

Georg Jochum, Leonor Quinteros-Ochoa<sup>1</sup>

## **Kontroversen um nachhaltiges Arbeiten – Das Beispiel der Fischerei in Chile**

**Abstract:** Angesichts einer drastischen Übernutzung der maritimen Fischbestände wird vielfach ein Übergang zu einer nachhaltigen Fischerei eingefordert. Favorisiert werden häufig Strategien einer Privatisierung und Vermarktlichung der Fangrechte, um einen verantwortungsvollen, nachhaltigen Umgang mit den maritimen Ressourcen zu erreichen. Wie allerdings am Beispiel der Neuordnung der Fischerei in Chile durch das Gesetz „Ley Longueira“ im vorliegenden Artikel deutlich gemacht wird, führen diese Strategien zur Verdrängung traditioneller Kleinfischer und sie fördern letztlich eine ökologisch problematische industrielle Fischerei. Unter Bezug auf das sozial-ökologische Leitbild der nachhaltigen Arbeit kann konstatiert werden, dass marktbasierende Strategien zur Erreichung von Nachhaltigkeit in der Fischerei zumeist ihr Ziel verfehlen. Sie verschärfen die sozialen und ökologischen Krisen und legitimieren teilweise Praktiken des Ocean Grabblings. Um eine nachhaltige Arbeit in der Fischerei zu gewährleisten, sind daher gemeinschaftsbasierte Ansätze der Ressourcennutzung zu bevorzugen.

### **1 Einleitung**

Die maritimen Fischbestände sind global in einem besorgniserregenden Zustand. Insbesondere die industrielle Fischerei trägt zu einer nicht nachhaltigen Übernutzung der Ozeane bei. Um den Raubbau an den maritimen Ressourcen zu verhindern, wurde in den letzten Jahren auf Instrumente einer Inwertsetzung der Natur und der Privatisierung von Nutzungsrechten gesetzt. Allerdings haben diese Maßnahmen, wie in diesem Beitrag am Beispiel Chiles gezeigt wird, häufig eine Verdrängung der traditionellen Kleinfischer zur Folge. Die auf ökonomische Ziele fokussierte Idee eines „sustainable use“ der Fischbestände legitimiert so häufig mit dem Land Grabbing vergleichbare Praktiken eines Ocean Grabblings.

Im Folgenden wird unter Bezug auf das Leitbild der nachhaltigen Arbeit dargelegt, dass diese auf eine Kommodifizierung der natürlichen Ressourcen setzenden Formen der Governance der Meere nicht zu einer nachhaltigen Fischerei führen. Um eine echte Transformation hin zu einer sozial wie auch ökologisch nachhaltigen Nutzung der Meere zu ermöglichen – so unsere abschließende Argumentation –, ist es notwendig, gemeinschaftsbasierten Formen der Organisation der Fischerei eine größere Bedeutung zukommen zu lassen.

### **2 Von der nachhaltigen Entwicklung zur nachhaltigen Arbeit?**

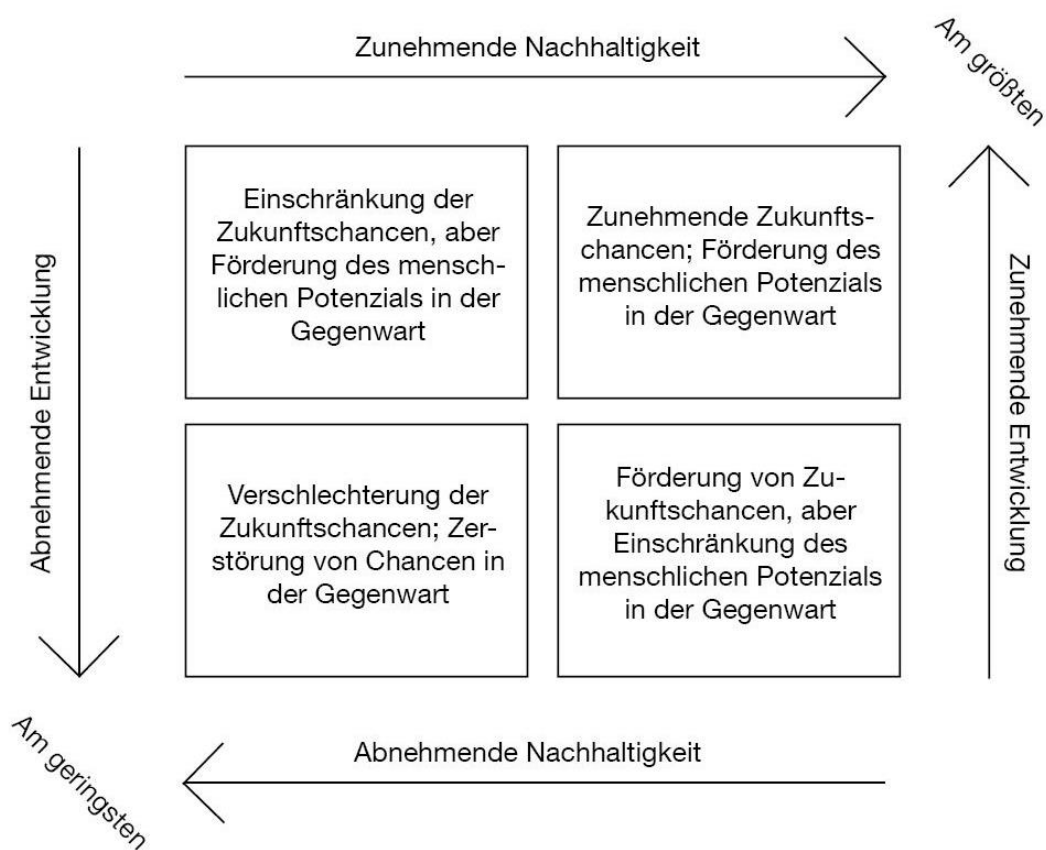
Zentraler Bezugspunkt für die Bewertung der unterschiedlichen Strategien zur Erreichung von Nachhaltigkeit im Bereich der Arbeit in der Fischerei ist in diesem Artikel das Leitbild der „nachhaltigen Arbeit“, das im Bericht des *United Nations Development Programmes* „Arbeit und menschliche Entwicklung“ (UNDP 2015) vorgeschlagen wurde. Hier wird

---

<sup>1</sup> Dr. Georg Jochum, Lehrstuhl für Wissenschaftssoziologie, TU München. E-Mail: g.jochum@tum.de. Leonor Quinteros-Ochoa, Deutsches Jugendinstitut (DJI) München und Universidad Arturo Prat (Iquique, Chile). E-Mail: quinteros@dji.de.

„nachhaltige Arbeit [...] definiert als Arbeit, die der menschlichen Entwicklung förderlich ist und gleichzeitig negative Außenwirkungen, die in verschiedenen geographischen und zeitlichen Zusammenhängen erlebt werden können, verringert oder ausschaltet. Sie ist nicht nur für die Erhaltung unseres Planeten entscheidend, sondern auch, um sicherzustellen, dass künftige Generationen weiterhin Arbeit haben.“ (ebd.: 45)

Im Gegensatz zur klassischen Definition von nachhaltiger Entwicklung im Brundtland-Bericht liegt der Fokus des Leitbildes nicht primär auf der Befriedigung von Bedürfnissen. Vielmehr werden Arbeit und die damit verbundenen Möglichkeiten der Entfaltung von menschlichen Potentialen ins Zentrum gestellt, wie auch die „Matrix nachhaltiger Arbeit“ verdeutlicht (UNDP 2015: 17; vgl. Abb. 1).



**Abbildung 1: Die Matrix nachhaltiger Arbeit**

(Quelle: UNDP 2015: 17)

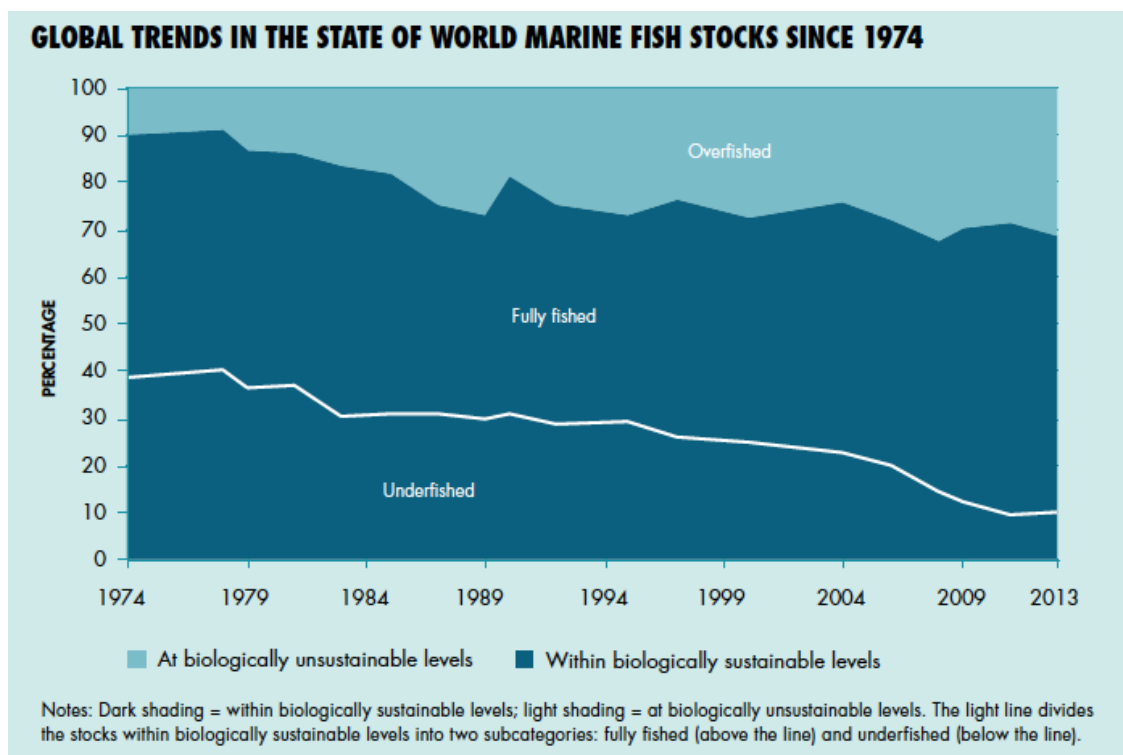
Die Zielsetzung weist eine große Nähe auf zum von der ILO propagierten Leitbild *Decent Work*, d. h. einer guten, menschenwürdigen Arbeit. Ausgangspunkt ist eine klare Orientierung an den Bedürfnissen und Fähigkeiten des arbeitenden Subjekts. Die Nachhaltigkeit der natürlichen Grundlagen von Arbeit wird als Voraussetzung dafür angesehen, dass dieses Ziel einer guten, entwicklungsfördernden Arbeit ebenso auf Dauer realisiert werden kann. Nachhaltige Arbeit legt damit

„einen Schwerpunkt auf Aktivitäten, die eine doppelte Zielsetzung verfolgen: sowohl hohe Nachhaltigkeit als auch hohe menschliche Entwicklung“ (ebd.: 45).

In Anknüpfung daran wird im Folgenden ein Bewertungsmaßstab für nachhaltige Arbeit zugrunde gelegt, der sowohl auf die (ökologische) Nachhaltigkeit der natürlichen Ressourcen als auch auf die Schaffung und Erhaltung von Bedingungen für eine menschenwürdige, die Potentiale der Subjekte fördernde Arbeit abzielt. Verdeutlicht wird der Nutzen dieses Bezugs auf das sozial-ökologische Leitbild der nachhaltigen Arbeit anhand der Diskussionen um nachhaltigen Fischfang – mit besonderer Fokussierung auf die Neuordnung der Fischerei an den chilenischen Küsten.

### 3 Nutzung und Governance der maritimen Ressourcen – ein Überblick

Die Intensivierung der Meeresfischerei in den letzten Jahrzehnten hat zu einer drastischen Überfischung der Bestände vieler Fischarten geführt. Von 1950 bis 1986 sind die Anlandungen von 16,8 Millionen Tonnen auf 86,4 Millionen Tonnen gestiegen (WBGU 2013: 117; FAO 2016b: 13). Seither stagnieren die Erträge trotz verbesserter Techniken. Ursache ist nicht der Übergang zu einer nachhaltigen Fischerei, sondern vielmehr die Überausbeutung. Der Anteil der überfischten Bestände ist zwischen 1974 und 2013 von zehn Prozent auf 31,4 Prozent angestiegen. Entsprechend ist der Anteil der nachhaltig genutzten bzw. der – aus ökonomischer Sicht – unternutzten Bestände geschrumpft (FAO 2016b: 38; vgl. Abb. 2). Dieser Trend konnte auch in den letzten Jahren trotz vielfacher Forderungen nach einem Übergang zu einer nachhaltigeren Fischerei nicht gestoppt werden.



**Abbildung 2: Entwicklung der Fischbestände seit 1974**  
(Quelle: FAO 2016b: 38)

Infolge der Überfischung sinkt der Anteil der geschlechtsreifen Tiere, so dass weniger gelaicht wird und weniger Nachwuchs entsteht, was eine Verschiebung der Alters- und Größenstruktur zur Folge hat. Als besonders problematisch anzusehen, ist der weiterhin in der industriellen Fischerei verbreitete Einsatz von Grundschleppnetzen, die zu langfristigen Schädigungen der maritimen Habitats führen (WBGU 2013: 126). Die Arbeit in der globalen Fischerei ist hinsichtlich ihrer ökologischen Auswirkungen gegenwärtig zweifelsohne nicht nachhaltig, da sie die natürlichen Grundlagen für zukünftige Arbeit untergräbt.

Eine zwiespältige Bilanz lässt sich auch hinsichtlich des Ziels der Schaffung und Erhaltung von Bedingungen für eine gute, die Potentiale der Subjekte fördernde Arbeit ziehen. Denn durch die Ausweitung der industriellen Fischerei, Reformen im Bereich der Fischereirechte und den Rückgang der Bestände sind weltweit die Grundlagen für die Arbeit vieler Kleinfischer bedroht.






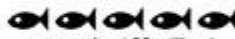








Die Beschäftigung und der Lebensunterhalt von ca. 34 Millionen Menschen weltweit sind derzeit von der Meeresfischerei abhängig. Zählt man die Arbeitsplätze in der Weiterverarbeitung und im Handel hinzu, kommt man sogar auf über 110 Millionen Arbeitsplätze. Rund ein Zehntel der Weltbevölkerung ist für seinen Lebensunterhalt auf die Fischerei oder die Fischzucht angewiesen (WBGU 2013: 124; FAO 2016a: 7).

Etwa die Hälfte der maritimen Fischer sind sogenannte Kleinfischer (12 bis 14 Millionen). Hierzu werden mit kleineren Booten und traditionellen Methoden zu meist selbstständig arbeitende Fischer gezählt, die in Voll- und Teilzeit primär für den eigenen sowie den lokalen Bedarf fischen (FAO 2015: ix). Berücksichtigt man die weitere Wertschöpfungskette bis zum Verzehr, so wird die zentrale Bedeutung der Kleinfischerei für den Lebensunterhalt vieler Menschen insbesondere in Entwicklungsländern deutlich. Von der Kleinfischerei hängen weltweit 90 Prozent der Arbeitsplätze im Fischereisektor ab. Von den hier tätigen Personen sind die Hälfte Frauen, die hauptsächlich im Bereich der Weiterverarbeitung dominieren (90 Prozent). Die Männer hingegen stellen mit 80 Prozent vor allem im Fischfang den Hauptanteil der Arbeitenden (FAO 2016a: 7). Zu berücksichtigen ist auch die Bedeutung von saisonaler und Gelegenheitsfischerei, die gerade in Notzeiten einen wesentlichen Beitrag zur Ernährung leisten kann (FAO 2015: ix). De Schutter hebt die zentrale Rolle der Kleinfischerei für „sustaining livelihoods“ (De Schutter 2012a: 4) hervor.

Die Arbeit in der Kleinfischerei sollte allerdings auch nicht verklärt werden: Häufig sind gefährliche Arbeitsbedingungen kennzeichnend und mehr als fünf Millionen Fischer verdienen weniger als einen Dollar am Tag (FAO 2016a: 7). Allerdings ist ebenfalls hinzuzufügen, dass sich die Bedingungen teilweise erst infolge der Konkurrenz mit den industriellen Großfishern verschlechtert haben und insgesamt betrachtet mit der Kleinfischerei durchaus viele Vorteile verbunden sind:

In der industriellen Fischerei sind ca. 200 Personen für den Fang von 1000 Tonnen Fisch notwendig, während in der Kleinfischerei für die gleiche Menge etwa 2400 Personen tätig sind (ebd. 4). Man könnte diese höheren Beschäftigungseffekte

der Kleinfischerei als Indiz für deren Ineffizienz deuten. Jedoch lässt eine Gesamtanalyse erkennen, dass unter Berücksichtigung des Ressourcenverbrauchs und der Nutzung der Fischbestände die Kleinfischerei eine positivere Bilanz aufweist. Jacquet und Pauly machen in ihrem Vergleich zwischen industrieller und Kleinfischerei deutlich, dass erstere mehr Subventionen erhält, einen weitaus höheren Energieverbrauch aufweist und mehr nicht verwerteten Beifang erzeugt. Auch ist der Anteil der zu Fischmehl und Ölen verarbeiteten Fische höher, während der Fang der Kleinfischerei in der Regel für den unmittelbaren menschlichen Konsum bestimmt ist und vor allem in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zur Lebensmittelversorgung der lokalen Bevölkerung leistet (Jacquet und Pauly 2008; vgl. Abb. 3).

FISHERY	LARGE SCALE 	SMALL SCALE 
<b>BENEFITS</b>		
Subsidies	\$\$\$\$\$ 25-27 billion	\$ 5-7 billion
Number of fishers employed	 about 1/2 million	 over 12 million
Annual catch for human consumption	 about 30 million t	 same: about 30 million t
Annual catch reduced to fishmeal and oils	 35 million t	 Almost none
Annual fuel oil consumption	 about 37 million t	 about 5 million t
Catch per tonne of fuel consumed	 1-2 t	 4-8 t
Fish and other sealife discarded at sea	 8-20 million tonnes	 Very little

**Abbildung 3: Industrielle Fischerei und Kleinfischerei im Vergleich**

(Quelle: Jacquet und Pauly 2008: 833)

Der WBGU kommt zu dem Schluss, dass „die Kleinfischerei [...] also mit höherem Arbeits-, aber geringerem Energieaufwand deutlich zielgenauer [fischt]“ (WBGU 2013: 129) und deshalb bezogen auf die ökologischen Auswirkungen „global gesehen, nachhaltiger operiert als die industrielle Fischerei“ (ebd.: 128).<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Hinsichtlich der Frage nach den Bedingungen für eine menschenwürdige, die Potentiale fördernde Arbeit – und damit des zweiten gesetzten Kriteriums für nachhaltige Arbeit – fällt ein Vergleich zwischen Kleinfischerei und industrieller Fischerei schwer. Zwar ist das in der industriellen Fischerei erzielte Einkommen teilweise höher, doch die Arbeitsbedingungen sind häufig unzulänglich. Vor allem auf asiatischen Fangschiffen sind mitunter sklavenähnliche Arbeitsformen verbreitet (vgl. ILO 2017: 34).

Trotz der positiveren Bilanz der Kleinfischerei steht diese in den letzten Jahren aufgrund der Konkurrenz durch die industrielle Fischerei und illegale, ohne Lizenzen operierende Fangschiffe, die Verschmutzung der Meere, den Klimawandel sowie die neoliberale Handels- und Wirtschaftspolitik weltweit unter erheblichem Druck. Vor allem die Aneignung von traditionellen Fischgründen infolge neuer Regulierungsformen und die Konkurrenz durch die weltmarktorientierte Großfischerei hat in den letzten Jahren in zahlreichen Ländern zu einer Gefährdung der Arbeits- und Lebensgrundlagen vieler Kleinfischer geführt. De Schutter hat diesen Prozess in Anlehnung an den Begriff Land Grabbing (Kress 2012; Pearce 2012) als „Ocean-grabbing“ bezeichnet:

„‘Ocean-grabbing’ – in the shape of shady access agreements that harm small-scale fishers, unreported catch, incursions into protected waters, and the diversion of resources away from local populations – can be as serious a threat as ‘land-grabbing’” (De Schutter 2012b: o. S.).

Diese Aneignung der maritimen Gemeingüter kann als eine neue Form der „Einhegung der Commons“ (Tricarico und Löschmann 2012), wie sie bereits den frühen Kapitalismus kennzeichnete, angesehen werden. Folgende zentrale Triebkräfte für das Ocean Grabbing können benannt werden:

- Die Entstehung eines neuen Regimes der Gewinnung und Distribution von Lebensmitteln, das die Produktionsketten refiguriert und zu einer zunehmenden Integration des Fischfangs in globale Verwertungsketten führt. Folge ist die steigende Kontrolle des Zugangs zu den Fischgründen, der Verarbeitung sowie schließlich des Verkaufs an den Einzelhandel durch einige wenige transnational operierende Akteure (TNI 2014: 16).
- Seit den 1990er Jahren eine zunehmende Verlagerung der Fischereiaktivitäten von Industrie- und Schwellenländern in Fanggebiete in Entwicklungsländern, wodurch insbesondere in Afrika die Fischbestände in dort traditionell von Kleinfischern genutzten Gebieten dezimiert wurden (WBGU 2013: 129).
- Der allgemeine Trend zur Finanzialisierung natürlicher Ressourcen. Das Finanzkapital entdeckte ähnlich wie beim Land Grabbing die maritimen Ressourcen als Anlagemöglichkeit. Das führte in den letzten Jahren zu einer vermehrten Kommodifizierung der Fischereirechte (TNI 2014: 17).

In diesem Zusammenhang ist nun eine zunehmende Verbindung zwischen neoliberalen Vermarktlichungsdiskursen und Debatten um nachhaltige Entwicklung zu konstatieren. Insbesondere von Seiten der Weltbank wurde argumentiert, dass durch die stärkere Nutzung von Finanzkapital und die Vermarktlichung der maritimen Ressourcen auch ein besserer Schutz der Meere erreicht werden könne. In einer 2009 publizierten Schrift mit dem Titel „Sunken Billions“ (World Bank 2009) wird diese Überlagerung von neoliberalem Diskurs und Nachhaltigkeitsrhetorik klar erkennbar. Der Begriff der „sunken billions“ bezieht sich sowohl auf die 50 Milliarden Dollar, die durch die ökonomische Unternutzung der Meere verloren gehen würden, als auch auf die Verluste durch die Übernutzung der Fischbestände (ebd.: xvii). Die umfassende Kommodifizierung der Meere wird hierin als idealer Weg für eine effektivere Nutzung der Meeresressourcen propagiert. Diese Strategie kann im Kontext der

„Inwertsetzung von Natur“ (Görg 2016) verortet werden, wie sie ebenfalls bezüglich vieler anderer natürlicher Ressourcen in den letzten Jahren erfolgt ist. Auf dem Rio+20-Summit im Jahre 2012 in Rio präsentierte die Weltbank schließlich ihren einflussreichen Vorschlag einer „Global Partnership for Oceans“ (World Bank 2012). Deren zentrale Ziele bestanden darin,

„to significantly increase global food fish production from both sustainable aquaculture and sustainable fisheries“ sowie „[to] reduce the open access nature of fisheries by creating responsible tenure arrangements, including secure access rights for fishers“ (ebd.: o. S.).

Die Strategie der Weltbank ist exemplarisch für die derzeit noch hegemonialen Konzepte im Diskurs um die effektive Governance der Meere. Die Idee der Nachhaltigkeit kann hierbei geradezu als legitimatorischer Überbau für die neuen Formen der marktbasierter Regulierung der Nutzung maritimer Ressourcen angesehen werden. Das zentrale Argument ist, dass ein Raubbau an den Ressourcen unvermeidlich sei, solange der Ozean eine offen zugängliche Ressource bleibe. Erst eine Privatisierung der Eigentumsrechte gebe den Anreiz für Unternehmen, die Fischbestände verantwortungsvoll und nachhaltig zu nutzen. Die Etablierung privater Nutzungsrechte und damit eines „*rights-based fishing systems*“ durch Mechanismen wie „*individual transferable quotas*“ (ITQs) würde hierzu beitragen (TNI 2014: 11, 21). Durch die Privatisierung der Meere, marktorientierte Mechanismen und klare Rahmenbedingungen für Großinvestitionen könnte demnach eine nachhaltige Fischerei ermöglicht werden, welche auch den wachsenden Bedarf der Weltbevölkerung an maritimen Lebensmitteln befriedigt.

Die Autoren des Berichts „The Global Ocean Grab“ (TNI 2014) verweisen hingegen auf die Schattenseiten dieser Prozesse und die Widersprüche in der Argumentation. Demnach sei das Argument einer Ausweitung der industriellen Fischerei zur Sicherung der Ernährung der Weltbevölkerung irreführend, da es aktuell nicht um die Menge an Nahrungsmitteln, sondern um Fragen des Zugangs und der Verteilung gehe. Auch würden die humanen und sozialen Dimensionen der Fischerei ausgeblendet und vernachlässigt. Es wird übersehen, dass ebenso durch gemeinschaftsbasierte Formen der Governance eine effektive Verwaltung der natürlichen Ressourcen erreicht werden könnte (ebd.: 20). Die hegemonialen Strategien zur Erreichung von Nachhaltigkeit würden letztlich zu einer Verdrängung der Kleinfischer führen. Dem Ansatz der „*rights-based fisheries*“, der die Privatisierung der Fischerei legitimiert, setzen die Vertreter der Kleinfischer deshalb einen „*human rights-based approach*“ entgegen, mit dem Fragen der Menschenwürde, der Ernährungssicherheit, des sozialen Zusammenhalts und der Entwicklung der humanen Kapazitäten ins Zentrum rücken (ebd.: 39).

Die Kontroverse verweist letztlich zurück auf die Problematik der „Tragedy of the Commons“ (Hardin 1968). Wie Hardin in seinem berühmten Artikel am Beispiel der Nutzung von Weideland argumentiert, liegt die „Tragik der Allmende“ darin, dass frei verfügbare, aber begrenzte Ressourcen aufgrund des Eigennutzes der Einzelnen von Übernutzung bedroht sind: „Freedom in commons brings ruin to all“ (ebd.: 1244). Notwendig für eine nachhaltige Nutzung sei daher eine klare Regulierung des Zu-

gangs zu den Gemeingütern, die entweder durch strenge staatliche Kontrolle oder aber eine Privatisierung des Landes erreicht werden könne. Neben der Nutzung von Allmendegütern wie Wiesen und Wald war es vor allem die Fischerei, auf die diese Logik immer wieder angewendet wurde.

Die Theorie ist vielfach kritisiert und widerlegt worden. Wie Berkes und Kislalioglu in „Community-based management and sustainable development“ (1991) aufzeigen, gibt es keine den Menschen intrinsische Motivation zur Übernutzung von Gemeinschaftsressourcen. Es kann eine Vielzahl von Beispielen dafür angeführt werden, dass Gemeinschaften gerade im Bereich der Fischerei die Commons nachhaltig nutzen (ebd.: 568). Der gemeinschaftsbasierte Ansatz ist daher durchaus als ein effizienter Weg der Governance von Allmendegütern jenseits von Staat und Markt anzusehen (vgl. auch Ostrom 1990, 2011).

Longo und Clausen gehen in ihren Untersuchungen zu den Ursachen des Misslingens der Nutzung von Commons in der Fischerei sogar noch einen Schritt weiter. Sie kommen zum Schluss, dass es häufig erst die Einführung von Marktmechanismen war, die zur scheinbaren Tragödie der Allmende führte. Die Autoren sprechen daher von einer „Tragedy of the Commodity“ (Longo und Clausen 2011) als zentrale Ursache für die zunehmende Nicht-Nachhaltigkeit der Nutzung der maritimen Ressourcen. So hat im Mittelmeerraum erst die kapitalistische Kommodifizierung des jahrtausendelang ohne größere Probleme ausgeübten Thunfischfangs zu einer Übernutzung der Ressourcen beigetragen:

„The collapse of this traditional fishery has been due, in no small part, to the processes of capitalist valorization, illustrating a tragedy of the commodity.“ (ebd.: 322)

Nicht die Vermarktlichung ist demnach die Lösung für die vermeintliche Tragödie der Allmende, sondern nur durch die Befreiung von der Dominanz des Marktes lässt sich eine Überwindung der „Tragödie der Kommodifizierung“ – so die hier gewählte freie Übersetzung – und ein Übergang zur Nachhaltigkeit erreichen (vgl. ebenfalls Longo et al. 2015).

Angesichts dieser Befunde und Kontroversen stellt sich die Frage, inwiefern die Transformation hin zu einer nachhaltigen Fischerei tatsächlich durch eine marktorientierte Reform der Regulierung der Fischbeständenutzung erreicht werden kann oder aber eine grundlegend andere Strategie verfolgt werden müsste. Im Folgenden wird diese Frage unter Bezug auf das Leitbild der nachhaltigen Arbeit am Beispiel der Governance der maritimen Ressourcen in Chile näher diskutiert.

#### **4 Die Fischerei in Chile und die Tragödie der Kommodifizierung**

Das chilenische Parlament verabschiedete 2013 ein neues Fischereigesetz, das sogenannte *Ley Longueira*, dessen offizielles Ziel der Übergang zu einer nachhaltigen Nutzung der Fischbestände war. Durch eine Privatisierung der Fischereirechte sollte in Verbindung mit einer Kontrolle der Fangquoten ein verantwortungsvoller Umgang mit den maritimen Ressourcen erreicht werden. Zu Grunde lag die oben skizzierte Begründung, dass bei einem offenen Zugang eine Übernutzung der Fischbestände unvermeidlich sei und durch eine Privatisierung die neuen Besitzer zu einer vorsor-



genden Bewirtschaftung übergehen würden. Aus Sicht von Kritikern führt das Gesetz allerdings zu einer Untergrabung der Arbeitsmöglichkeiten vieler Kleinfischer. Auch das Ziel einer ökologisch nachhaltigeren Nutzung der maritimen Ressourcen wird hierdurch nicht erreicht.

Dieses Gesetz und seine Auswirkungen sind nur im Kontext eines weit zurückreichenden Prozesses der Kommodifizierung der Meere zu verstehen. Bereits 1958 wurde eine stärkere kommerzielle, exportorientierte Nutzung der Fischbestände zu einem wichtigen Bestandteil der Entwicklungspolitik der chilenischen Regierung. Zwischen 1959 und 1970 wurde die Fischproduktion in Chile von 300.000 Tonnen auf bis zu 1,4 Millionen Tonnen erhöht. 1965 existierten schon 37 Fischmehlfabriken und 251 Fischerflotten (Camus und Hayek 1998: 12 f.).

Diese Politik führte insbesondere zu einem Aufschwung der Fischmehlindustrie in Chile, aber auch zur Überfischung der „Anchoveta“ (Sardellen). Dies mündete in eine ökonomisch-ökologische Tragödie, als es im Jahr 1965 in Verbindung mit meeresklimatischen Veränderungen durch den Einfluss des warmen Meeresstroms „El niño“ zu einer drastischen Reduktion der Fischbestände kam. Auf diese Entwicklungen reagierte die christdemokratische Regierung von Frei Montalva (1969) mit einem Plan zur Nutzungsbeschränkung, um den Fortbestand der Fischbestände zu garantieren. Dessen Umsetzung hatte einen ökonomischen Konzentrationsprozess sowie eine starke Reduktion der Zahl der Fischereigemeinschaften und der Kleinfischer zur Folge.

Mit dem Übergang zur sozialistischen Regierung Allende wurde eine Wende in der Fischereipolitik eingeleitet. Nicht mehr die weltmarktorientierte Produktion von Fischmehl sollte im Zentrum stehen, sondern die Ernährung der Bevölkerung und somit auch ihre Gesundheit sollten durch die vermehrte Nutzung von Meeresprodukten verbessert werden. Nach dem Wahlsieg der UNIDAD POPULAR unter Allende wurde 1970 eine Kampagne zur Förderung des Konsums von Seehecht eingeleitet. Ziel war neben der Steigerung des Fischkonsums eine Verbesserung der ökonomischen Situation der traditionellen Fischer. Allende nannte die Maßnahme die „Seehecht-Revolution“, die nicht nur den Verkauf von preiswerten Fischen und Meeresfrüchten für die Chilenen garantieren, sondern auch wissenschaftliche Studien über den Pazifik fördern und die Kompetenzen der Fischer durch kostenlose Ausbildungen verbessern sollte (Allende 1970). Außerdem wurde ein Abkommen mit der Sowjetunion geschlossen, die im chilenischen Meer industriell fischen durfte und hierfür einen Teil des Fangs an den chilenischen Staat abliefern musste. Der Preis für Fisch reduzierte sich für die Konsumenten stark.

Die Bestrebungen stießen jedoch auf starken Widerstand der rechten Parteien und Medien. Die Zeitung „El Mercurio“, die finanziell von den USA unterstützt wurde, begann eine Kampagne gegen die Ernährungsmaßnahmen der Unidad Popular (Lopez 2005). Demnach sei es

„schwer, den Fisch zu kochen, er hat kein gastronomisches Aussehen, er muss vor dem Kochen bearbeitet werden, er hat keinen guten Geschmack, dem normalen Chilenen schmeckt es nicht“ (zitiert nach Allende 1970).

Es wurde berichtet, dass die Fische verdorben und mit Drogen injiziert waren (Drago 2003: 44). Die Kampagne hatte zur Folge, dass viele Chilenen tatsächlich an der Qualität des Seehechts zu zweifeln begannen. Sie war Teil der von den USA finanzierten und unterstützten Maßnahmen, die auf die Untergrabung der ökonomischen Politik der Allende-Regierung zielten. Mit dem von der CIA gesteuerten Putsch durch Pinochet am 11. September 1973 fand auch die Seehecht-Revolution ihr Ende.

Unter der rechten Diktatur wurde wieder eine stärker weltmarktorientierte Fischereipolitik verfolgt. 1978 gründete sich die SERNAPESCA (Servicio Nacional de Pesca), die dem neoliberalen Programm der in Chile wirkenden sogenannten Chicago Boys folgend eine Politik der totalen ökonomischen Öffnung einleitete. In den Folgejahren begann eine starke Ausbeutung der Fischbestände durch japanische, koreanische und spanische Schleppnetzflotten. Die Überfischung führte zwischen 1982 und 1983 in Verbindung mit der Rückkehr des „El niño“ erneut zu einer drastischen Reduktion und partiellen Erschöpfung der Bestände. 1983 leitete die Regierung schließlich eine Reduzierung der Anzahl von ausländischen Flotten ein. Zudem wurde auf den Aufbau einer eigenen Fischindustrie mit ausländischem Kapital gesetzt (Camus und Hayek 1998: 15). Die starken Investitionen in Fischverarbeitungsanlagen (Fischmehl, Konserven und Tiefkühlfisch) hatten allerdings die Verseuchung von Wasser und Luft in Arica, Iquique, Antofagasta sowie Talcahuano zur Folge (ebd.). 1989 wurden Fischquoten bezüglich der maximalen Nutzung der Fischbestände eingeführt. Daraus ergab sich eine starke Konkurrenz zwischen den Fischern, eine Begünstigung der großen, schnell und effizient arbeitenden Fischereiflotten und damit eine weitere Unternehmenskonzentration.

Im gleichen Jahr endete die chilenische Diktatur durch ein demokratisches Plebiszit. Die neuen demokratischen Regierungen brachen jedoch nicht mit der neoliberalen ökonomischen Politik der Diktatur, sondern setzten diese fort – wie auch bei der Fischereipolitik deutlich wird. 2002 wurden auf Grundlage einer Veränderung des Fischereigesetzes erstmals Fischereilizenzen für einen Zeitraum von zehn Jahren verkauft. Diese wurden an große Fischereiunternehmen vergeben, was die Konzentration der Rechte an 90 Prozent der Fischbestände in Händen von vier Firmen in Chile zur Folge hat. Das Ziel einer schonenderen Nutzung der Ressourcen wurde mit als Grund für die Reformen genannt. Die neuen Gesetze machten theoretisch eine stärkere Regulierung der Fischereiaktivitäten und die Festlegung von Schonzeiten durch den Staat möglich. Es bestand aber noch kein enger Zusammenhang mit der globalen Debatte um die nachhaltige Nutzung der maritimen Ressourcen. Faktisch wurden die Bestände weiterhin durch die industriellen Fischereiflotten Chiles und anderer Nationen übernutzt.

Die Probleme der Überfischung und der Nicht-Nachhaltigkeit der Nutzung der maritimen Ressourcen verstärkten sich somit in den Jahren nach 2002 erneut. Im Jahre 2013 wurden während der Regierungszeit des rechts-konservativen Präsidenten Sebastián Piñera vom chilenischen Parlament grundlegende Änderungen am nationalen „Ley general de Pesca y Acuicultura“ (Allgemeines Gesetz zur Fischerei und Aquakultur) vorgenommen. Das überarbeitete Gesetz, das nach dem federführenden Wirtschaftsminister Pablo Longueira auch als Ley Longueira bezeichnet wird,

enthielt – so zumindest die offizielle Betitelung der Gesetzesmodifikation – „Änderungen im Bereich der Nachhaltigkeit der biologischen Ressourcen des Meeres (Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos)“ (Republica de Chile 2013). Dementsprechend heißt es in der Einleitung:

„Das Ziel dieses Gesetzes ist die Bewahrung und die nachhaltige Nutzung (uso sustentable) der hydrobiologischen Ressourcen durch die Anwendung einer vorsorgeorientierten Betrachtungsweise und eines ökosystemorientierten Ansatzes bei der Regulierung des Fischfangs und dem Schutz der Meeresökosysteme.“ (ebd.: 2)

Mit dem Gesetz wurde die Unterteilung der nationalen Fischereigebiete innerhalb der 200-Meilen-Zone vor der über 4000 Kilometer langen chilenischen Küste in sieben Großgebiete beschlossen. Die Fischereirechte innerhalb dieser Gebiete wurden versteigert und dabei nun auf Dauer vergeben. Die Möglichkeit einer Wiederverstaatlichung ist faktisch ausgeschlossen. Zum Zuge kamen bei der Gebietsvergabe die Unternehmen von sieben einflussreichen chilenischen Familien mit großen industriellen Fangflotten, die bereits in den Jahren zuvor vom Konzentrationsprozess im Fischereibereich profitiert hatten und damit ihre Position festigen sowie ausbauen konnten. Aufgrund von Verbindungen zwischen den Familien kontrollieren heute faktisch vier Großunternehmen die Fischerei in Chile. Der bereits in den 1950er Jahren begonnene Prozess der zunehmenden Verdrängung der traditionellen Kleinfischerei und der Durchsetzung einer industrialisierten, weltmarktorientierten Fischerei wurde mit neuer Macht fortgesetzt (vgl. Blickpunkt Lateinamerika 2012a, 2012b; 2016; LabourNet Germany 2016).

Die Verbindung des Nachhaltigkeitsdiskurses mit der weiteren Privatisierung der Fischerei zugunsten der großen Unternehmen in Chile wirft die Frage nach den eigentlichen Motiven für das neue Gesetz auf. Als wesentlicher Grund für dessen Erlass kann das Interesse der Großunternehmen an einer Ausweitung ihrer Kontrolle über die Fanggebiete angesehen werden. Das wird nicht zuletzt daran deutlich, dass bei der Verabschiedung des Ley Longueira in starkem Maße Korruption mit im Spiel war. Bereits früh wurden Vorwürfe gegen einige Abgeordnete erhoben, Bestechungsgelder von der *Grupo Angelini* erhalten zu haben (Blickpunkt Lateinamerika 2016). Die Grupo Angelini, die Haupteigner des Fischereiunternehmens Corpesca ist, erwarb nach dem Erlass des Gesetzes die Fischgründe im Norden Chiles. Zunehmend wird deutlich, dass ebenfalls Minister Longueira Bestechungsgelder direkt von den Unternehmen erhielt.

Das Leitbild der nachhaltigen Fischerei besitzt letztlich primär eine legitimatorische Funktion für das Gesetz, welches faktisch eine weitere Stufe der kapitalistischen Kommodifizierung der maritimen Ressourcen zum Ziel hat. Die von der Weltbank seit 2008 propagierte Strategie einer stärkeren ökonomischen und zugleich nachhaltigen Nutzung der Meere stellte einen geeigneten Bezugspunkt für die Rechtfertigung des Gesetzes dar. Zwar wird in diesem nicht unmittelbar auf die Konzepte der Weltbank und die Diskussionen innerhalb der UNO Bezug genommen, jedoch lassen das Vokabular sowie die empfohlenen Maßnahmen klar den Einfluss der globalen Debatte erkennen.

Vertreter der Zivilgesellschaft und die Gewerkschaften der Kleinfischer forderten immer wieder, das Gesetz wegen des illegalen Zustandekommens und seiner problematischen Auswirkungen zurückzunehmen. Vor allem für die chilenischen Kleinfischer waren der Erlass und die Implementierung des Gesetzes mit vielen Nachteilen verbunden. Man kann die Aneignung des Meeres durch die Großunternehmen durchaus als einen vom chilenischen Staat unterstützten Akt des Ocean Grabblings ansehen. Das Fanggebiet der Kleinfischer wurde auf den küstennahen Bereich in einer Fünf-Meilen-Zone beschränkt. Eine Beteiligung an der Versteigerung der Konzessionen war den Kleinfischern aus finanziellen Gründen unmöglich. Durch die Reduktion ihrer Fanggebiete, die das Gesetz bewirkte, ist die Existenz von 100.000 traditionellen Fischerfamilien gefährdet (Blickpunkt Lateinamerika 2016). Die Fangmengen gehen ebenfalls zurück, weil bei vielen Fischarten nur begrenzte Quoten für die Kleinfischer bestimmt sind. Zugleich reduziert die Überfischung außerhalb der Fünf-Meilen-Zone auch die Bestände im küstennahen Bereich – die Logik der Parzellierung stößt im fluiden Gebiet des Meeres an Grenzen. Dies hat wiederum zur Folge, dass die Kleinfischer ihre Zone oft nach außen überschreiten. Die Geldstrafen, welche hierfür verhängt werden, führen zu weiteren ökonomischen Verlusten.<sup>3</sup>

Dabei ist anzumerken, dass die Kleinfischer keine homogene Gruppe bilden. So unterscheiden sich die Größe der Fischereiboote und ihre technische Ausstattung. Die Besitzer größerer Boote können unter den neuen Bedingungen eher ökonomisch wirtschaften und technische Neuerungen finanzieren. Häufig werden von selbstständigen Bootseignern andere Fischer als abhängig Beschäftigte angeheuert und der Fang teilweise auch an Unternehmen der industriellen Fischerei weiterverkauft.

Weitaus problematischer ist die Situation der Fischer mit kleinen Booten. Die *Food and Agriculture Organization* plädiert deshalb in einer Evaluation des Ley Longueira dafür, eine stärkere Differenzierung zwischen den mittleren und den wirklich kleinen Fischern vorzunehmen, um besser auf die besonderen Interessen und Probleme letzterer eingehen zu können (FAO 2016c: 128). Für den Großteil dieser Fischer, die in der Regel selbstständig tätig sind, ist ein Prozess der zunehmenden Verschlechterung der Arbeitsbedingungen feststellbar. Durch den Rückgang der Fangmengen reduzieren sich die aus dem Fischfang erzielten Erlöse. Da den Fischern nur der Fang bestimmter Fischarten erlaubt ist und deren Bestände jahreszeitlichen Schwankungen unterliegen, wechseln sich zudem Phasen mit ausreichendem Einkommen mit Zeiten der Not ab. Finanzielle Rücklagen für anstehende Renovierungen und technische Erneuerungen können in der Regel nicht angelegt werden. Auch die Frauen, die bisher teilweise in die Weiterverarbeitung und den Verkauf eingebunden waren, sind vom Rückgang der Fangmengen betroffen. Ergänzende, schlecht bezahlte Tätigkeiten wie Algensammeln gleichen die Einkommensverluste nur unzureichend aus. Die Fischer sind nun zunehmend auf einen Nebenerwerb auf dem Land angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Mitunter wird der

---

<sup>3</sup> Die Darstellung der Situation der Kleinfischer beruht auf Interviews, die mit dem Sprecher der Fischereigenossenschaft „Sindicato Caleta Cavanca“, Rodrigo Oliva Vicentelo, und drei weiteren Kleinfischern in Iquique durchgeführt wurden.

Fischfang letztlich zur Nebenerwerbstätigkeit.<sup>4</sup> Interviewte Fischer in Iquique gaben an, die Fischerei noch so lange auszuüben, wie sie gesundheitlich dazu in der Lage sind. Jüngeren Nachwuchs gibt es kaum, da mit dem Gewerbe keine Zukunftschancen verbunden werden. Das Ley Longueira führt damit nicht zu einer abrupten Verdrängung der Kleinfischer, sondern hat vielmehr einen allmählichen Prozess des Verschwindens der Kleinfischerei zur Folge. Hinzuzufügen ist, dass sich durch die Reduktion der Fangmenge der Kleinfischer, die eher für den lokalen Markt produzieren, auch die Preise für Fisch erhöht haben. Im fischreichen Chile ist daher paradoxerweise frischer Fisch für viele Menschen in der extrem ungleichen Gesellschaft ein Luxusgut geworden.



**Abbildung 4: Schiffe von Kleinfischern im Hafen von Iquique**  
(Foto: Georg Jochum)

Legt man das von der UNDP formulierte Leitbild der nachhaltigen Arbeit als Bewertungsmaßstab zugrunde, so ist das Gesetz in Hinblick auf seine sozialen Auswirkungen klar als nicht nachhaltig zu beurteilen. Es dient nicht „der Förderung des menschlichen Potentials“ (UNDP 2015: 17) durch Arbeit und schafft keine Bedingun-

---

<sup>4</sup> Ein kleiner Teil der Fischer wanderte in die industrielle Fischerei ab. Aufgrund des hohen Technisierungsgrades wurden in diesem Bereich allerdings relativ wenig neue Arbeitsplätze geschaffen. Die erzielten Einkommen sind im Schnitt etwas höher als in der Kleinfischerei.

gen für gute, menschenwürdige Arbeit. Es verschlechtert vielmehr für einen Großteil der Kleinfischer die Voraussetzungen für eine gute, der menschlichen Entwicklung förderliche Arbeit. Zudem untergräbt es die ökonomischen und ökologischen Grundlagen für die Arbeit zukünftiger Generationen.

Die Organisationen der Kleinfischer protestierten von Beginn an gegen die Verabschiedung des Gesetzes und fordern bis heute mehrheitlich dessen Aufhebung (Blickpunkt Lateinamerika 2012a, 2016). Von den Organisationen der indigenen Fischereigemeinden insbesondere im Süden des Landes wurde auch reklamiert, dass sie – entgegen der ILO-Konvention 169 zum Schutz der indigenen Völker – nicht in die Erarbeitung des Gesetzes einbezogen wurden (Blickpunkt Lateinamerika 2012b).

Entsprechend der skizzierten Heterogenität der sogenannten Kleinfischer ist allerdings der Widerstand gegen das Gesetz nicht einheitlich. Von den traditionellen Gewerkschaften lehnt die *CONEPACH* (La Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile), eine eher links orientierte Vereinigung von Fischern und Fischereigenossenschaften<sup>5</sup>, das Ley Longueira weitgehend ab. Die *CONFEPACH* (Confederación Nacional de Federaciones de Pescadores Artesanales de Chile), eine von den Christdemokraten initiierte Gegengewerkschaft, die stark an den Verhandlungen zum Gesetz beteiligt war und die eher die Interessen der Fischer mit Schiffen mittlerer Größe vertritt, unterstützt es hingegen. Radikalerer Protest geht häufig von kleineren Organisationen der marginalisierten Kleinfischer aus, die sich mit eher lokalen, teilweise von Gewalt auf beiden Seiten begleiteten Aktionen gegen das Ley Longueira wehren. Allerdings wurden auch landesweite Bündnisse geschlossen. Die Vereinigung CONDEPP (Consejo Nacional por la Defensa del Patrimonio Pesquero de Chile) gründete sich 2012 aus Anlass des Widerstandes gegen das Gesetz (CONDEPP 2012). Mit dem „Frente Amplio de Pescadores Artesanales de Chile“ formierte sich im Herbst 2016 erneut ein breites landesweites Bündnis von Fischereikooperativen, das in Protestaktionen in ganz Chile die Rücknahme des Fischereigesetzes forderte (Radio del Mar 2016). Dieses Bündnis steht dem neuen links-alternativen Parteienbündnis Frente-Amplio nahe.

Die Aktionen der Fischer werden zugleich häufig von sozial-ökologischen Bewegungen unterstützt. Man kann den Widerstand gegen das Ley Longueira durchaus als weiteres Beispiel für die von Svampa als „öko-territoriale Wende der Kämpfe“ (Svampa 2015: 166) bezeichnete Neuformierung des Protestes in Lateinamerika ansehen. Dies ist gleichfalls ein Indiz dafür, dass die Arbeitskämpfe der Zukunft möglicherweise vermehrt infolge sozial-ökologischer Probleme geführt werden.

Der ökologisch motivierte Widerstand hat seine Ursachen unter anderem darin, dass mehr als fraglich ist, ob der offiziell mit dem Ley Longueira intendierte Übergang zu einer nachhaltigeren Ressourcennutzung tatsächlich erreicht wird. Die Vorgaben werden häufig nicht eingehalten und es fehlt an wissenschaftlichem Personal, um eine genaue Erfassung der Fischbestände vorzunehmen. Oliva und Caviedes

---

<sup>5</sup> Fischereigenossenschaften sind in Chile in der Regel Interessensvertretungen von Fischern, die eine gemeinsame Anlegestelle nutzen und teilweise beim Fang sowie Vertrieb zusammenarbeiten. Die Fischer sind aber selten in gemeinschaftlich wirtschaftenden Kooperativen zusammengeschlossen.

konstatieren, dass auch nach der Umsetzung des Ley Longueira die Übernutzung der Fischbestände durch die industrielle Fischerei fortgesetzt wurde und die ökologische Krise sich noch vertieft hat (Oliva und Caviedes 2017: 33 f.). Und Cárdenas kommt zu dem Schluss:

„Die soziale Illegitimität des Angelini-Longueira-Fischereigesetzes ist nicht nur unter Bezug auf seine korrupte Genese und die schweren Mängel im parlamentarischen Verfahren festzustellen, sondern auch, weil sich in den letzten drei Jahren gezeigt hat, dass es unfähig ist, eine nachhaltige Verwaltung der chilenischen Fischerei sicherzustellen.“ (Cárdenas 2016: o. S.)

Legt man das sozial-ökologische Leitbild der nachhaltigen Arbeit als Bewertungsmaßstab zugrunde, dann wird deutlich, dass das Gesetz sowohl hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die Arbeit der Fischer als nicht nachhaltig anzusehen ist als auch im Bereich der nachhaltigen Ressourcennutzung weitgehend versagt.

Zwar wurde in einer vom Wirtschaftsministerium der Präsidentin Bachelet in Auftrag gegebenen Evaluation des Ley Longueira durch die FAO konstatiert, dass das beschlossene Gesetz trotz einiger Mängel durchaus geeignet wäre, um einen Übergang zum nachhaltigen Fischfang einzuleiten (FAO 2016c: 126). Allerdings bezog sich die Überprüfung primär auf die gesetzlichen Vorgaben und weniger auf die praktische Umsetzung. Aus Sicht von Cárdenas diene die Untersuchung nur dazu, das Ley Longueira vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik an seinem Zustandekommen und seinen Auswirkungen zu legitimieren (Cárdenas 2016).<sup>6</sup>

## **5 Die Große Transformation: Auf dem Weg zu einer neuen Governance der Meere?**

Betrachtet man die zunehmenden Konflikte zwischen industrieller Fischerei und Kleinfischerei, das fortschreitende Ocean Grabbing sowie die weiter zunehmende Übernutzung der maritimen Ressourcen, dann sind insgesamt Zweifel angebracht, ob Strategien zur Erreichung einer nachhaltigen Fischerei, die primär auf die Vergabe von individuellen Nutzungsrechten und damit auf eine Privatisierung sowie Kommodifizierung der Meere setzen, erfolgreich sein können.

Legt man einen umfassenden Nachhaltigkeitsbegriff zugrunde, wie er mit dem sozial-ökologischen Leitbild der nachhaltigen Arbeit verknüpft ist, lässt sich vielmehr eine Zunahme der Nicht-Nachhaltigkeit als Folge dieser Strategien konstatieren. Das Beispiel der Auswirkungen des Ley Longueira in Chile hat Folgendes verdeutlicht: Die Privatisierung der Nutzungsrechte für maritime Ressourcen führt nicht zu einer Beendigung der Übernutzung von Commons, sondern zu einer Verschärfung

---

<sup>6</sup> Ähnliches kann auch hinsichtlich des im August 2017 vom chilenischen Parlament beschlossenen Ley de Calatas (Gesetz der Buchten) vermutet werden, das die Kleinfischer bei (zum Wildfischfang alternativen) kommerziellen Unternehmungen an den Stränden und im küstennahen Bereich unterstützen soll (Tourismus, Vermarktung natürlicher Ressourcen wie Algen, lokales Handwerk u.a.m). Von den offiziellen Sprechern der Fischereigewerkschaft Conapach wird dieses Gesetz als längst fällige Maßnahme begrüßt, um die Nachteile, die durch das Ley Longueira entstanden sind, zumindest teilweise auszugleichen (vgl. Aqua 2017). Eine Vielzahl der radikaleren Gruppierungen unter den Fischern spricht sich allerdings gegenwärtig gegen dieses Gesetz aus, weil es aus ihrer Sicht nur ein unzureichender Ersatz für die Enteignung der traditionellen Fischereirechte ist.

der ökologischen Krise und verschlechtert zugleich die Arbeitsbedingungen vieler Kleinfischer. Die von Longo und Clausen am Beispiel der Nutzung der Fischbestände im Mittelmeerraum belegte These, dass die Nicht-Nachhaltigkeit weniger als eine Konsequenz der Tragödie der Allmende, sondern vielmehr als eine Folge der „Tragedy of the Commodity“ (2011) zu deuten ist, bestätigt sich auch im Fall von Chile.

Es stellt sich vor dem Hintergrund dieser Entwicklung die Frage, ob nicht für die Transformation hin zu einer nachhaltigen Arbeit in der Fischerei ein grundlegend anderer Ansatz für die Governance der maritimen Ressourcen notwendig ist. Der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen hatte in seinem Gutachten „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ (WBGU 2011) einen

„nachhaltigen weltweiten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft“ gefordert, der „vergleichbar [ist] mit [...] der industriellen Revolution, die von Karl Polanyi als Great Transformation beschrieben wurde“ (ebd.: 5).

Im Gutachten von 2013 wird diese Reformperspektive auf die „Governance der Meere“ übertragen (WBGU 2013: 68). Im Zentrum der Analyse Polanyis stand

„die Transformation der natürlichen und menschlichen Substanz der Gesellschaft in Waren“ (Polanyi 1978: 70) im Kapitalismus, die zu Verschiebungen führte, welche „zwangsläufig die zwischenmenschlichen Beziehungen zerreißen und den natürlichen Lebensraum des Menschen mit Vernichtung bedrohen“ (ebd.).

Zur Vermeidung dieser Katastrophe sei eine Wiedereinbettung sowie Reregulierung der entbetteten und entfesselten Märkte notwendig. Überträgt man dies auf die Governance der Meere, so wird deutlich, dass marktbasierende Regulierungsformen nicht im Zentrum der nun anstehenden Transformation stehen können, sondern vielmehr deren Überwindung erforderlich ist, um eine globale Tragödie der Kommodifizierung zu verhindern.

Eine Alternative stellen gemeinschaftsbasierte Formen der Governance dar, in denen Gemeinschaften natürliche Güter als Gemeingüter bewirtschaften. Gerade am Beispiel der Fischerei lässt sich aufzeigen, dass ein „community-based management“ (Berkes und Kislalioglu 1991) den auf staatliche Kontrolle und Eigentum aufbauenden bzw. den auf Marktprinzipien basierenden Regulierungsformen häufig überlegen ist:

„Sustainable management is possible under not two but three general kinds of management regimes: private property, state property and communal property, and [...] examples of successful community-based resource management, such as that by groups of small-scale fishermen, are much more common than previously thought.“ (ebd.: 568)

In diesem Sinne machte auch Ostrom in „Governing the Commons“ (1990) deutlich, dass die gemeinschaftliche Regulierung meist zu einer effektiveren Verwaltung der Naturressourcen beiträgt sowie mit besseren Arbeitsbedingungen und einem Erhalt des sozialen Zusammenhalts einhergeht (vgl. ebenso Ostrom 2011).

Nun sind allerdings viele der untersuchten Beispiele eher kleinere, traditionelle Gemeinschaften mit einem hohen Grad der Interaktion und Kommunikation unter den



Mitgliedern.<sup>7</sup> Der Versuch einer Übertragung der Modelle einer gemeinschaftsbasierenden Governance der Meere auf größere Gebiete und Gruppen könnte möglicherweise auf Probleme stoßen. Jedoch ergeben sich aus den neuen digitalen Technologien aktuell auch neue Möglichkeiten der Kommunikation, welche durchaus zur Unterstützung modernisierter Formen gemeinschaftsbasierter Steuerungsformen eingesetzt werden könnten.<sup>8</sup>

An Stelle der problematischen Verbindung von Markt und Staat, die im Falle Chiles zu Korruption, einer Untergrabung der Demokratie und einer öko-sozialen Krise führt, wäre eine „polyzentrische Governance“ (Ostrom 2011: 87, 113), welche gemeinschaftsbasierte, staatliche und eingebettete marktliche Regulierungsformen verknüpft, wohl eher geeignet, einen Übergang hin zu nachhaltiger Arbeit in der Fischerei einzuleiten.<sup>9</sup>

## Literatur

Allende, Salvador (1970): *Las primeras 40 medidas del gobierno de la Unidad Popular*. Santiago de Chile: Editorial Prensa Latinoamericana.

Aqua (2017): *Pescadores valoran aprobación de la ley de caletas* (Revista Aqua vom 02.08.2017; <http://www.aqua.cl/2017/08/02/pescadores-valoran-aprobacion-la-ley-caletas>, abgerufen am 08.08.2017).

Berkes, Fikret/Kislalioglu, Mina (1991): *Community-based management and sustainable development*. In: J. R. Durand, J. Lemoalle, J. Weber (Hrsg.), *La Recherche Face a la Peche Artisanale Editions de l'Orstrom*. Paris, S. 567-574.

Blickpunkt Lateinamerika (2012a): *Straßenblockaden gegen neues Fischereigesetz* (<http://www.blickpunkt-lateinamerika.de/news-details/article/straszligenblockaden-gegen-neues-fischereigesetz.html>, abgerufen am 15.10.2017).

Blickpunkt Lateinamerika (2012b): *Abgeordnete verabschieden Fischereigesetz* (<http://www.blickpunkt-lateinamerika.de/news-details/article/abgeordnete-verabschieden-fischereigesetz.html>, abgerufen am 15.10.2017).

Blickpunkt Lateinamerika (2016): *Proteste gegen Fischereigesetz zugunsten der Industrie* (<http://www.blickpunkt-lateinamerika.de/news-details/article/fischer-protestieren-gegen-gesetz-aus-der-feder-der-fangindustrie.html>, abgerufen am 15.10.2017).

---

<sup>7</sup> Die gemeinschaftliche Verwaltung der Allmende in kleinen Gruppen gelingt unter anderem deshalb, weil abweichendes, egoistisches Verhalten schnell zur sozialen Ächtung führt. Dies verdeutlicht auch die potentiell repressive Komponente der gemeinschaftsbasierten Regulierung der Nutzung und Bearbeitung von Naturgütern.

<sup>8</sup> Die Regulierung der Fischerei in Neuseeland, die auf einer stärkeren Beteiligung der Fischer basiert und zumindest bestimmte Elemente einer gemeinschaftlichen Gestaltung der Nutzung von Gemeingütern beinhaltet, deutet darauf hin, dass ebenfalls modernisierte Formen des gemeinschaftsbasierten Managements erfolgreich sein können (vgl. Ostrom 2011: 65 f.).

<sup>9</sup> In den letzten Jahren wächst die Einsicht in die Notwendigkeit, die Kleinfischer zu schützen und gemeinschaftsbasierten Governanceformen wieder eine stärkere Bedeutung zukommen zu lassen. Das verdeutlichen die „Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries“ der FAO (2015) und die im UNO-Aktionsplan „Transforming our World“ (UNO 2015) aufgestellte Forderung, „den Zugang der handwerklichen Kleinfischer zu den Meeresressourcen und Märkten [zu] gewährleisten“ (ebd.: 25). Faktisch setzt sich aber auch gegenwärtig der Prozess der Industrialisierung der Fischerei und der Kommodifizierung der Meere weitgehend ungebremst fort.

- Blickpunkt Lateinamerika (2017): Fischereifirmen schmierten Parlamentsabgeordnete (<http://www.blickpunkt-lateinamerika.de/news-details/article/fischereifirmen-schmierten-hochrangige-parlamentsabgeordnete.html>, abgerufen am 15.10.2017).
- Camus, Pablo/Hayek, Ernst (1998): *Historia Ambiental de Chile*, Andros Impresores, Santiago de Chile.
- CONDEPP (2012): Consejo Nacional por la Defensa del Patrimonio Pesquero de Chile (<http://www.condeppchile.cl/index.php/quienes-somos>, abgerufen am 15.10.2017).
- Cárdenas, Juan Carlos (2016): ¿Utilizará el gobierno la revisión FAO para proteger su viciada y no sustentable ley de pesca? (<http://www.eldesconcierto.cl/2016/03/01/utilizara-el-gobierno-la-revision-fao-para-proteger-su-viciada-y-no-sustentable-ley-de-pesca/>, abgerufen am 15.10.2017).
- De Schutter, Oliver (2012a): Interim report of the Special Rapporteur on the right to food. A/67/268. United Nations. New York.
- De Schutter, Oliver (2012b): 'Ocean-grabbing' as serious a threat as 'land-grabbing' (<http://www.srfood.org/index.php/en/component/content/article/2543-ocean-grabbing-as-serious-a-threat-as-land-grabbing-un-food-expert>, abgerufen am 11.07.2017).
- Drago, Tito (2003). *Allende un mundo posible* RIL Editores, Chile.
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2015): *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries*. Rom.
- FAO (2016a): *Achieving Blue Growth through implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries*. Rom.
- FAO (2016b): *The state of world fisheries 2016*. Rom.
- FAO (2016c): *Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Informe Final* ([http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-94917\\_informe\\_final.pdf](http://www.subpesca.cl/portal/616/articles-94917_informe_final.pdf), abgerufen am 15.10.2017).
- Görg, Christoph (2016): Inwertsetzung von Natur. In: S. Bauriedel (Hg.), *Wörterbuch Klimadebatte*. Bielefeld, S. 109-115.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons. In: *Science* 162 (3859), S. 1243-1248.
- ILO (2017): *Global Estimates of Modern Slavery. Forced labour and forced marriage*. Genf.
- Jacquet, Jennifer/Pauly, Daniel (2008): Funding priorities: big barriers to small-scale fisheries, In: *Conservation Biology* 22 (4), S. 832-835.
- Kress, Daniela (2012): *Investitionen in den Hunger? Land Grabbing und Ernährungssicherheit in Subsahara-Afrika*. Wiesbaden.
- LabourNet Germany (2016): *Chile. Der Kampf gegen die Privatisierung der Fische* (<http://www.labournet.de/internationales/chile/arbeitskaempfe-chile/chile-der-kampf-gegen-die-privatisierung-der-fische/>, abgerufen am 10.07.2017).
- Longo, Stefano/Clausen, Rebecca (2011): The Tragedy of the Commodity: The Overexploitation of the Mediterranean Bluefin Tuna Fishery. In: *Organization & Environment* 24 (3), S. 312-328.
- Longo, Stefano/Clausen, Rebecca/Clark, Brett (2015): *The Tragedy of the Commodity: Oceans, Fisheries, and Aquaculture*. New York.

- Lopez, Federico (2005): Chile: El Mercurio y la CIA. Centro de Estudios Miguel Enriquez CEME [www.archivo-chile.com](http://www.archivo-chile.com).
- Oliva, Rodrigo/Caviedes, Sebastián (2017): Sector pesquero chileno: Concentración, Desarticulación social y crisis ecológica. In: Cuadernos de Coyuntura 5 (17), S. 26-36.
- Ostrom, Elinor (1990): *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge.
- Ostrom, Elinor (2011): *Was mehr wird, wenn wir teilen: Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter*. München.
- Pearce, Fred (2012): *Land Grabbing. Der globale Kampf um Grund und Boden*. München.
- Polanyi, Karl (1978 [1944]): *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt/M.
- Radio del Mar (2016): Pescadores crean Frente Amplio Nacional para anular Ley Longueira que privatizó los peces (<https://http://www.radiodelmar.cl/2016/08/pescadores-crean-frente-amplio-nacional-para-anular-ley-longueira-que-privatizo-los-peces/#>, abgerufen am 15.10.2017).
- Republica de Chile (2013). Ley N. 20.657. Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos (<http://www.subpesca.cl/portal/615/w3-article-764.html>, abgerufen am 15.10.2017).
- Svampa, Maristella (2015): Neuer Entwicklungsextraktivismus, Regierungen und soziale Bewegungen in Lateinamerika. In: J. Roth (Hg.), *Lateinamerikas koloniales Gedächtnis*. Baden-Baden, S. 153-184.
- TNI (TNI Agrarian Justice Programme) (2014): *The Global Ocean Grab* (<https://www.tni.org/en/publication/the-global-ocean-grab-a-primer>, abgerufen am 15.10.2017).
- Tricarico, Antonio/Löschmann, Heike (2012): *Finanzialisierung – ein Hebel zur Einhegung der Commons*. In: S., Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung (Hg.), *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld, S. 184-195.
- UNDP (United Nations Development Programme) (Hg.) (2015): *Bericht über die menschliche Entwicklung 2015: Arbeit und menschliche Entwicklung*. Berlin.
- UNO (2015): *Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*. Resolution der Generalversammlung. A/RES/69/315. United Nations.
- WBGU (2011): *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Berlin.
- WBGU (2013): *Welt im Wandel. Menschheitserbe Meer*. Berlin.
- World Bank (2009): *The Sunken Billions: The Economic Justification for Fisheries Reform. Agriculture and Rural Development* (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2596> License: CC BY 3.0 IGO, abgerufen am 15.10.2017).
- World Bank (2012): *Global Partnership for Oceans* (<http://www.worldbank.org/en/newsfeature/2012/02/23/overview-global-partnership-for-oceans>, abgerufen am 15.10.2017).