EU-Kommission zu bitten, herauszufinden, wie die Durchsetzung eben dieser Verordnung in anderen Mitgliedsstaaten funktioniert. Dort wo Mängel festgestellt werden, sollten diese behoben werden.
- Die Bundesregierung sollte sich aktiv für die Verabschiedung der „Verordnung über bestimmte Maßnahmen zur Unterstützung der Bestandserhaltung gegenüber Ländern, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen, einsetzen.
- Die Bundesregierung sollte sich im Rahmen der GFP Reform aktiv für die Schaffung oder längerfristige Entwicklung eines klaren Rechtsrahmens im Bereich der Fischzertifizierung einsetzen. Insofern sollte sie sich für die Festlegung von Mindestanforderungen für freiwillige Umweltsiegel einsetzen.
- Die Bundesregierung sollte sich weiterhin aktiv für die Weiterentwicklung des Fischartenschutzes unter dem CITES-Abkommen einsetzen. Insofern würde sie auch die Ziele des Art. 11.2.9. - 11. des FAO Verhaltenskodex für nachhaltige Fischerei befördern.
- Die Bundesregierung sollte im Rahmen ihrer durch die Kompetenzordnung des EU-Primärrecht begrenzten Möglichkeiten dazu beitragen, dass der durch die regionalen Fischereiorganisationen vermittelte Bestandsschutz durch die EU befördert wird.
- Im Rahmen der aktuell laufenden Doha-Verhandlungsrunde sollte sich die Bundesregierung für die Klärung folgender Themen und Fragenkomplexe einsetzen:
 - Systematische und weitreichende Klärung der rechtlichen Beziehung zwischen internationalen Umwelt- und Ressourcenschutzabkommen und WTO-Handelsrecht.
 - Die Schaffung eines klaren Rechtsrahmens für Fischereisubventionen (siehe Art. 28 der Doha Ministererklärung).

- Die Klärung der Vereinbarkeit hoheitlich geregelter Ökozertifizierung mit den Regeln des GATT.
- Die Klärung der Frage, ob nachhaltige oder besonders nachhaltig produzierte Fischerzeugnisse zollrechtlich bevorzugt werden können.

Externe Expertise für das WBGU-Hauptgutachten
„Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer“
Berlin: WBGU
ISBN 978-3-9396191-39-4
Verfügbar im Internet unter
www.wbgu.de/hg-2012-meere/

Autor: Dr. Till Markus, LL.M. – Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU)
Titel: Die EU Fischereihandelspolitik: Analyse und Handlungsbedarf
Berlin, 2012

**Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen (WBGU)**

Geschäftsstelle Telefon: (030) 26 39 48-0
Luisenstraße 46 E-Mail: wbgu@wbgu.de
10117 Berlin Internet: www.wbgu.de

Alle Gutachten können von der Internet-Webseite <http://www.wbgu.de/veroeffentlichungen/>
heruntergeladen werden.

© 2013, WBGU