

Thunfisch – eine kostbare Ressource

Die Inselstaaten Ozeaniens pochen auf mehr Einfluss zur Erhöhung ihrer Wertschöpfung

Ein Drittel des weltweiten Thunfischfangs stammt aus Gewässern der pazifischen Inselstaaten. Erträge daraus erzielen vor allem ausländische Flotten und Fabriken. Höhere Lizenzgebühren und Investitionen in die heimische Industrie sollen dies ändern.

Elio Stamm, Honiara

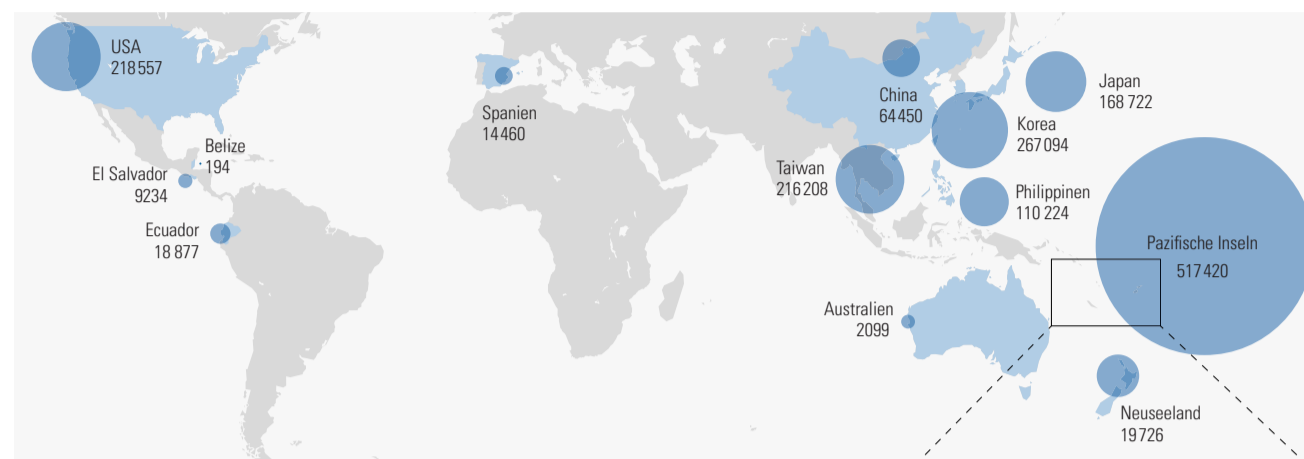
Die zwei Flachbildschirme an der Wand sind unübersehbar das Herzstück des Regional Fisheries Surveillance Center, angesiedelt in Honiara auf den Salomonen. 30 Mio. km² tiefblaue Meeresfläche leuchten da in komprimierter Form auf. Farbliche Abwechslung ins Bild bringen Hunderte grüner, gelber und roter Punkte, die über den weiten Ozean wandern. Ein fünfköpfiges Team unter dem australischen Fregattenkapitän Mike Pounder überwacht hier Fischerboote in ganz Ozeanien. Die Beobachtungsstation ist dem Hauptquartier der Pacific Islands Forum Fisheries Agency (FFA) angegliedert, einer regionalen Organisation, die ihren 17 Mitgliedern – somit allen souveränen Staaten Ozeaniens – hilft, ihre Fischressourcen nachhaltig zu bewirtschaften.

Fangrechte und Lizenzen

Das Team beobachtet vor allem die wenigen roten Punkte scharf. Jeder von ihnen steht für ein Fischerboot, das nach Auswertung von Bewegungsmuster, Lizenz und vergangener Verhalten verdächtigt wird, die Regeln zu missachten. Es sind Fischer, die vielleicht keine Lizenz haben, sich nicht an die Fangquote halten oder Fangmengen falsch angeben. Illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei lautet dafür die Klassifizierung. Vor allem im Hauptabsatzmarkt, der Europäischen Union, werden solche Lieferungen nicht gerne gesehen (siehe Text unten). Bei den vielen grün markierten Booten kann eine illegale Aktivität hingegen ausgeschlossen werden. Und gelbe Punkte geben jene zahlreichen Schiffe wieder, die gerade unterwegs in die Fischgründe sind. Das Hauptinteresse der Fischer wie auch der Überwachung gilt einer ganz bestimmten Spezies, dem Thunfisch. 1,9 Mio. t Thunfisch wurden gemäss Zahlen der FFA 2012 in Ozeanien gefangen, das war über ein Drittel des weltweiten Fangs. Der grösste Teil davon, 1,6 Mio. t im Wert von 3,9 Mrd. \$, stammte nicht aus internationalen Gewässern, sondern aus den ausschliesslichen Wirtschaftszonen (AWZ) pazifischer Inselnationen. In diesen ersten 200 Seemeilen vor der Küste haben Anrainerstaaten das alleinige Recht zur Nutzung und Ausbeutung von Fischgründen. In der Praxis sind es hauptsächlich Flotten aus weit entfernten Gegenden Asiens, der USA und Europas, die den Thunfisch jagen. Auf den Grossbildschirmen im Überwachungszentrum in

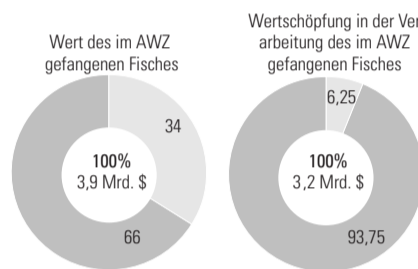
Weltweit beliebte Proteine aus Ozeanien

Die blau markierten Länder fischen in den Pazifikinseln (Fangmengen in Tonnen)



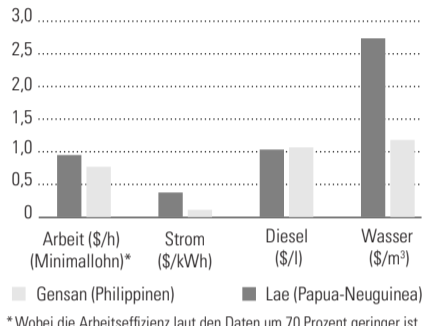
Den grössten Anteil sichern sich andere

Anteil Pazifikstaaten am Wert des 2012 gefangenen Fisches

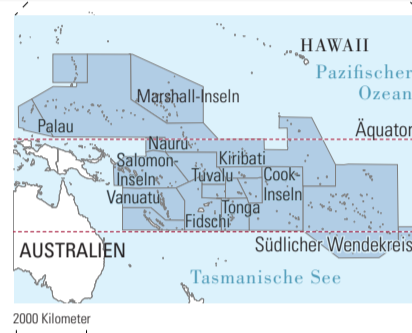


QUELLEN: FFA, FRABELLE FISHING CORPORATION

Zu hohe Produktionskosten



*Wobei die Arbeitseffizienz laut den Daten um 70 Prozent geringer ist.



NZZ-INFOGRAFIK/lea

Honiara werden sie genau verfolgt. Mit mächtigen Netzen entnehmen sie dem Ozean ganze Schwärme von Thunfischen. Im Jahr 2012 fischten solche Flotten Fisch im Wert von 2,6 Mrd. \$ aus den AWZ Ozeaniens. Die Fischer der Pazifikinseln brachten es ziemlich genau auf die Hälfte davon. Für den Zugang bezahlen fremde Flotten den Pazifikstaaten eine Lizenzgebühr; 2012 betrug sie unter 300 Mio. \$.

Die Wertschöpfung sichern

Vier Fünftel der gefangenen Thunfische werden in Konserven abgefüllt, der Rest kommt frisch oder in gefrorener Form auf den Markt. In der Verarbeitung ist das Ungleichgewicht zwischen pazifischen Inselstaaten und fremden Produzenten noch ausgeprägter als beim Fang. Der Marktführer Thailand hat 30 Konservenfabriken, während die ozeanischen Staaten zurzeit auf deren acht kommen. Der 2012 in den ozeanischen AWZ gefangene Thunfisch erreichte in der Verarbeitung eine Wertschöpfung von 3,2 Mrd. \$, bei einer Marge von 2 \$ je kg. Da aber nur rund 100 000 t in regionalen Fabriken verarbeitet wurden, verblieben den pazifischen Staaten davon lediglich 200 Mio. \$.

Insgesamt brachte der Thunfisch aus Ozeanien – vom Fang über den Verkauf an die verarbeitende Industrie bis zum Export in den Absatzmarkt – 2012 somit eine Wertschöpfung von etwas mehr als 7 Mrd. \$. In den pazifischen Staaten blieben, die Lizenzentnahmen einge-

rechnet, 1,5 Mrd. \$ hängen – jedenfalls in der Theorie. Wird das Ganze eng national betrachtet, dürfte der Anteil ozeanischer Staaten noch um einiges niedriger sein, weil viele Boote und Fabriken zumindest teilweise in ausländischem Besitz liegen und viele Arbeiter aus Asien kommen.

Die Inselstaaten wollen sich mit dem Status quo nicht mehr zufriedengeben. Das brachten sie deutlich am Pacific Tuna Forum zum Ausdruck, das Mitte September im FFA-Hauptquartier in Honiara stattgefunden hat. Alle wichtigen Mitspieler der weltweiten Thunfischindustrie waren versammelt, als Transform Aqorau, Chef der Parties to the Nauru Agreement (PNA), ans Rednerpult trat. «Es ist Zeit, dass wir mehr Einnahmen aus unseren Thunfisch-Ressourcen erzielen», forderte Aqorau.

In der 1982 gegründeten PNA haben sich acht von 17 ozeanischen Staaten zusammengesetzt: die Förderierten Staaten von Mikronesien, Kiribati, die Marshallinseln, Nauru, Palau, Papua-Neuguinea, die Salomonen und Tuvalu. Gewicht haben die PNA, weil in ihren Gewässern 90% der jährlichen Thunfischfänge in den ozeanischen AWZ erzielt werden. Zudem hatten die PNA 2007 ein neues Lizenzsystem eingeführt, das neben der Investition in die Thunfischindustrie die Haupteinnahmequelle sein soll, nämlich das sogenannte Vessel Day Scheme (VDS). Mit dem VDS legen die PNA die Gesamtmenge an Thunfisch fest, die von aussen kommenden Fischern in ihren Gewässern zusteht. Die-

se Fangmenge soll so angesetzt werden, dass ein nachhaltiges Nutzen der Ressource gewährleistet ist. Abgeleitet davon wird eine maximale tägliche Quote errechnet. Für das laufende Jahr gestatteten die PNA 35 000 solcher Tagesquoten, wobei rund ein Fünftel gemäss einem multilateralen Abkommen der US-Flotte zustehen. Das ihnen verbleibende Kontingent dürfen die PNA an Reeder verkaufen, müssen sich beim Verkauf aber an einen Mindestpreis halten. Zurzeit kostet die Lizenz für einen Tag 6000 \$, dreimal mehr als 2010.

Kein einheitliches Auftreten

In der Folge stiegen die Lizenzentnahmen der PNA zwischen 2010 und 2013 von 60 Mio. auf 249 Mio. \$. Zeitgleich legten infolge schrumpfender Thunfischbestände in anderen Weltmeeren der Preis und damit der Wert des in PNA-Gewässern gefangenen Thunfisches stark zu. So bezahlen ausländische Reeder den PNA für ihren Zugang deshalb immer noch nur wenig mehr als 10% des Wertes ihres Fangs. Aqorau ist überzeugt, dass der Preis für die tägliche Fischereilizenz weiter erhöht werden muss. Die Rede war bereits von 10 000 \$ pro Tag. Man überlegt sich zudem, das VDS auf weniger effiziente Fangmethoden auszuweiten.

Das gewählte System hat so seine Schwächen: Aqorau gab offen zu, dass es schwierig ist, nur schon acht PNA-Staaten auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Streit um die Anzahl täglicher

Fischereilizenzen, die jedem Mitglied zusteht, ist dabei noch das harmloseste Problem. Mehr Kopfzerbrechen bereitet, dass sich gewisse Mitglieder nicht an die Abmachungen halten. So hat Kiribati, ein verarmter Atoll-Staat, Anfang 2013 eigenmächtig ein Fischereiabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnet. Abweichler wie Kiribati tragen dazu bei, dass die Gesamtmenge des in PNA-Gewässern gefangenen Thunfisches weiter zunimmt (von 1,25 Mio. t 2011 auf 1,34 Mio. t 2012) und Vorwürfe laut werden, man gebiete der Überfischung keinen Einhalt. Die Position der PNA-Länder in Verhandlungen mit grossen Märkten wird dadurch geschwächt.

Das Ausmass tatsächlicher Überfischung statistisch zu erfassen, ist schwierig. Tatsache ist, dass der Thunfischfang im westlichen und mittleren Pazifik, zu dem die ozeanischen Länder gehören, anders als im atlantischen, indischen und östlichen pazifischen Ozean noch nicht rückläufig ist. Einige sind sich die Wissenschaftler, dass mit dem Grossaugen-Thunfisch auch hier zumindest eine der vier grossen Thunfisch-Arten überfischt ist.

Einnahmen über Lizenzen sind nicht beliebig steigerungsfähig. Die Inselstaaten können ihre Lizenzen nutzen, um die Thunfischindustrie in ihren Ländern zu stärken. Damit kann ihr Anteil an der Wertschöpfung erhöht werden. So hat Papua-Neuguinea, das fünf der acht Fabriken in Ozeanien betreibt, die Vergabe der Lizenzen an ausländische Flotten zuletzt an die Auflage geknüpft, einen Teil des Fangs im Land zu verarbeiten. 2010 war dies bei 30% der Fangmenge der Fall. Um das sehr ehrgeizige Ziel von 100% zu erreichen und damit zum weltweit zweitgrössten Verarbeiter von Thunfisch aufzurücken, plant Papua-Neuguinea weitere Fabriken – genauso wie die Salomonen oder Kiribati, die auch Lunte gerochen haben.

Das Konzept hat Potenzial, weil die pazifischen Staaten den Vorteil haben, viel näher an den Fischgründen zu liegen als ihre asiatische Hauptkonkurrenz. Rund 250 \$ pro Tonne (bei einem Preis von 2117 \$ pro Tonne für den günstigsten Thunfisch, den Echten Bonito) kostet es, in Papua-Neuguinea gefangenen Thunfisch zur Verarbeitung nach Thailand zu bringen. Hinzu kommt, dass die pazifischen Inselstaaten zollfreien Zugang zur EU haben, während etwa die thailändischen oder philippinischen Produzenten einen Importzoll von 24% des Warenwertes zahlen.

Soltuna mit Vorbildcharakter

Dennoch schreiben viele der Fabriken im Pazifik rote Zahlen. Die erwähnten Kostenvorteile werden durch Nachteile anderswo meist aufgehoben. So sind die Aufwendungen für Arbeit, Strom, Benzin und Wasser selbst in den grösseren der Inselstaaten um ein Vielfaches höher als etwa in Thailand. Die Pazifikstaaten müssen in ihre Infrastruktur investieren, um dies zu ändern. Schwache, von Korruption geprägte Verwaltungen lassen Investitionen für ausländische Investoren zudem oft zum Spiessrutenlauf werden. Hinzu kommen Unterschiede in der Arbeitsmentalität. Viele Fabriken in Papua-Neuguinea beschäftigen fast ausschliesslich asiatische Arbeiter. Diese sind die Schichtarbeiter eher gewohnt als die oft noch als Selbstversorger lebenden Einheimischen.

Es gibt auch lobenswerte Beispiele: Die einzige Fabrik zur Verarbeitung von Thunfisch auf den Salomonen lässt sich sehen. Soltuna Ltd. in Noro verarbeitet pro Tag 90 t Thunfisch zu Konserven, die in jedem der kleinen Läden auf den 300 bewohnten Inseln der Salomonen zu finden sind und auch exportiert werden. Die Firma gehört zu 51% Tri Marine, dem weltgrössten Verarbeiter von Thunfisch. Vorbildcharakter hat Soltuna, weil die Firma fast ganz auf lokale Arbeiter setzt. Die Fabrik beschäftigt 1500 Angestellte, die meisten von ihnen Frauen.

Elio Stamm ist freier Journalist und lebt auf den Salomonen.

Die EU – der grösste Markt, aber auch ein Störenfried

Elio Stamm · Die Europäische Union (EU) spielt in Ozeanien, was die Fischerei angeht, drei wichtige Rollen: als Entwicklungshelfer, als Absatzmarkt für Thunfisch und als Reeder, der Zutritt zu Gewässern der Region sucht. Die drei Hüte bringen unterschiedliche Interessen mit sich, was die Beziehungen zu pazifischen Inselstaaten verkompliziert. So hat die EU in den letzten fünf Jahren 172 Mio. € in regionale Projekte zur Förderung der Fischerei investiert – in eine weit entfernte Weltgegend, deren Inselstaaten (ohne Australien und Neuseeland) nur 10 Mio. Einwohner haben, davon 6 Mio. in Papua-Neuguinea.

Im Uno-Entwicklungsindex liegen diese Inselstaaten meist hinter Rang 100. Die EU gab 8,2 Mio. € für das Programm «Devfish II» aus, das die nationale Verwaltung der Industrien stärken und illegale, nicht gemeldete sowie unregulierte Fischerei (IUU) bekämpfen soll; laut Schätzungen entfallen wertmässig bis zu

20% des weltweiten Fischfangs auf die letztgenannte Kategorie.

Die Konsumenten in Europa, damit auch Detailhändler, fordern seit langem nachhaltig gefangenen Fisch. Die EU hat 2010 eine strenge IUU-Verordnung erlassen, die Fischimporte nur noch zulässt, wenn strikte Richtlinien eingehalten werden. Für die Pazifikinseln sind die Vorgaben nur schwer durchzusetzen, trotz Finanzhilfen der EU und Australiens sowie dem regionalen Überwachungszentrum in Honiara auf den Salomonen. Bei der letzten «Polizeiaktion» im Oktober jagten 12 Patrouillenboote und 5 Flugzeuge illegale Fischer. In zehn Tagen wurden 111 Schiffe kontrolliert. Strikte Aufsicht sieht anders aus.

Im schlimmsten Fall droht der Ausschluss vom Markt. Vanuatu und Fidschi sind von der EU verwirnt worden, weil sie die IUU-Richtlinien nicht streng befolgten. Die EU hat die Wirksamkeit des sogenannten Vessel Day Scheme (VDS)

kritisiert, mit dem acht pazifische Inselstaaten den Zugang zu ihren Gewässern und die Fischbestände regulieren. In Ozeanien stossen diese Vorwürfe sauer auf. Erstens ist für die Herkunftsbezeichnung westlicher und mittlerer Pazifik erst dieses Jahr das internationale angesehene Label des «Marine Stewardship Council» für nachhaltigen Fang des Echten Bonito verliehen worden. Zweitens trägt die EU selbst zum Nichtfunktionieren des VDS bei, indem sie mit Kiribati ein Fischereiabkommen unterzeichnet hat, das regionale Fangquoten ignoriert.

Die Pazifikstaaten werfen der EU vor, ihre Marktmacht auszunutzen, um ihrer Fischereiflotte Zugang zu den Gewässern in der Region zu verschaffen. Die EU-Flotte gehört weltweit gesehen zu den grössten, spielt aber in den ozeanischen Gewässern bei besonders effizienten Fangmethoden (Ringwadenfänger) eine stark untergeordnete Rolle. Die Fronten in der Fischereifrage sind derart

verhärtet, dass sich die pazifischen Inselstaaten (ohne Australien und Neuseeland) und die EU seit bald 10 Jahren nicht auf ein Wirtschaftsabkommen haben einigen können. Ein solches soll die ausgelaufene Lomé-Konvention ersetzen, die pazifischen Inselstaaten freien Marktzugang zum EU-Raum ermöglicht, aber nicht WTO-Regeln erfüllt.

Die Inselstaaten wünschen sich den Marktzugang auch für frischen und tiefgefrorenen Fisch, empfinden die dafür von der EU verlangten Massnahmen zum Schutz der Fischbestände aber als unpraktikabel. Letzte Gesprächsrunden scheiterten Mitte Oktober in Brüssel und Anfang Dezember in Honiara unter anderem auch deshalb, weil Papua-Neuguinea und Fidschi sich auf den bilateralen Interimsabkommen ausruhen. Diese unterzeichneten die beiden Staaten 2007 mit der EU; das Interesse für darüber hinausgehende Konzessionen ist verständlicherweise gering.