

Policy Papers on Transnational Economic Law

No. 59

Im selben Boot

Das Potential eines WTO-Fischerei-
subventionsabkommens für den
Erhalt der marinen Biodiversität

Romy Klimke

TRANSNATIONAL
ECONOMIC LAW
RESEARCH CENTER

Law School
Martin Luther University
Halle-Wittenberg
Universitätsplatz 5
06108 Halle (Saale)
Germany

Tel.: +49 345 / 55 23149
/ 55 23180
Fax: +49 345 / 55 27201

E-Mail: telc@jura.uni-halle.de
www.telc.uni-halle.de

Juli 2021



Dieser Beitrag wurde in einer überarbeiteten Fassung bereits am 5. Juli auf Verfassungsblog.de veröffentlicht: [Klimke, Romy: Im selben Boot: Das Potential eines WTO-Fischereisubventionsabkommens für den Erhalt der marinen Biodiversität, VerfBlog, 2021/7/05.](#)

Hoffnung für die Weltmeere?

Den Weltmeeren geht das Leben aus. Schenkt man düsteren Vorhersagen Glauben, sind die Ozeane im Jahr 2048 leergefischt. Weltweit sind zahllose Fischbestände und andere maritime Arten seit Jahrzehnten rückläufig. Die Weltbank geht davon aus, dass die globalen Fischereiaktivitäten mittlerweile um fast die Hälfte reduziert werden müssten, damit sich die Bestände wieder erholen können ([Weltbank 2017](#)). Dennoch fließen jedes Jahr schätzungsweise 22 Mrd. US-Dollar als Subventionen in die Fischerei, obgleich diese längst nicht mehr rentabel ist. Die vier größten Fördertöpfe stellen die USA, Japan, China und die EU bereit, um ihre Fangflotten in die noch entlegensten Winkel der Ozeane zu schicken. Schon bald aber könnte dieser gefährlichen Überfinanzierung ein Riegel vorgeschoben werden. Wenn alles läuft wie geplant, einigen sich die Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) am 15. Juli 2021 auf den Abschluss eines Abkommens über das Verbot von Fischereisubventionen. Mit diesem Abkommen ginge nicht nur ein Verhandlungsmarathon von zwei Jahrzehnten zu Ende. Es

wäre auch eine entscheidende Wegmarke im Wandlungsprozess zu einer grüneren WTO.

Hintergrund: Fischereisubventionen als Regelungslücke im geltenden WTO-Recht

Seit Beginn der Doha-Runde im Jahr 2001, beschäftigt das Thema der Fischereisubventionen die WTO. Es wurde auf die Agenda gesetzt, nachdem man erkannt hatte, dass Fischereisubventionen offenbar durch das bestehende Subventionsregime nicht erfasst werden. Das Subventionsrecht der WTO findet neben Art. VI und Art. XVI GATT seine zentrale Rechtsgrundlage im Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (*Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* – SCM). Für den Bereich der Landwirtschaft gibt es ein eigenes WTO-Abkommen. Aus dem Anwendungsbereich dieses *Agreement on Agriculture* (AoA) sind Fische und Fischereiprodukte indes explizit ausgeschlossen (Art. 2 i. V. m. Annex 1). Die Differenzierung zwischen Landwirtschaft und Fischereiwesen ist das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses, dessen Anfänge sich bis zu den Verhandlungen um die Internationale Handelsorganisation und das GATT 1947 zurückverfolgen lassen (WTO, [Staff Working Paper ERSD-2021-12](#), Rn. 3.1 ff.). Auch im GATT 1994 wird die Annahme, dass es sich bei Landwirtschafts- und Fischereiprodukten um verschiedene Produktkategorien handelt, wiedergespiegelt: Art. XI:2 lit. c) GATT 1994

nimmt „*agricultural or fisheries products*“ vom Verbot der Mengenkottingentierung aus. Neben diversen anderen Gründen hat wohl auch der Sonderstatus von Fischen als natürliche, erschöpfliche Ressource einen Ausschlag für diese Differenzierung gegeben ([Staff Working Paper ERSD-2021-12](#), Rn. 6.7 f.).

Um Fischereisubventionen WTO-rechtlich einzuhegen, müsste somit auf das SCM-Abkommen zurückgegriffen werden. Der Regelungszweck des WTO-Subventionsrechts besteht in der Verhinderung von Handelsverzerrungen. Obgleich sich die Überfischung der Meere nachweislich nachteilig auf die Fischbestände und damit auch auf die Fischereiindustrien auswirkt, werden diese Auswirkungen vom SCM-Übereinkommen nicht hinreichend erfasst. Zwar handelt es sich bei den meisten Fischereisubventionen um spezifische Beihilfen im Sinne des Art. 2.1. SCM-Übereinkommens, da sie ihrer Natur nach industriebezogen sind. Für ihre Einordnung als anfechtbare Subventionen im Sinne der Art. 5 ff. SCM-Übereinkommen, wären aber wiederum messbare, nachteilige Auswirkungen auf die Interessen anderer WTO-Mitglieder erforderlich. Dieser Nachweis ist praktisch kaum zu führen (wenngleich theoretisch nicht ausgeschlossen, vgl. [Chang](#) 2003, 901 ff.). Die negativen Effekte der Überfischung auf die Fischereiwirtschaft, die durch die Subventionierung entstehen, lassen sich nicht einfach spiegelbildlich dem erlangten

Vorteil gegenüberstellen. Das wichtigste Gegeninstrument des SCM-Übereinkommens – die Erhebung von Ausgleichszöllen – verliert dadurch erheblich an Schlagkraft, da in der Regel weder die Höhe der Zölle noch der Kreis der betroffenen Waren eindeutig und abschließend bestimmt werden kann.

SDG-Target 14.6 als Referenzrahmen

Diese Regelungslücke zu schließen, war zunächst das Anliegen der WTO-Mitglieder (vgl. [WT/MIN-\(01\)/DEC/1](#) v. 20. November 2001, Rn. 28). Erst in den folgenden Jahren drängte das Problem der Überfischung in den Vordergrund und damit auch Aspekte des Umweltschutzes und der Nachhaltigkeit. Schon bald wurde klar, dass umweltrechtliche Bezüge dem neuen Subventionsinstrument einen neuen Rahmen geben würden. Ein wichtiger Anstoß hierfür waren die sog. *Aichi-Ziele*, denen sich die 196 Vertragsstaaten der UN-Biodiversitätskonvention im Jahr 2010 verschrieben haben, darunter auch das Ziel, bis zum Jahr 2020 biodiversitätsschädliche Subventionen abzuschaffen ([Aichi-Ziel 3](#)). Den entscheidenden Ausschlag für die Nachhaltigkeitsorientierung der Verhandlungen gab aber im Jahr 2015 die UN-Agenda 2030. Das UN-Nachhaltigkeitsziel 14 ist dem „Leben unter Wasser“ gewidmet. *Target 14.6* bezieht sich konkret auf die andauernden WTO-Verhandlungen zu Fischereisubventionen und setzt das Ziel „[to] prohibit certain forms of

fisheries subsidies which contribute to overcapacity and overfishing, eliminate subsidies that contribute to illegal, unreported and unregulated fishing and refrain from introducing new such subsidies.¹ Die Staatengemeinschaft erachtete dieses Ziel als so dringlich, dass es schon bis 2020 erreicht sein sollte – eine Dekade früher als die meisten anderen Zielsetzungen der UN-SDGs. *Target 14.6* bildet den Referenzrahmen für das neue WTO-Abkommen. In diesem Sinne wurde es auch auf der 11. WTO-Ministerkonferenz 2017 bestätigt und das weitere Verhandlungsmandat hieran ausgerichtet.

Arten von verbotenen Subventionen im Entwurfstext

Am 11. Mai 2021 wurde schließlich der [Vertragsentwurf](#) präsentiert, welcher aktuell die Grundlage für die finalen Verhandlungen bildet. Der Anwendungsbereich des Entwurfstexts ist gemäß Art. 1.1 auf spezifische Subventionen im Sinne des SCM-Übereinkommens zugeschnitten, wobei sich die Spezifität auf „*marine wild capture fishing and fishing related activities at sea*“ bezieht. Art. 3.1 enthält das erste materielle Verbot und richtet sich gegen Subventionen für die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei („*illegal, unreported and unregulated*“ – IUU), wie es als zweite Zielsetzung in *Target 14.6* vorgesehen ist.

Art. 4 und Art. 5 gehören systematisch zusammen. Art. 5 folgt dem Wortlaut der ersten Zielsetzung des *Targets 14.6* und statuiert ein Verbot für alle Subventionen, die zu Überkapazität und Überfischung beitragen. Den Regelbeispielen aus Art. 5.1 zufolge handelt es sich hierbei vor allem um Subventionen, die den Betrieb und Erhalt der Fischereischiffe fördern sollen. Art. 4 betrifft demgegenüber Subventionen zu Lasten bereits überfischter Bestände. Damit geht die Vorschrift über die Anforderungen des *Targets 14.6* im Sinne eines Erstrecht-Schlusses hinaus: Was für Subventionen, die zur Überfischung beitragen, gilt, muss umso mehr für Subventionen für bereits überfischte Bestände gelten.

Art. 5.2 bezieht sich auf die Sonderkonstellation, dass ein WTO-Mitglied Subventionen für Fischereiaktivitäten außerhalb seines Hoheitsgebietes gewährt. Der zentrale Anwendungsbereich dieser Vorschrift sollen wohl bilaterale Fischereiabkommen sein, die regelmäßig zwischen Industriestaaten mit großen Fangflotten und wirtschaftlich schwächeren Küstenstaaten geschlossen werden. Allein die EU fischt derzeit auf der Grundlage von [zwölf Partnerschaftsabkommen](#) in den ausschließlichen Wirtschaftszonen ihrer Vertragspartner im Atlantik, Pazifik und indischen Ozean.

Art. 5.3 enthält sodann ein Verbot für sämtliche Subventionen zugunsten

¹ Die Frage der besonderen und differenzierten Behandlung der Entwicklungsländer ist in diesem Beitrag ausgenommen.

von Fischereiaktivitäten außerhalb des Hoheitsgebietes eines Küstenmitgliedstaates oder außerhalb des Zuständigkeitsbereiches einer regionalen Fischereiorganisation (*Regional Fisheries Management Organizations* – RFMO). Weltweit gibt es gegenwärtig 18 RFMOs (vgl. [Gonçalves 2021](#), xvii), die für die Verwaltung der Meeresgebiete und Fischereien auf hoher See zuständig sind. Betrachtet man Weltkarten, auf denen die Zuständigkeitsbereiche der RFMOs nachgezeichnet sind, findet sich kaum noch ein weißer Fleck. Beim näheren Hinsehen dürfte Art. 5.3 somit nicht mehr als eine deklaratorische Bedeutung zukommen.

Große praktische Relevanz hätte hingegen der derzeit noch eingeklammerte Art. 5.4: Nach dieser Klausel dürften die WTO-Mitglieder nur Schiffe unter eigener Flagge subventionieren. Dieser Vorschlag, für den sich vor allem die USA einsetzen, soll [illegalen Fischereiaktivitäten unter sog. *Flags of Convenience*](#) (FoCs) vorbeugen.

Sonderfall Treibstoffsubventionen

Einen Sonderfall, welcher nun ebenfalls durch das Fischereisubventionsabkommen geregelt werden soll, stellen sog. kapazitätssteigernde Subventionen dar. Gemeint sind Treibstoffsubventionen. Die Kosten für Treibstoffe belaufen sich Schätzungen zufolge auf [50 bis 80 Prozent der Fischfangkosten](#) – was wenig verwunderlich ist angesichts der weltumspannenden Strecken, die unzählige

Schiffe auf der Suche nach Fisch mittlerweile zurücklegen. Art. 5 Abs. 1 des Entwurfs sieht vor, dass Treibstoffsubventionen neben mehreren anderen operativen Kostenfaktoren ausgeschlossen werden sollen. Unter der Maßgabe des Art. 1 des Entwurfs, wonach nur spezifische Subventionen im Sinne des SCM-Übereinkommens erfasst werden sollen, findet das Verbot der Treibstoffsubventionen allerdings nur auf sog. vertikale Subventionen zugunsten der Fischereiwirtschaft Anwendung. Gesamtwirtschaftliche Treibstoffsubventionen, welche vornehmlich in entwickelten Staaten gewährt werden, fallen hingegen als sog. horizontale Subventionen von vorneherein nicht in den Anwendungsbereich des Art. 2.1 SCM-Übereinkommen (vgl. [hier](#), 7). Diese Regelungslücke könnte durch das neue Abkommen geschlossen werden: Dem Entwurf zufolge soll es auch Anwendung finden auf *„fuel subsidies to fishing and fishing related activities at sea that are not specific within the meaning of Article 2 of the SCM Agreement“*. Dieser Vorschlag in Art. 1 Abs. 2 steht indes noch in Klammern und eine finale Entscheidung der WTO-Mitglieder somit noch aus.

Vorläufig aber lässt sich feststellen: Sollten sich die WTO-Mitglieder auf die vorgesehenen Subventionsverbote im Entwurf, einschließlich der eingeklammerten Vorschläge, einigen können, wären die Anforderungen des *Target 14.6* auf den ersten Blick erfüllt.

Doch der Teufel steckt wie üblich im Detail. Beim näheren Hinsehen offenbart der Entwurf Schwachstellen, die Zweifel daran aufwerfen, ob das Subventionsverbotsregime dem Leben unter Wasser spürbar dienen wird. Auf drei davon soll an dieser Stelle hingewiesen werden.

Erlaubte Subventionen als Schlupfloch?

Erstens: Der Entwurf enthält zwei Ausnahmeregelungen von den dargestellten Subventionsverboten, wenn diese Subventionen unter Berücksichtigung des „*biologically sustainable level*“ ergehen. Zur Bestimmung des biologisch nachhaltigen Levels sollen das Modell des *Maximum Sustainable Yield* (MSY) oder alternative, nicht abschließend bestimmte Indikatoren angewendet werden (Fn. 9 und 10 des Entwurfs). Die erste Ausnahmeregelung findet sich in Art. 4.3 und erlaubt die Gewährung oder Aufrechterhaltung von Subventionen, „*if such subsidies are implemented to promote the rebuilding of the stock to a biologically sustainable level*“. Dieser Wortlaut legt nahe, dass tatsächlich nur Finanzbeihilfen für zielgerichtete, biodiversitätsfördernde Maßnahmen erfasst sein sollen. Deutlich mehr Interpretationsspielraum belässt demgegenüber Art. 5.1.1 des Entwurfs, wonach Fischereisubventionen mit dem Regelungsgedanken des Art. 5 bereits dann vereinbar wären, wenn das subventionsgewährende Mitglied nachweist, dass „*measures are implemented to maintain the stock or stocks in the relevant fishery or fisheries*“. Die

Formulierung lässt sich so verstehen, dass diese Maßnahmen gerade nicht durch die Beihilfen finanziert werden müssen, sondern diese nur im Sinne von Ausgleichsmaßnahmen flankieren. Nach dieser Maßgabe könnte sich beispielsweise die EU im Hinblick auf ihre bilateralen Fischereiabkommen darauf berufen, dass sie den Vertragsstaaten in diesen Abkommen auch Fördermaßnahmen zum Aufbau einer nachhaltigen Fischereiwirtschaft zusichert. Unklar ist aber, was im Rahmen von Art. 5.1.1 im Einzelnen nachgewiesen werden muss – Maßnahme oder Ziel? Der Wortlaut deutet eher auf eine Maßnahmen- als eine Zielbestimmung hin. In diesem Fall stellt sich die Folgefrage: Was ist, wenn die positiven Wirkungen der ergriffenen Maßnahmen nicht eintreten? Ab wann und wie lange dürfen die verbundenen Fischereisubventionen gewährt werden?

Der unbekannte Faktor: Ungeprüfte Fischbestände

Zweitens: Art. 4.2 des Entwurfs sieht vor, dass ein Fischbestand überfischte ist, wenn „*it is recognized as overfished by the coastal Member under whose jurisdiction the fishing is taking place or by a relevant RFMO/A based on best scientific evidence available to it*“. Die Überfischung bedarf daher einer positiven Feststellung auf der Grundlage einer vorherigen Prüfung. Das wäre plausibel, wenn tatsächlich alle relevanten Fischbestände evaluiert würden. Aufgrund fehlender Daten und komplexer Messverfahren

fehlt es aber tatsächlich in schätzungsweise 65 Prozent der untersuchten Bestände an zuverlässigen Zustandsbeschreibungen. Man weiß demnach oftmals gar nicht, ob eine Fischart gefährdet ist. Einzelne Staaten, u. a. Island, Neuseeland und Pakistan, haben dieses Problem erkannt und im Laufe des Verhandlungsprozesses vorgeschlagen, nicht-geprüfte Bestände mit solchen gleichzusetzen, die als überfischt gelten (hier, Rn. 3.5 ff.). Diese Regelungsvariante hätte nicht nur den Vorteil, dass sie versteckt gefährdeten Fischbeständen zu Gute käme. Sie böte auch einen Anreiz für die Staaten, den sowieso vorhandenen Verpflichtungen zur Evaluierung der Fischbestände nachzukommen, da das Verbot mit dem positiven Nachweis über den Zustand des Bestandes wieder entfällt. Hingegen fehlt der Anreiz zum eingehenden Monitoring der Fischbestände gerade, wenn erst die positive Feststellung der Überfischung das Subventionsverbot zur Folge hat. Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass der Vorschlag von u. a. Island noch aufgegriffen wird, da er bisher nicht einmal als in Klammern gesetzter Vorschlag Eingang in den Entwurfstext gefunden hat. Umso mehr gewinnt vor diesem Hintergrund das objektive und regionenübergreifende Monitoring der Fischbestände an Bedeutung. Hieraus folgt ein dritter Kritikpunkt:

RFMOs: Zweifelhafte Wächter der nachhaltigen Fischerei

Art. 4.2 weist die Zuständigkeit für die Bestimmung, ob ein Fischbestand

überfischt ist, neben den Küstenmitgliedstaaten, in deren Hoheitsgebieten gefischt werden soll, den RFMOs zu. Untersuchungsergebnisse aus jüngerer Zeit (vgl. z. B. hier und hier) lassen jedoch Zweifel daran aufkommen, ob die RFMOs ihrer bedeutungsvollen Aufgabe gerecht werden können. Nur wenige haben ein echtes Biodiversitätsschutzmandat. Eine Studie aus dem Jahr 2020 kam außerdem zu dem Ergebnis, dass von 13 untersuchten RFMOs nur sieben in ihrer Aufgabenwahrnehmung auf die Zielsetzungen des SDG 14 Bezug nehmen, was einen „*distinct lack of engagement for RFMOs to specifically pursue the SDGs*“ offenbare. Die Studie bestätigte auch die Erkenntnisse aus vorangegangenen Untersuchungen, dass die RFMOs vornehmlich untereinander kooperieren und sich kaum mit anderen Meeresschutzorganisationen austauschen. Demzufolge fehlt es häufig auch an spezifischen Maßnahmen gegen Beifang und andere Probleme. Das mangelhafte Nachhaltigkeitsbewusstsein vieler RFMOs veranlasste die UN-Generalversammlung erst vor wenigen Jahren zu der besorgten Feststellung,

„dass die wirksame Bestandsbewirtschaftung in der marinen Fangfischerei in einigen Gebieten durch unzuverlässige und unvollständige Informationen und Daten, die unter anderem auf nicht oder falsch gemeldete Fangmengen und Befischung zurückzuführen sind, erschwert wird und dass dieser Mangel an genauen Daten in einigen Gebieten zur Überfischung beiträgt,

und in dieser Hinsicht daran erinnernd, dass die Mitglieder der regionalen Organisationen und Vereinbarungen betreffend Fischereibewirtschaftung ihren diesbezüglichen Datenerhebungs- und Berichtspflichten uneingeschränkt nachkommen [...]“ ([A/RES/70/75](#), Präambelabsatz 7).

Gemäß Art. 4.2 soll die Evaluierung der Fischbestände durch die Küstenmitgliedstaaten oder die RFMOs zwar auf der Basis des „*best scientific evidence available to it*“ erfolgen. Doch wer bestimmt, was die beste wissenschaftliche Erkenntnisquelle ist und unter welchen Umständen diese als verfügbar angenommen werden kann? Im Sinne der Einheitlichkeit und Objektivität der Monitoringstandards wäre es ratsam gewesen, bestimmte Kooperationspflichten mit einschlägigen internationalen Gremien und Organisationen, wie z. B. dem Internationalen Rat für Meeresforschung ([ICES](#)) oder der UN-Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), aufzunehmen. Tatsächlich sieht Art. 9, auf dessen Grundlage womöglich ein eigener Fischereisubventionsausschuss gebildet wird, vor, dass dieser Ausschuss einen engen Kontakt mit den internationalen Organisationen im Bereich des Fischereimanagements pflegen soll, im Besonderen mit der FAO (Art. 9.5).

Ein vorläufiges Resümee

Die WTO hadert offenkundig mit dem Spagat zwischen ihrem klassischen Mandat der Handelsliberalisie-

rung und vermeintlich systemfremden Nachhaltigkeits- und Artenschutzaspekten. So wird auch ein neues Fischereisubventionsabkommen kein echtes Umweltschutzinstrument sein. Dies zeigt sich neben den soeben aufgezeigten Schwachstellen auch am Wortlaut des Entwurfstexts. Typische umweltrechtliche Signalwörter wie Biodiversität und Ökosysteme kommen darin nicht vor. Relevante Regelungsaspekte zum Erhalt der marinen Ökosysteme, wie beispielsweise die Verwendung von großen Treib- und Grundschleppnetzen oder die Vermeidung von Beifang, sind ebenfalls nicht Gegenstand des Entwurfs geworden. Sie waren aber – das muss man einräumen – auch nicht expliziter Bestandteil des *SDG-Targets 14.6*. Somit kann man zwar kritisieren, dass die WTO mit vergleichsweise wenig ambitionierten Mitteln versucht, die Anforderungen des *Target 14.6* zu erfüllen. Der Geburtsfehler liegt aber eher in der wenig konkreten Ausgestaltung der *SDG-Targets*, als in der Umsetzung seiner Maßgaben durch die WTO.

Land in Sicht?

Viele Erwartungen sind mit dem neuen WTO-Abkommen verbunden. Manche laufen Gefahr, das Mandat der WTO deutlich zu überdehnen, so wie beispielsweise die Frage eines [Verbots der Zwangsarbeit in der Fischereiwirtschaft](#), welches die *Biden*-Administration erst kürzlich mit ins Spiel brachte. Längst ist klar, dass es nun vor allem darum gehen

muss, in Anbetracht vielfältiger Partikularinteressen den kleinsten gemeinsamen Nenner zu finden. Die soeben angesprochenen Schwachstellen sind eine bedauerliche Konsequenz eines insgesamt schwierigen Aushandlungsprozesses. Es gibt gute Gründe, sie zu kritisieren. Das Ziel sollte trotzdem der erfolgreiche Verhandlungsabschluss bleiben. Denn gewiss ist: Kommt keine Einigung zu Stande, so sitzen die WTO-Staaten am Ende doch im selben Boot auf den leergefischten Ozeanen.

Dr. Romy Klimke ist Habilitandin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.