

Illegale Fischerei und maritime Sicherheit

Gegen Gefahren in Westafrika auf See und an Land vorgehen

Catharina Lewerenz / Judith Vorrath

Westafrikas Küstenstaaten verlieren durch illegale Fischerei bis zu 1,5 Milliarden US-Dollar jährlich. Zudem treffen die Folgen der Überfischung die Länder hart. Die Europäische Union hat in ihrer Strategie für den Golf von Guinea die Gefahren für die Staaten der Region betont, ebenso wie die Verbindungen zu Europa als Absatzmarkt für Fischereierzeugnisse und Herkunftsregion von Fangschiffen. Bislang standen vor allem Menschenhandel und -schmuggel sowie Piraterie im Mittelpunkt maritimer Sicherheitsstrategien für die Region. Künftig jedoch sollte den Gefahren illegaler Fischerei mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden, besonders bei der Beratung sowie Trainings- und Ausstattungshilfe zur besseren Kontrolle von Seegebieten vor Westafrika. Gleichzeitig muss ein vernetzter Ansatz auch die Probleme des Fischereisektors »an Land« einbeziehen.

Jüngst ist Westafrikas Küste stärker in das Blickfeld europäischer Sicherheitspolitik gerückt. In ihrer Regionalstrategie zum Golf von Guinea vom März 2014 identifiziert die EU mangelnde Kontrolle der Küstengebiete sowie wachsende kriminelle und terroristische Aktivitäten als Gefahren für die Region und auch für Europa. Nicht zufällig steht dabei illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (illegal, unreported and unregulated, IUU) ganz oben auf der Liste der Bedrohungen – noch vor dem Menschen-, Waffen- oder Drogenhandel. Auch wird die Roma/Lyon-Gruppe, das G7-Forum zur Bekämpfung des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität, unter der deutschen Präsidentschaft die kriminelle Ausbeutung natürlicher Ressourcen

als einen von drei Schwerpunkten behandeln. Darunter fallen auch Fragen der illegalen Fischerei. Bislang haben Piraterie und Raubüberfälle auf See die europäische Agenda in Westafrika dominiert. Doch die EU propagiert nicht zuletzt in ihrer ebenfalls 2014 verabschiedeten Europäischen Maritimen Sicherheitsstrategie (EMSS) ein umfassenderes Verständnis maritimer Sicherheit. Gemessen daran wird illegale Fischerei als Form maritimer Kriminalität immer noch zu wenig beachtet.

Die Gefahren illegaler Fischerei

Die Fischerei ist ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor für viele afrikanische Staaten. Nach Schätzungen der Weltbank werden in

Catharina Lewerenz ist Praktikantin in der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Dr. Judith Vorrath ist Wissenschaftlerin in der SWP-Forschungsgruppe Sicherheitspolitik.

Das Aktuell entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Risiko Organisierte Kriminalität: Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten«

SWP-Aktuell 76
Dezember 2014

westafrikanischen Gewässern auf legale Weise jährlich etwa 1,6 Millionen Tonnen Fisch im Wert von 2,5 Milliarden US-Dollar gefangen. Allein in Westafrika arbeiten laut OECD bis zu 7 Millionen Menschen im Fischereisektor.

Illegaler industrieller Fischfang, der oft mit nicht gemeldeten und unregulierten Praktiken einhergeht (etwa Falschangabe von Fangmengen oder Nutzung von Booten ohne Kennzeichnung), verursacht hohe wirtschaftliche Verluste sowie Ausfälle bei Lizenz- und Steuereinnahmen für die Küstenstaaten Westafrikas. Darüber hinaus gefährden Überfischung und Zerstörung des maritimen Lebensraumes unmittelbar die Lebens- und Einkommensgrundlage der lokalen Bevölkerung. Sinkende Fangerträge entwickeln sich zur Bedrohung für die Nahrungsmittelsicherheit. Zudem gehen Arbeitsplätze verloren, denn illegal gefangener Fisch wird häufig auf See umgeladen und zur Verarbeitung in andere Staaten gebracht.

Starke Migration vom Inland an die Küsten Westafrikas verschärft die Probleme: Trotz geringerer Fangzahlen suchen vor allem immer mehr junge Männer ihr Auskommen in der Kleinfischerei. Auf diese Weise erhöht sich der Druck auf den Sektor. Angesichts fehlender alternativer Einkommensquellen steigt damit das Risiko sozialer Spannungen bis hin zu Unruhen. Zwar tritt offene Gewalt im Zusammenhang mit illegaler industrieller Fischerei relativ selten auf. Allerdings gibt es Verbindungen mit anderen kriminellen Aktivitäten, in erster Linie mit Menschenhandel. Auf vielen Trawlern arbeiten die Crews nicht nur unter menschenunwürdigen Umständen, sondern werden teilweise unter Vorspiegelung falscher Tatsachen aus den Ländern der Region als billige Zwangsarbeiter rekrutiert. Immer wieder wird auch eine Verknüpfung illegaler Fischerei mit dem internationalen Drogenhandel vermutet. Auch wenn jene sich kaum systematisch nachweisen lässt, ist zumindest belegt, dass Fischtrawler als Tarnung für den Transport von Kokain und anderen Rauschmitteln verwendet werden. Aufgrund dieser Ver-

flechtungen gefährdet die »Raubfischerei« (pirate fishing) nicht nur die Wirtschaft der Küstenstaaten, sondern maritime Sicherheit im umfassenden Sinne.

Globale Ansätze, bleibende regionale Bedrohung

Die Herkunftsländer der Betreiber und die Absatzmärkte industrieller Fischerei in geschützten Zonen oder ohne Lizenzen liegen überwiegend außerhalb Westafrikas. Zwar betreiben auch Kleinfischer illegale Fischerei, doch in erster Linie ist sie ein externer Stressfaktor für die Region. Seit den 1990er Jahren versucht die internationale Staatengemeinschaft dem Problem durch verschiedene globale Übereinkommen entgegenzuwirken. Hier ist der »Aktionsplan zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung von IUU-Fischerei« hervorzuheben, der 2001 von der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) beschlossen wurde. Er enthält grundlegende Normen für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischerei sowie gemeinsame Grundsätze für nationale und regionale Initiativen gegen ungesetzlichen Fischfang.

Mit solchen globalen Ansätzen wurden zwar Rahmenbedingungen geschaffen, doch letztlich müssen Staaten die Umsetzung und Einhaltung dieser Abkommen sicherstellen. Illegale Fischerei wird durch die Nachfrage gerade auch in Europa angetrieben. Daher hat die EU eine 2010 in Kraft getretene Verordnung verabschiedet, mit der die IUU-Fischerei unterbunden werden soll. Seither sind Herkunftsangaben und Fangbescheinigungen bei der Ein- und Ausfuhr von Fischereierzeugnissen notwendig. Ferner führt die EU eine Liste illegal agierender Fischereifahrzeuge und nicht kooperierender Länder. Außerdem soll eine im Juni 2014 von Präsident Obama verkündete Initiative verhindern, dass illegal gefangene Meerestiere auf den US-Markt gelangen.

Trotz all dieser Maßnahmen leiden besonders die Küstengebiete Westafrikas weiterhin stark unter illegaler Fischerei.

Vor allem Schiffe aus Südkorea, China oder anderen asiatischen Staaten betreiben ungesetzlich industriellen Fischfang. Dabei fahren sie oft unter der Flagge anderer Staaten, um sich der Überwachung oder Gerichtsbarkeit in ihrem Heimatland zu entziehen. Der gefangene Fisch wird auf See zum Teil mehrfach umgeladen und, mitunter gemischt mit legalem Fang und über Zwischenstationen, auf die Absatzmärkte gebracht. Auf diese Weise erreichen immer noch illegale Fischereierzeugnisse die EU.

Viele westafrikanische Küstenstaaten regulieren und kontrollieren den Fischereisektor kaum. Dementsprechend können sie auch die Einhaltung internationaler Übereinkommen nicht gewährleisten. Dies gilt sowohl für die von illegaler Fischerei in ihren Gewässern betroffenen Staaten als auch für gängige Flaggenstaaten wie Liberia oder Senegal, die vorrangig für die Kontrolle »ihrer« Schiffe verantwortlich wären. So bleiben nach wie vor viele Fangflotten unbehelligt, mit den erwähnten Folgen. Dabei beschränken sich die Probleme nicht auf den maritimen Bereich, sondern beginnen »an Land«, wie das Beispiel Guinea illustriert.

Illegale Fischerei als nationale Herausforderung für Guinea

Unter den Küstenstaaten Westafrikas ist Guinea besonders von illegaler Fischerei betroffen. Wegen stärkerer Kontrollen in den Gewässern des Nachbarlandes Sierra Leone hat sich das Problem für Guinea in jüngster Zeit noch verschärft. Die Verluste betragen geschätzte 100 bis 150 Millionen Euro im Jahr, das heißt etwa 10 Prozent des Staatshaushalts. Neben dem Wert des illegalen Fangs gehen dem Staat Lizenzgebühren und Steuern, aber auch Bußgelder verloren. Nicht nur fischen ausländische, vor allem asiatische Trawler ohne Genehmigung. Häufig fahren mehrere Schiffe unter einer widerrechtlich vervielfältigten Lizenz. Bisweilen werden Schiffe mit Hilfe lokaler Mittelsmänner über Tarn-

firmen in Guinea registriert. Es gibt zwar eine zuständige Kontrollbehörde, die jedoch schlecht ausgerüstet ist. Viele offizielle Stützpunkte an der Küste erfüllen zudem ihre Aufgaben kaum. Allem Anschein nach sind die Inspektoren nur unzureichend ausgebildet und stehen in dem Ruf, ihr Gehalt mit der Weitergabe von Informationen an illegal fischende Schiffe aufzubessern. Komplizenschaft wurde auch dem früheren Fischereiminister Moussa Condé unterstellt, der selbst mindestens eine Fischereigesellschaft betrieb. Vor diesem Hintergrund stufte die EU Guinea im März 2014 als nicht kooperierendes Land ein, das nun keinen Fisch mehr in die EU einführen darf. Erst danach musste der Minister seinen Posten räumen, wurde allerdings lediglich versetzt.

Nicht unbeträchtliche Mengen des vor Guinea gefangenen Fisches gehen wohl weiterhin nicht nur nach Asien, sondern gelangen scheinbar legal über andere westafrikanische Länder wie Senegal oder Elfenbeinküste nach Europa.

Zwar wurden 2014 immer wieder illegal fischende Trawler vor Guinea aufgegriffen, die Gebühren für Fischereilizenzen angehoben und vom neuen Minister im August 2014 eine zweimonatige Sperre der industriellen Fischerei verfügt. Dennoch sind die Kriterien für eine Aufhebung der EU-Sanktionen noch nicht erfüllt.

Die Kleinfischerei an der guineischen Küste leidet unter den Folgen der Überfischung, ist aber auch Teil des Problems. In den für Trawler gesperrten Zonen arbeiten Fischer mittlerweile großen asiatischen Fangschiffen zu, die vor allem aus Südkorea kommen. Auch Pirogen aus umliegenden westafrikanischen Staaten fischen ohne Erlaubnis in guineischen Hoheitsgewässern. Maßnahmen gegen die Missstände sollten sich daher nicht nur auf maritime Sicherheit konzentrieren, sondern auch »an Land« ansetzen.

Erweiterte maritime Sicherheit und Vernetzung

Lange galt vor allem die Piraterie am Golf von Guinea als vorrangige Bedrohung maritimer Sicherheit in Westafrika. Die EMSS und ihr vor der Verabschiedung stehender Aktionsplan dagegen beziehen sich ausdrücklich auf IUU-Fischerei. Sie schaffen einen gemeinsamen Handlungsrahmen für die EU-Mitgliedstaaten beim Ausbau maritimer Sicherheitskapazitäten von Drittstaaten und regionalen Organisationen. In Form der Yaoundé-Deklaration von 2013 existiert bereits ein umfassender Verhaltenskodex west- und zentralafrikanischer Staaten zur maritimen Sicherheit. Die daraus folgenden Maßnahmen zielen auch hier vor allem auf die Bekämpfung der Piraterie ab, so der Aufbau des Inter-regional Coordination Centre for Maritime Safety and Security am Golf von Guinea. Diese sowie weitere grenzüberschreitende Initiativen sollten sich deutlicher auf ein Vorgehen gegen IUU-Fischerei ausrichten. Denn grundsätzlich haben die (west)afrikanischen Staaten großes Interesse daran, die Fischerei besser zu überwachen. Abzulesen ist dies etwa an regionalen Kooperationsvorhaben wie dem Partnership for African Fisheries. Gleichzeitig hätten effektivere Kontrollen dieses besonders komplexen Sektors auch einen Mehrwert für die Überwachung der Küstengewässer insgesamt. Darum sollte ziviler und militärischer Kapazitätsaufbau im maritimen Bereich die Eindämmung illegaler Fischerei stärker einbeziehen.

Wie das Beispiel Guinea zeigt, kommt es dabei aber auf die richtigen Rahmenbedingungen an. Ohne klaren politischen Willen laufen Beratung sowie Trainings- und Ausstattungshilfe ins Leere. Dennoch lassen sich punktuelle Verbesserungen anstoßen. Frankreich und Kanada beispielsweise haben die »Préfecture Maritime« eingerichtet. Damit unterstützen sie die Koordination guineischer Behörden wie Zoll, Gendarmerie und Fischereibehörde, ohne aufwendige Strukturen zu schaffen. Neben

der Piraterie war die illegale Fischerei operativer Schwerpunkt des Jahres 2013.

Allerdings besteht die Gefahr, dass punktuell verstärkte Kontrollen das Problem nur verlagern. Daher sind (über)regionale Ansätze und Koordinierung unerlässlich. Des Weiteren geht es nicht ausschließlich um die Verbesserung von Monitoring und Überwachungssystemen auf See. In der Regel müssen strukturelle Reformen an Land erfolgen, um eine verantwortungsvolle Bewirtschaftung des Fischereisektors zu gewährleisten. Sowohl das von der EU finanzierte »SmartFish«-Programm im Indischen Ozean als auch ein Sektorvorhaben der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) sollen die nachhaltige Nutzung der Fischbestände fördern, beispielsweise durch Beratung nationaler und kommunaler Regierungsstellen in der Fischereipolitik. Solche Programme könnten stärker mit dem Bereich maritimer Sicherheit vernetzt sein. Als Vorbild dafür kann der ressort- und sektorübergreifende deutsche Ansatz zu »wildlife crime« dienen. Er kombiniert Strafverfolgungsansätze mit Umweltschutz und Entwicklungskonzepten im Hinblick auf die gesamte illegale Handelskette für Tiere und Tierprodukte. Unter der deutschen G7-Präsidentschaft sollte in der Roma/Lyon-Gruppe über solche und weitere internationale Modelle mit Blick auf den maritimen Sektor in Regionen wie Westafrika diskutiert werden. Zudem sollten europäische Kooperationen mit Westafrika, wie etwa bei der Umsetzung des EMSS-Aktionsplans, innovative Lösungen aufgreifen, die in anderen Regionen zur Bekämpfung illegaler Fischerei entwickelt wurden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364