

# Die soziale Dimension der GFP-Reform

## 1. WIE GESTALTET SICH DIE SOZIALE DIMENSION DES EU-FISCHEREISEKTORS?

Im Jahr 2007 (neueste verfügbare vollständige Daten) betrug die Gesamtzahl der Vollzeitarbeitsplätze im EU-Fischereisektor (einschließlich Fischfang, Aquakultur, Verarbeitung und nachgeordnete Sektoren) fast 355 000. Das Segment Fischfang stand dabei für etwa 145 000 Arbeitsplätze (46 %), der Verarbeitungssektor für 137 000 Arbeitsplätze (34 %) und der Aquakultursektor für 55 000 Stellen (16 %). Nachgeordnete Sektoren zeichneten für die restlichen 4 % (18 000 Stellen) verantwortlich. Die handwerklichen Küstenflotten (Fischereifahrzeuge mit weniger als 12 Metern Länge und passivem Fanggerät) stellen dabei rund 40 % der Beschäftigung im Fangsektor und etwa 80% der Fischereifahrzeuge in der EU.

Im Vergleich zur Gesamtwirtschaft steht der EU-Fischereisektor für weniger als 0,2 % der Beschäftigung in der EU. In einigen Mitgliedstaaten (z.B. Griechenland, 1,5 %), Regionen (z.B. Galicien, Spanien, 3 %), oder Küstengemeinden (z.B. Killybegs, Irland, 68 %) stellt der Sektor jedoch eine wichtige Beschäftigungsquelle dar. Die Beschäftigungstrends sind ähnlich wie in den meisten Primärsektoren der EU negativ – seit 2002 ging die Beschäftigung im Segment Fischfang um 31 % und im Bereich Aquakultur um 16 % zurück. Im Verarbeitungssektor nahm die Zahl der Beschäftigten nur um 6,5 % ab, da diese Industrie vermehrt auf Einfuhren aus verschiedenen Mitgliedstaaten oder aus Drittländern setzt.

## 2. WAS SIND DIE SOZIALEN THEMEN IM EU-FISCHEREISEKTOR?

Zusätzlich zu dem oben genannten **Beschäftigungsrückgang** (insbesondere im Fangsektor) hat die Folgenabschätzung der GFP-Reform die **geringe Attraktivität** des Fangsektors, insbesondere für neue Generationen von Fischern, als eines der Hauptprobleme hervorgehoben. Eine kürzlich durchgeführte Studie in 24 Küstengemeinden zeigt, dass die Flotten mehr und mehr Schwierigkeiten haben, Schiffe mit einheimischen, gut ausgebildeten Fischern zu bemannen und daher auf Ausländer zurückgreifen oder daß – in der handwerklichen Flotte – die Fischer über das Rentenalter hinaus weiterarbeiten müssen. Diese fehlende Attraktivität ist das Ergebnis relativ niedriger Löhne (im Vergleich zu Arbeitsplätzen an Land), kombiniert mit harten Arbeitsbedingungen und Sicherheitsbedenken. Darüber hinaus **sinkt die Anzahl der Stellen im Fischereisektor in den meisten Küstengebieten**, was viele der Stellen für die Zukunft unsicher macht.

Darüber hinaus fand im Aquakultursektor in Europa in den letzten Jahren eine Stagnation statt, so dass die dringend benötigten Arbeitsstellen in den inländischen und Küstengebieten Europas nicht geschaffen werden konnten. Die Aquakultur hat das Potenzial, attraktivere Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen (die Durchschnittslöhne liegen höher und die Arbeitsbedingungen sind besser als im Fischfang), doch die Möglichkeiten dieses Sektors sind in Europa noch nicht voll erschlossen worden.

## 3. WAS WÄRE, WENN DIE GFP NICHT REFORMIERT WÜRDE?

Im Rahmen der Folgenabschätzung der GFP-Reform durchgeführte Simulationen zeigen, dass sich der Beschäftigungsrückgang im Fangsektor ohne GFP-Reform stetig mit 1 -2 % pro Jahr fortsetzen würde. Die Qualität der Beschäftigung in Bezug auf Löhne und Sicherheit bliebe weiterhin niedrig. Eine solche Entwicklung hätte sehr negative Auswirkungen auf die Lebensfähigkeit von anfälligen Küstengemeinden.

#### 4. WAS SIND DIE SOZIALEN ZIELE DER REFORMIERTEN GFP?

Die soziale Nachhaltigkeit ist eines der Kernziele der GFP und die reformierte GFP zielt darauf ab, mittel- und langfristig folgende soziale Zielsetzungen zu erreichen:

- Umkehr des Beschäftigungsrückgangs im Fischereisektor, vor allem im Fangsektor;
- Erhöhung der Attraktivität des Fischereisektors und Wandlung zu einem Sektor mit Arbeitsplätzen von hoher Qualität;
- Erhaltung der Lebensfähigkeit von Küstengemeinden durch Förderung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung;
- Erleichterung des Übergangs zu einer nachhaltigen Fischerei;
- Erschließung des Potenzials der europäischen Aquakultur zur Erweiterung und Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Binnen- und Meeresaquakultur.

Alle Instrumente der neuen GFP sollen zur Erreichung dieser Zielsetzungen beitragen. Hauptinstrument der neuen GFP ist in diesem Zusammenhang jedoch der neue Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Im Vergleich zum Europäischen Fischereifonds (EFF) steht der EMFF für einen grundlegenden Richtungswechsel in Bezug auf die öffentliche Finanzierung für den Fischereisektor, indem kollektive Maßnahmen und die Lebensfähigkeit der Küstengebiete in den Vordergrund gerückt werden, anstatt Flotten und somit vor allem Schiffseigner zu begünstigen. Im Rahmen des EMFF wird daher vorgeschlagen, die meisten der derzeitigen Flottenmaßnahmen abzuschaffen und diesen Teil der Mittel stattdessen dazu zu nutzen, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Flotten und des Aquakultursektors zu gewährleisten (Innovation, Wertsteigerung und Vermarktung) sowie die Entwicklung und Diversifizierung der vom Fischfang abhängigen Gebiete zu fördern.

#### 5. WIE KANN DER BESCHÄFTIGUNGSRÜCKGANG IM FISCHEREISEKTOR UMGEKEHRT WERDEN?

Als Voraussetzung für soziale Nachhaltigkeit sollte so schnell wie möglich ökologische Nachhaltigkeit erreicht werden. Die Simulationen im Rahmen der Folgenabschätzung zur GFP-Reform zeigen, dass die TAC angehoben wird, sobald das Niveau des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) erreicht ist. Insgesamt liegt der Anstieg bis 2020 bei mindestens 20 %. **Eine solche umfangreiche Erhöhung der zulässigen Gesamtfangmengen kann neue Arbeitsplätze im Fangsektor schaffen** - so wird gemäß den Simulationen die Beschäftigung je Fischereifahrzeug bereits ab 2017 ansteigen. Dies stimmt überein mit den Erfahrungen in Ländern wie Neuseeland, wo der Einsatz von Managementinstrumenten beim Übergang zu einer nachhaltigen Fischerei, ähnlich wie für die GFP-Reform vorgeschlagen, zu einer Erhöhung der Fangmengen und somit zu einem vermehrten Kapital- und Arbeitskräftebedarf der Flotten geführt hat.

Dies bestätigen auch Erfahrungen innerhalb der EU, da das MSY-Niveau bereits bei 13 EU-Beständen erreicht wurde und bei mehreren anderen Beständen in einem oder zwei Jahren erreicht werden wird. Das hat zu TAC-Erhöhungen für 2012 geführt (z.B. Hering in der Keltischen See, Kabeljau in der Irischen See, Seeteufel im Südwestatlantik und Nordseehering, um nur einige Beispiele zu nennen). Genau diese TAC-Erhöhungen helfen, die Beschäftigung im Sektor aufrecht zu erhalten und bieten gleichzeitig den Fischern eine wichtige zusätzliche Einkommensquelle. So bedeuten diese Erhöhungen beispielsweise zusätzliches Einkommen von etwa 10 Mio. EUR für Heringsfischer in der Keltischen See, zusätzliche 13 Mio. EUR für Kabeljaufischer in der Irischen See oder ein um 12 Mio. EUR erhöhtes Einkommen für die Seeteufelfischer im Westatlantik. Der größte Anstieg wird von den Heringsfischern in der Nordsee verzeichnet, die infolge einer nachhaltigen Bestandsbewirtschaftung mit dem Ziel des MSY ihr Einkommen bis 2015

auf 212 Mio. EUR verdoppeln dürften.

Ein Problem in Zusammenhang mit den MSY-Zielen ist jedoch die schwierige Übergangszeit: in den EU-Flotten, die von überfischten Beständen abhängen und Überkapazitäten aufweisen, was auf die Mehrheit der EU-Bestände zutrifft, muss kurzfristig mit zusätzlichen Arbeitsplatzverlusten gerechnet werden. Im Rahmen des neuen EMFF wird Unterstützung gewährt, um die Fischer durch die Übergangsphase bis hin zur ökologischen Nachhaltigkeit zu lotsen. Die oben genannten Zahlen belegen jedoch eindeutig, dass die wirtschaftliche Belohnung für kurzfristige Schwierigkeiten die Mühe sehr wohl wert ist und die zusätzliche Wirtschaftsleistung darüber hinaus positive Auswirkungen auf alle Küstengebiete der EU haben wird.

Größere Fangmengen und eine erhöhte Produktion in der Aquakultur würden außerdem **mehr Arbeitsplätze in der Verarbeitung** schaffen. Diesbezügliche Schätzungen zeigen, dass in der Verarbeitungsindustrie, vor allem in von der Fischerei abhängigen Küstengebieten, mindestens 4 500 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden.

Die stärkere Konzentration auf die Aquakultur im Rahmen der GFP dürfte darüber hinaus für dieses Segment zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten mit sich bringen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten der Aquakultur bei der Verwaltung möglicher Binnen- oder Meeresaquakulturgebiete angemessene Priorität einräumen. Es wird außerdem erwartet, dass neue Arbeitsplätze im Rahmen der derzeitigen Prioritätsachse 4 des EFF geschaffen werden, die nun anfängt, ihre Wirkung zu zeigen, und dies noch bis 2015 tun wird.

Schätzungen im Rahmen der Folgenabschätzung zum EMFF auf der Grundlage von Erfahrungen mit LEADER, an denen sich die Prioritätsachse 4 orientiert, zeigen, dass ein **stärkerer Fokus auf die Säule der räumlichen Entwicklung bis 2022 zur Schaffung von etwa 12 500 Arbeitsplätzen in Küstengebieten führen würde**, sowohl innerhalb des Meeressektors als auch über diesen hinaus.

## **6. WIE KANN DIE ATTRAKTIVITÄT DES FISCHEREISEKTORS ERHÖHT WERDEN?**

Eine Verbesserung der Attraktivität, insbesondere des Fangsektors, erfordert Maßnahmen, die einerseits Löhne und Einkommen erhöhen und andererseits die Arbeitsbedingungen, Ausbildung und Sicherheit verbessern.

Die Befischung nachhaltiger Bestände würde zu einer Erhöhung von Löhnen und Einkommen führen: Simulationen im Rahmen der Folgenabschätzung der GFP-Reform zeigen, dass sich die Durchschnittslöhne nach der Reform der GFP im Vergleich zur Entwicklung des Fischereisektors ohne Reform **beinahe verdoppeln werden**.

Folgende Maßnahmen im Rahmen des EMFF zielen darauf ab, **die Fangkosten zu reduzieren oder die Einkommen zu erhöhen**:

- Maßnahmen zur Unterstützung des Übergangs zu einer ökologisch nachhaltigen GFP: die Anschaffung von selektivem Fanggerät, Investitionen zur Ermöglichung des Stauens von Beifängen an Bord und Investitionen in Hafenanlagen zur Anlandung von Beifängen usw.;
- Unterstützung von Vermarktung und Unternehmensentwicklung zur Verbesserung der Einkommen durch verstärkte Einbeziehung der Fischer in den Verkauf und die Vermarktung ihrer Erzeugnisse. Unterstützung von Qualität, Kennzeichnung und Zertifizierung sowie der Erschließung neuer Märkte;
- bessere Marktordnung durch verstärkte Unterstützung für Erzeugerorganisationen und die Förderung kollektiver Projekte unter der Federführung von

Fischereiorganisationen;

- Konzentration auf Innovation zur Förderung neuer Ideen und Produkte über die gesamte Wertschöpfungskette;
- Unterstützung neuer Aktivitäten von Fischern zur Aufstockung ihrer Einkommen (Beteiligung an NATURA 2000 Management, Abfallsammlung).

Der EMFF wird außerdem ein wichtiges Instrument zur **Verbesserung von Arbeitsbedingungen, Ausbildung und Sicherheit** sein. In diesem Zusammenhang werden folgende Maßnahmen unterstützt:

- Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen, einschließlich Modernisierung an Bord und individueller Sicherheitsausrüstungen sowie Beiträgen zu besseren Arbeitsbedingungen;
- Fachberatung und Ausbildung für Ehegatten von Fischern, Unterstützung bei der Führung von Familienunternehmen im Fischereisektor;
- berufliche Aus- und Weiterbildung, Umschulung und lebenslanges Lernen.

All diese Maßnahmen sollten dazu beitragen, die Attraktivität der Arbeitsplätze, insbesondere im Fangsektor, beträchtlich zu erhöhen. Sie müssen jedoch von den Mitgliedstaaten in den operationellen Programmen des EMFF als prioritär ausgewiesen werden. Die Instrumente der GFP-Reform räumen den Mitgliedstaaten einen breiten Handlungsspielraum ein, um soziale Ziele festzulegen und zu erreichen. Dabei gilt als einzige Bedingung, dass die nationalen Prioritäten nicht das Potenzial der GFP-Reform gefährden, möglichst zeitnah eine ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen.

Eine schnelle Ratifizierung zweier wichtiger Übereinkommen für Fischer (ILO-Übereinkommen C 188 über die Arbeit im Fischereisektor und IMO-Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten) wird wichtig sein, um die Attraktivität des Sektors weiter zu erhöhen.

Die Kommission wird den Aquakultursektor unverzüglich unterstützen, um die Stagnation zu überwinden, die diesen Sektor in den letzten 15 Jahren in der EU geprägt hat. Dazu schlägt der EMFF vor, die Palette von beihilfefähigen Maßnahmen zur Unterstützung von Aquakulturaktivitäten zu erweitern. Diese Maßnahmen werden darauf abzielen, das Image und die Verbraucherwahrnehmung des Sektors zu verbessern und die Planung von Erzeugung und Vermarktung gezielter auf den Sektor zuzuschneiden. Neue Einkommensformen in der Aquakultur werden außerdem erschlossen durch die Förderung qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, Binnenaquakultur, die Entwicklung von Nischenmärkten, multi-trophe Aquakultur usw. sowie die verstärkte Einhaltung von Umwelt-, Gesundheits- und Tierschutznormen. Aquakulturbetreiber sollen darüber hinaus Unterstützung für Beratungsdienste im Zusammenhang mit der Unternehmensentwicklung sowie der Umstellung auf Öko-Management und der Bereitstellung von Umweltdiensten erhalten.

Die Mitgliedstaaten sollten durch verwaltungstechnische Vereinfachungen, die Bereitstellung des Zugangs zu Gewässern und Flächen und einen erleichterten Einstieg in den Sektor für Neuunternehmer zur Entwicklung der Aquakultur in der EU beitragen. Sie sollten eine aktive Rolle einnehmen in der künftigen offenen Koordination, die ein wichtiges Instrument für die Entwicklung nationaler Strategien darstellen kann.

## **7. WIE KANN DIE LEBENSFÄHIGKEIT DER KÜSTENGEMEINDEN LANGFRISTIG GEWÄHRLEISTET WERDEN?**

Der EMFF legt den Schwerpunkt auf die Menschen, insbesondere handwerkliche Fischer, und auf die Küstengebiete, die von Fischfang abhängen.

Die handwerklichen Fischer treten in den Mittelpunkt durch gezielte Maßnahmen wie Unternehmensberatungsdienste, durch höhere Beihilfeintensitäten und eine Verknüpfung zwischen der finanziellen Zuwendung und dem Anteil dieser Flotten. Über den EMFF hinaus bleiben im Rahmen der GFP weiterhin die derzeitige Zugangsbeschränkung für Gewässer der 12-Meilen-Zone sowie die derzeitigen Kontrollbestimmungen wie z.B. die Ausnahmeregelung in Bezug auf Schiffsüberwachungs-ausrüstung bestehen.

Was die Küstengemeinden angeht, so knüpft der EMFF mit erweiterten Finanzierungsmöglichkeiten für die nachhaltige Entwicklung von Fischereigebieten, die wahlweise Koordinierung des EMFF mit lokalen Finanzierungslinien im Rahmen des EFRE und des ELER und insgesamt mehr verfügbaren Mitteln an den Erfolg der derzeitigen Prioritätsachse 4 des EFF an.

Integrierte lokale Entwicklungsstrategien sollten den Küstengebieten dazu dienen, neue Beschäftigungsmöglichkeiten innerhalb des Fischereisektors und darüber hinaus zu fördern. Die Möglichkeiten für eine wirtschaftliche Diversifizierung sind vielfältig und umfassen die Schaffung von Arbeitsplätzen in der dynamischen Entwicklung neuer maritimer Sektoren wie dem Fischereitourismus und der Aufwertung des Kulturerbes in der Fischerei. Gleichzeitig könnte der Anteil der Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten an der lokalen Wirtschaftsleistung durch Maßnahmen zur Erhöhung der Wertschöpfung ausgebaut werden.

Der EMFF umfasst zum ersten Mal auch eine IMP-Säule, die zentral verwaltet wird. Deren Umsetzung wird dazu beitragen, neue Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten in der Meereswirtschaft und in den Küstengebieten zu erschließen.

Die Mitgliedstaaten können außerdem zusätzliche Maßnahmen im Rahmen des EFF ergreifen, um den Prozess der Schaffung von Arbeitsplätzen zu beschleunigen, indem sie sich mehr auf den Schwerpunkt 4 ausrichten, womit in vielen Küstengebieten schon begonnen wurde.

Abschließend kann gesagt werden, dass eine engere Koordination der EU-Finanzierung – durch den gemeinsamen strategischen Rahmen, Partnerschaftsverträge und von der örtlichen Bevölkerung betriebene Maßnahmen für die lokale Entwicklung – neue Möglichkeiten für die Schaffung von Arbeitsplätzen in von der Fischerei abhängigen Gebieten eröffnet. Der Europäische Sozialfonds kann beispielsweise genutzt werden, um Weiterbildung und Umschulungen für Fischer zu finanzieren, während im Rahmen des EFRE finanzierte Projekte zur Stadterneuerung den Küstengemeinden direkt zugute kommen können.