

Stellungnahme des Sachverständigen

Jörg Kuhbier (Senator a. D. der Freien und Hansestadt Hamburg)

für die 47. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz zur öffentlichen Anhörung zum Thema

„Seefischereigesetz“

am Mittwoch, dem 28.09.2011, 08:00 Uhr – 10:00 Uhr

Sitzungssaal: 1.228

Sitzungsort: Berlin, Jakob-Kaiser-Haus, Dorotheenstraße 100-101

VERBAND DER DEUTSCHEN KUTTER- u. KÜSTENFISCHER e.V.

Mitglied im Deutschen Fischerei-Verband

Venusberg 36 - 20459 Hamburg

Telefon: 040 31 48 84 Fax: 040 319 44 49

Deutscher-Fischerei-Verband@t-online.de

Verband der Deutschen Kutter- u. Küstenfischer e.V., Venusberg 36, 20459 Hamburg

Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Referat 614 - Herrn Walter Dübner
Postfach 14 02 70
53107 Bonn

Hamburg, 25.01.2011/us

Stellungnahme des Verbandes der deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V. zur Änderung des Seefischereigesetzes (Entwurf - Stand: 22.12.2010)

unter Bezugnahme auf das Schreiben des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) vom 23.12.2010

hier: Beteiligung nach § 47 GGO

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachstehend erhalten Sie die Stellungnahme unseres Verbandes:

1. Grundsätzliche Anmerkungen

Der Verband ist erschrocken, wie sich die Bekämpfung der illegalen Fischerei entwickelt und bürokratisch verselbständigt hat. Ursprünglich sollte sich „illegale Fischerei“ i. S. der IUU-Verordnung nie auf jegliche Regelverletzung beziehen, sondern auf schwerwiegende Aktivitäten im industriellen Maßstab, wenn z. B. große Fahrzeuge unter irgendeiner Drittworldflagge jenseits von Quoten und Bewirtschaftungssystemen z. B. im Nordatlantik tausende Tonnen Rotbarsch fangen, in China verarbeiten lassen und dann nach Deutschland verkaufen. Oder wenn koreanische Trawler, die vor afrikanischen Küsten frei und unregelt fischen und die Erzeugnisse über die kanarischen Inseln in die EU einführen.

Diese Zielsetzung müsste eigentlich aus der Historie der Erarbeitung der IUU-Verordnung auch ableitbar sein, ist dann aber in der weiteren Folgediskussion verloren gegangen.

Jedenfalls ist gegenüber dem Verband immer wieder hervorgehoben worden, dass es eben nicht um den einzelnen untermaßigen Dorsch geht, der einem 12-m-Kutter in der Ostsee ins Netz geht und jetzt von den Durchführungsbestimmungen der EU und dem Entwurf des SeeFischG mit vielfältigen und unverhältnismäßigen Sanktionen begegnet wird.

Der Verband hält es daher für notwendig, den vorliegenden Entwurf unter dem Gesichtspunkt der ursprünglichen Zielsetzung grundlegend zu überarbeiten.

1.1 Anlass für die geplante Novelle des Seefischereigesetzes (SeeFischG) sind sowohl laut o. a. Anschreiben des BMELV als auch nach der Beschreibung von Problem und Ziel der beabsichtigten Änderungen im Vorblatt des Entwurfes vor allem die beiden EG-Verordnungen

- Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 im Folgenden als IUU-VO bezeichnet – und
- Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 – im Folgenden als Kontroll-VO bezeichnet

sowie die Anpassung nach Rechtsänderungen an das geltende Fischereirecht der Europäischen Union.

Tatsächlich enthält der Entwurf des SeeFischG aber in § 13 Abs. 1 Nummer 2 i.V.m. den Absätzen 3 bis 9 ein völlig neues Sanktionssystem bei schweren Verstößen (nach Maßgabe des Art. 92 Kontroll-VO i.V.m. § 42 Abs. 1 Buchstabe a und Art. 3 Abs. 2 IUU-VO), das die Befähigungszeugnisse für den nautischen Dienst auf Fischereifahrzeugen betrifft.

In der Begründung für dieses neuartige und rechtlich höchst problematische Sanktionssystem wird irrtümlich auf Art. 92 Abs. 6 Kontroll-VO zurückgegriffen, der angeblich eine solche Vorgabe enthalte und den Mitgliedstaaten aufgabe, entsprechende Durchführungsvorschriften zu erlassen.

Das ist jedoch keineswegs der Fall. Art. 92 Abs. 6 Kontroll-VO formuliert äußerst unklar und kryptisch, dass die „Mitgliedstaaten“ auch ein Punktesystem einrichten, bei dem der Kapitän eines Schiffs, der gegen die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik einen schweren Verstoß begangen hat, mit einer angemessenen Zahl von Punkten belegt wird.

Welche Sanktion damit aber zu erfolgen hat, ab welcher Punktzahl sie verwirklicht werden und vor allem wie die Verzahnung mit den Punkten und Sanktionen für den Lizenzinhaber erfolgen soll, bleibt völlig offen.

Da Art. 44 IUU-VO auch Sanktionen in Form von Geldzahlungen vorzusehen scheint (ebenfalls aber nicht eindeutig formuliert), könnte Art. 92 Abs. 6 Kontroll-VO auch diese im Blick gehabt haben.

Der gesamte Bereich der Befähigungszeugnisse für den nautischen und technischen Dienst ist der Zuständigkeit der Europäischen Union entzogen. Schon aus diesem Grund kommt eine Regelung in einer EU-Verordnung nicht in Betracht.

Unabhängig davon verstößt die jetzt vorgesehene Regelung auch gegen die Zielsetzung der EU, für alle Mitgliedstaaten ein – i.S.v. Gleichbehandlung und Wettbewerbsgerechtigkeit einheitliches – Sanktionssystem zu schaffen.

Mit einem zeitweiligen Ruhen des Befähigungszeugnisses oder sogar dem ebenfalls vorgesehenen dauerhaften Entzug schert Deutschland aus diesem Gleichbehandlungsansatz aus und verschlechtert damit die Wettbewerbssituation seiner Fischereiwirtschaft.

Der Charakter dieser Regelung als deutsche *lex specialis* wird auch durch § 13 Abs. 3 i.V.m. § 15 Abs. 1 Nr. 17 des Entwurfs unterstrichen, wonach nicht auf das Punktesystem der beiden Verordnungen und der sich noch in Arbeit befindlichen Durchführungsbestimmungen (Art. 92

Abs. 5 Kontroll-VO) zurückgegriffen wird, sondern ein eigenständiges System durch Rechtsverordnung etabliert werden soll.

Der Verband hält auch aus den nachfolgend noch dargestellten rechtlichen Bedenken eine ersatzlose Streichung von § 13 Abs. 1 Nr. 2 und Absätze 3 – 8 SeeFischG-E sowie den Worten „oder die Entziehung des Befähigungszeugnisses in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 2, auch in Verbindung mit Absatz 8“ in Absatz 9 für dringend erforderlich.

1.2 BMELV hat im Oktober 2009 die Verabschiedung der EU-Kontroll-VO mit den Worten kommentiert: „Die Fischereikontrolle in der EU wird einfacher, kostengünstiger und gerechter“.

Mit dem vorliegenden Entwurf des SeeFischG wird das Gegenteil bewirkt. Der Umfang des Gesetzes steigt durch die Novelle erheblich – von 11 auf 21 Paragraphen. Und es wird aufgrund der Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen in § 15 einen Wust von neuen Vorschriften geben, der die Bürokratie weiter aufbläht statt sie abzubauen. Ein prägnantes Beispiel für diese Kritik findet sich in § 15 Abs. 1 Nr. 19 SeeFischG-E, wo eine eigene Verordnung zum Thema Lotsenleiter vorgesehen ist.

Der Verwaltungsaufwand für den Bund und die Länder wird erheblich zunehmen – insofern ist der Hinweis im Vorblatt, dass „dem Bund und den Ländern durch die im SeeFischG getroffenen Vollzugsregelungen Verwaltungsaufwendungen entstehen“, noch zurückhaltend, während in der Begründung unter C. I. 2. b deutlich gesagt wird, dass der Personalbedarf der Länder „nicht unerhebliche Mehraufwendungen verursachen“ wird.

Die Abweichung zwischen der Ankündigung des BMELV von Oktober 2009: „Ein Strafpunktesystem sorgt dafür, dass einem Fischer bei mehrfachen schweren Verstößen die Fangerlaubnis vorübergehend entzogen wird und Verstöße in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen geahndet werden“ und die jetzt beabsichtigten Sanktionen gegen nautische Patente, die einem (temporären) Berufsverbot in sämtlichen Bereichen der Seefahrt gleichkommt, stellt sich als besonders ärgerlich dar. Von einer Gleichbehandlung in allen Mitgliedstaaten kann daher keine Rede mehr sein.

Ebenfalls nicht hinnehmbar ist die erhebliche Kostenbelastung, die auf die Fischereiwirtschaft zukommen wird, wenn der Entwurf nicht verändert wird. Das gilt insbesondere für die in § 15 Abs. 5 SeeFischG-E vorgesehene Rechtsverordnung, die eine nicht akzeptable Kostenlastregelung enthält und auf die noch gesondert einzugehen ist. Aber auch andere Vorschriften führen zu zusätzlichen Kostenbelastungen der Wirtschaft.

Der Verband rät daher dringend dazu, den Entwurf zu entschlacken sowie für mehr Klarheit und Transparenz zu sorgen.

1.3 Völlig unverständlich ist die in dem Gesetzesentwurf enthaltene Verschärfung des Sanktionsrahmens gegenüber den EU-Vorschriften. Diese sehen eine Belegung mit einer angemessenen Anzahl von Punkten gemäß Art. 92 Abs. 1 Kontroll-VO nur für „schwere Verstöße“ vor.

Schwere Verstöße werden in Art. 3 Abs. 2 i.V.m. Art. 42 Abs. 1 Buchstabe a) IUU-VO eindeutig definiert, wobei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaates ein vielfältiger

Beurteilungsspielraum (bei der Auslegung der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe) und darüber hinaus ein Ermessensspielraum eingeräumt wird.

Danach ist keineswegs jede Beteiligung eines Fischereifahrzeuges an IUU-Fischerei entsprechend den in Art. 3 Abs. 1 IUU-VO aufgeführten Tätigkeiten bereits ein „schwerer Verstoß“.

Dagegen schafft § 18 (Bußgeldvorschriften) des Entwurfs eine Fülle von neuen bußgeldbewehrten Tatbeständen, die - ohne das Raster des Art. 3 Abs. 2 IUU-VO zu durchlaufen - nach § 13 Abs. 3 Satz 1 SeeFischG-E für den Kapitän eines Fischereifahrzeuges zu einer Verhängung von Punkten führen – und zwar **jede** Ordnungswidrigkeit. Schwere der Zuwiderhandlung und Folgen der Tat sind danach nicht für das „Ob“ der Auferlegung von Punkten, sondern nur für deren Anzahl (zwischen 1 und 12) maßgeblich.

Bei diesem System würden auch Bagatellverstöße ohne Berücksichtigung der weiteren Umstände automatisch zu einer Verhängung von Punkten führen – was die EU-Verordnungen durch die eingeführte Voraussetzung, dass ein „schwerer Verstoß“ vorliegen müsse, gerade vermeiden will.

Auch die neu in das Gesetz aufgenommenen Strafvorschriften des § 19 SeeFischG-E schießen weit über das Ziel hinaus.

Im Widerspruch zu der Begründung zu dieser Vorschrift, die sich auf Art. 44 Abs. 3 IUU-VO und Art. 90 Abs. 2 Kontroll-VO beruft, erfordern die EU-Vorschriften keineswegs Strafvorschriften.

§ 90 Abs. 2 Kontroll-VO spricht davon, dass schwere Verstöße in besonderen Fällen mit einer „wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden **Verwaltungsstrafe**“ belegt werden sollen, und § 44 Abs. 3 IUU-VO stellt es in die freie Entscheidung eines Mitgliedstaates, ob er „außerdem oder alternativ dazu wirksame, angemessene und abschreckende strafrechtliche Sanktionen“ verhängen will. Von einem Erfordernis kann daher keine Rede sein.

§ 19 des Entwurfes ist daher auf jeden Fall ersatzlos zu streichen.

Führt man sich einmal vor Augen, dass die beiden EU-Verordnungen bereits unmittelbar geltendes Recht sind, so ergeben sich in Kombination mit dem Entwurf des SeeFischG eine Fülle von Sanktionen:

- Sofortige Durchsetzungsmaßnahmen bei Verdacht gem. Art. 43 IUU-VO,
- empfindliche Geldstrafen nach Art. 44 IUU-VO,
- zusätzliche Sanktionen und Maßnahmen gem. Art. 45 IUU-VO,
- Bußgelder nach § 18 SeeFischG-E,
- Freiheits- oder Geldstrafen nach § 19 SeeFischG-E,
- Auferlegung von Punkten mit der möglichen Folge eines temporären oder dauerhaften Fanglizenzentzuges,
- Auferlegung von Punkten mit der möglichen Folge eines temporären oder dauerhaften Entzuges des nautischen Patents.

Die ausdrückliche Vorgabe des Art. 46 IUU-VO, dass die Gesamthöhe der Sanktionen und Begleitsanktionen so zu berechnen sei, dass den Verantwortlichen unbeschadet des legitimen Rechts der Berufsausübung wirksam der wirtschaftliche Gewinn aus den schweren Verstößen

entzogen wird, verliert das SeeFischG in seiner jetzt vorliegenden Fassung völlig aus dem Blick. Dessen Vorschriften stehen daher teilweise im Widerspruch zu den EU-Vorschriften.

1.4 Misslich ist, dass das „Kernstück“ des beabsichtigten Punktesystems für schwere Verstöße zulasten des Inhabers einer Fanglizenz nicht vorliegt und § 13 Abs. 2 SeeFischG-E sich lediglich auf die sich noch in Arbeit befindliche Durchführungsbestimmung gem. § 92 Abs. 5 Kontroll-VO beruft.

Die bekannt gewordenen Entwürfe dieser Durchführungsbestimmung lassen jedoch befürchten, dass die Europäische Union in dem Bemühen, eine einheitliche Anwendung für alle Mitgliedstaaten zu gewährleisten, sehr detaillierte Vorgaben formulieren wird, so dass die von Art. 3 Abs. 2 IUU-VO gewollte angemessene Beurteilung jedes einzelnen Verstoßes und seine Einteilung in „schwer“ und damit „sanktionsbewehrt“ oder „nicht schwer“ und damit „unbedeutend“ bzw. auf jeden Fall „ohne Auswirkung auf die Fanglizenz“ verloren gehen könnte.

Das zuständige Ministerium, das an den Durchführungsbestimmungen über den Ausschuss für Fischerei und Aquakultur gem. § 119 Kontroll-VO mitwirkt, wird daher dringend gebeten, sich für eine Bagatellregelung bereits in der Durchführungsbestimmung einzusetzen, damit Art. 3 Abs. 2 IUU-VO nicht völlig „ad absurdum“ geführt wird. Eine solche Bagatellregelung ist unbedingt erforderlich, damit geringfügige Übertretungen von gesetzlichen Vorgaben und Anordnungen, die dem Alltagsgeschäft und der Anfälligkeit menschlichen Handelns geschuldet sind und die weder zu Nachteilen von fischereiwirtschaftlichen Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen noch zu persönlichen Vorteilen führen, angemessen behandelt werden können.

Ähnlich wie im Straßenverkehr, wo nicht jede Übertretung mit einem Bußgeld geahndet wird, sondern geringfügige Verstöße mit einem Verwarngeld belegt werden oder es sogar nur bei einer mündlichen Verwarnung bleibt, sollte auch im Seefischereirecht ein entsprechender Ansatz eingeführt werden.

Oberstes Ziel bleibt dabei, einem Verstoß angemessen zu begegnen und die Verwaltungskosten in Grenzen zu halten.

Der Verband plädiert daher eindringlich für die Einführung einer Bagatellregelung sowohl in die Durchführungsbestimmungen (wegen der Gleichbehandlung in den Mitgliedstaaten) als auch in § 13 SeeFischG, die nicht im Widerspruch zu den beiden EU-Verordnungen stehen, sondern im Gegenteil der in Art. 3 Abs. 2 IUU-VO zum Ausdruck kommenden Absicht des EU-Verordnungsgebers Rechnung tragen würde.

2. Zu den einzelnen Vorschriften

2.1 Zu § 1 Anwendungsbereich

- Abs. 1 Ziffer 2:

Die dort zitierten EU-Verordnungen sind in Deutschland unmittelbar geltendes Recht. Eine ausdrückliche Aufführung an dieser Stelle ist daher überflüssig – es reicht aus, wenn sie in der Begründung erwähnt werden. Nach den Erfahrungen werden EU-Verordnungen und ihre Durchführungsvorschriften in kurzen Fristen ergänzt, erneuert und/oder modifiziert. Diese Änderungen könnten in Zukunft nachrichtlich erwähnt oder durch niederrangige Regelungen (Verwaltungsvorschriften, Seefischerei-VO, Bußgeld-VO oder Erlasse) umgesetzt werden.

Dadurch würde die Notwendigkeit, das SeeFischG regelmäßig novellieren zu müssen, entfallen.

Die Buchstaben a – c sollten daher ersatzlos gestrichen werden.

- Abs. 2:

Für die Bestandsbewirtschaftung und die mengenmäßigen Beschränkungen sind die vom ICES bzw. der FAO festgelegten Bewirtschaftungsgebiete maßgeblich, die oftmals nicht mit den natürlichen Verbreitungsgrenzen der Populationen übereinstimmen. Dies gilt z. B. für die westlichen und östlichen Dorschbestände in der Ostsee, die sich entlang der künstlich festgelegten Grenze durchmischen und wechselseitig rekrutieren in Abhängigkeit der klimatischen und hydrografischen Bedingungen. In der vorgelegten Form wäre das Gesetz aus diesen Gründen nicht anwendbar.

Absatz 2 sollte daher wie folgt formuliert werden:

„Die Vorschriften des Fischereirechts der Europäischen Union über die mengenmäßigen Beschränkungen sowie die Festsetzung und Aufteilung der Fangmöglichkeiten in der Fischerei gelten für die Bestände in den festgelegten Bewirtschaftungsgebieten, für die sie jeweils festgelegt sind.“

Der restliche Text sollte gestrichen werden.

2.2 Zu § 1 a Begriffsbestimmungen

- Abs. 2:

Das Abstellen auf „alle fischereilich genutzten Meereslebewesen“ wird kritisch gesehen.

Ob ein Meeresorganismus genutzt wird oder nicht, ist zeitlich veränderbar und abhängig von Nachfrage und Erzeugungskosten. Die Beschränkung auf die zur Zeit tatsächlich genutzten Meereslebewesen würde u. U. die zukünftige Nutzung bisher ungenutzter Arten ausschließen – das wäre nicht akzeptabel. (Inwieweit es sinnvoll ist, genutzte Meeresalgen und vielborstige Würmer (Poychaeten) als „Fische“ zu bezeichnen, mag dem Gesetzgeber überlassen bleiben.)

Absatz 2 sollte daher umformuliert werden:

„Fische im Sinne dieses Gesetzes sind alle fischereilich nutzbaren Arten mit Ausnahme der dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten.“

- Abs. 6:

Hier wird zum ersten Mal der Begriff „Bundesanstalt“ verwandt. Eine Definition erfolgt aber erst in § 2 Abs. 1.

Systematisch wäre es daher sinnvoll, die entsprechende Definition bereits im Rahmen dieses Absatzes vorzunehmen.

2.3 Zu § 2 Zuständigkeiten

- Abs. 2 Ziffer 9:

Die Überwachung der Maschinenleistung von Fischereifahrzeugen unter 500 BRZ liegt in der Zuständigkeit der Bundesländer.

Es stellt sich die Frage, wer die Motorleistung außerhalb 12 Seemeilen kontrollieren soll.

- Abs. 2 Ziffer 13:

Haben die Länder damit auch die Zuständigkeit bei der Einfuhr auf dem Luftweg?

2.4 Zu § 7 Automatisches Schiffsidentifizierungssystem

Verkehrslenkende Behörden sind auf verkehrsrechtlichen Grundlagen tätig. Die Übermittlung von verkehrlichen Daten an Fischereibehörden „auf Anfrage“ ist aus Datenschutzgründen bedenklich und sollte analog zum Straßenverkehr auf schwere Vergehen beschränkt werden.

Am Ende der Vorschrift sollte daher ergänzt werden:

„..., wenn das Vorliegen eines schweren Vergehens plausibel begründet wird.“

2.4 Zu §§ 10 – 12

Die Zugänglichmachung durch „Fernzugriff“ gemäß § 12 stößt bei den betroffenen Betrieben auf große Bedenken. In diesen Vorschriften ist der besonderen Sensibilität der Daten, die dem Fernzugriff zugänglich gemacht werden sollen, nicht ausreichend Rechnung getragen worden. Aufenthaltsort und Fangort auf einer Position bzw. in einem bestimmten Gebiet sind entscheidende Informationen für den Erfolg oder Misserfolg im Wettbewerb mit anderen Fahrzeugen.

Mit anderen Worten: diese Informationen sind geldwerte und damit begehrte Assets. So hat es z. B. (selbstverständlich nicht angenommene) Angebote französischer Seelachsfänger an deutsche Betriebe gegeben, sich ihren Kapitän für hohe Geldbeträge einige Monate auszulihen, um exakt diese Informationen zu bekommen. Deswegen muss alles getan werden, um Versuchungen vorzubeugen, dass Wettbewerbern der Zugang zu solchen Daten ermöglicht wird.

Unabhängig davon erscheint es erforderlich, sämtliche Vorschriften zur Datenhaltung und zur Übermittlung der Daten nach den deutschen Anforderungen an den Datenschutz zu überprüfen.

Es wird für erforderlich gehalten, den Schutz sensibler wettbewerbsrelevanter Daten durch Unbefugte zu erhöhen und den Datenschutzbeauftragten der Bundesregierung um Prüfung und Stellungnahme zu bitten.

2.5 Zu § 13 Punktesystem für schwere Verstöße

- Abs. 1 Ziffer 1:

Das in den beiden EU-Verordnungen IUU-VO und Kontroll-VO geregelte Sanktionssystem, u. a. mit Hilfe eines gestuften Punktesystems wirksame Maßnahmen gegen die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei zu ergreifen, wird von dem Verband grundsätzlich akzeptiert. Mangels Vorliegen der sich noch in Arbeit befindlichen Durchführungsbestimmungen gem. § 92 Abs. 5 Kontroll-VO, auf den sich § 13 Abs. 2 SeeFischG-E bezieht, ist jedoch eine abschließende Stellungnahme nicht möglich. Nach vorliegenden Informationen ist eine Verabschiedung der Durchführungsbestimmungen durch den EU-Ministerrat im März 2011 vorgesehen.

Der Verband hält es für dringend erforderlich, dass er vor dieser Entscheidung kurzfristig die Möglichkeit erhält, zu diesem Entwurf (in deutscher Sprache!), gegenüber dem Ministerium eine Stellungnahme abzugeben.

Wie in den grundsätzlichen Anmerkungen unter Nr. 1.4 ausgeführt, geht Art. 3 Abs. 2 IUU-VO von der Differenzierung eines Verstoßes in „schwere“ und damit „sanktionsbewehrte“ und „nicht schwere“ und damit „unbedeutende“ bzw. auf jeden Fall „ohne Auswirkungen auf die Fanglizenz“ aus.

Dieser Grundsatz muss sich sowohl in den Durchführungsbestimmungen gem. Art. 92 Abs. 5 Kontroll-VO als auch in dem Sanktionssystem des § 13 Abs. 1 Ziffer 1 i.V.m. Abs. 2 SeeFischG-E wiederfinden, um sich inhaltlich widersprechende und damit unwirksame Regelungen zu vermeiden.

Das hier in Rede stehende Sanktionssystem muss sich überdies an den Grundrechten Art. 12 und Art. 14 unserer Verfassung messen lassen. Zu berücksichtigende Schutzgüter sind hier der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb (Art. 14 GG) und die Freiheit der Berufsausübung und der Berufswahl (Art. 12 GG). In beide darf im öffentlichen Interesse, d. h. aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen eingegriffen werden, wenn diese aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erfolgten Eingriffe verhältnismäßig, d. h. geeignet, erforderlich und angemessen sind.

Das wird man bei dem beabsichtigten Punktesystem, das zudem – bezogen auf die Intensität und Schwere des Verstoßes – noch Abstufungen vorsieht (vorbehaltlich der noch zu verabschiedenden Durchführungsbestimmungen) wohl als gegeben ansehen können.

Dagegen wäre die Verhältnismäßigkeit nicht mehr gewahrt, wenn dem Lizenzinhaber Strafen drohen, die angesichts der Schwere des Verstoßes außer Verhältnis stehen. Dabei muss stets auch der Zweck der Regelungen beachtet werden: die Sanktionen müssen der Bekämpfung der illegalen Fischerei dienen. Wird ein Lizenzinhaber aufgrund kleinerer Verstöße kriminalisiert und bekommt er aufgrund von Fehlverhalten, welches jeweils für keinen oder nur geringfügigen Schaden gesorgt hat, erhebliche Strafen in Form von Punkten (wodurch bei Summation der Verlust der Lizenz droht), so wäre eine solche Maßnahme wegen Verstoßes gegen grundsätzliche Bestimmungen, zu dem das Prinzip der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit dem Schutz der Grundrechte jedes Einzelnen gehört, rechtswidrig.

Eine Regelung für Bagatellverstöße, die sich auf Verwarn- oder Bußgelder beschränkt und damit eine verhältnismäßige Abstufung zur Auferlegung von (Straf-) Punkten schafft, würde der verfassungsrechtlichen Absicherung des Punktesystems dienen. Gleichzeitig würde damit auch den Grundgedanken der Art. 3 Abs. 2 und Art. 46 IUU-VO entsprochen.

In diesem Zusammenhang ist auch das bewährte Verfahren im Straßenverkehrsrecht heranzuziehen. Dort erhält der Betroffene nach der Verhängung von 8 Punkten ein Informationsschreiben, aber erst ab 18 Punkten wird im Straßenverkehr der Führerschein entzogen. Ein solches „Frühwarnsystem“ sollte auch in die Regelungen im Hinblick auf die Fischereilizenz aufgenommen werden, um dem Inhaber die Möglichkeit zu geben, sein Verhalten rechtzeitig zu ändern.

Abs. 1 Ziffer 2 i.V.m. Absätzen 3 – 9

Im Gegensatz zu Abs. 1 Ziffer 1, in denen die Sanktionen, gestützt auf die beiden EU-Verordnungen, sehr detailliert vorgegeben sind, hat der Gesetzgeber des Mitgliedstaates bei der Verhängung von Sanktionen gegenüber dem Kapitän eines Fischereifahrzeuges, das gegen Fischereirecht verstößt, einen großen Gestaltungsspielraum.

Art. 92 Abs. 6 Kontroll-VO bleibt sehr allgemein und gibt lediglich vor, ein Punktesystem einzurichten, bei dem der Kapitän eines Schiffes, der gegen die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik einen schweren Verstoß begangen hat, mit einer angemessenen Zahl von Punkten belegt wird. Dabei lässt der EU-Verordnungsgeber offen, welche Sanktionen bei einer bestimmten Überschreitung von Punkten erfolgen sollen. Auch die Frage, was „angemessen“ und was unter einem „schweren Verstoß“ zu verstehen ist, bleibt offen.

Bei letzterem wird man wohl annehmen müssen, dass der EU-Verordnungsgeber von einer Identität des Begriffs „schwerer Verstoß“ bei Lizenzinhaber und Kapitän und von der Anwendung seines in den Durchführungsbestimmungen entwickelten Punktesystem ausgeht.

Für die Transparenz des vorliegenden Gesetzesentwurfes wäre es daher hilfreich, wenn zumindest in der Begründung zu Abs. 3 deutlich gemacht würde, dass beabsichtigt ist, in der nach § 15 Abs. 1 Ziffer 17 zu erlassenen Rechtsverordnung das von der EU vorgelegte Punktesystem zu übernehmen. So aber bleibt alles sehr vage.

Nicht nachvollziehbar ist, warum im Entwurf Sanktionen gegen den Kapitän in der Weise ergriffen werden, dass ihm sein nautisches Patent (befristet) entzogen wird.

Für diese „freie Schöpfung“ gibt es keinen Grund. Geldbußen, die ohnehin vorgesehen sind, hätten ausgereicht. Und da, wo der Kapitän gleichzeitig Inhaber der Fanglizenz ist, wird er zudem mit dem (befristeten) Entzug der Fanglizenz bestraft.

Auch bei dem Strafmaß – Verhängung von bis zu 12 Punkten – entfernt sich der Gesetzesentwurf von dem bislang vorliegenden Entwürfen der Durchführungsverordnung der EU (Stand: 13.1.2011), Annex XXVIII), nach dem 3 Punkte die Mindestzahl und 7 Punkte die Höchstzahl ist, mit dem ein schwerer Verstoß geahndet wird. Mit dieser unterschiedlichen Bestrafung würde ein nicht hinnehmbarer Systembruch zwischen EU- und deutschem Recht geschaffen, der zugleich die Rechtmäßigkeit dieser deutschen Regelung in Frage stellt.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass es für das vorgesehene zusätzliche Sanktionssystem gegen den Kapitän eines Fischereifahrzeugs keine nachvollziehbare Begründung gibt. In der Annahme, dass andere Mitgliedstaaten ein solches Sanktionssystem nicht oder in anderer Weise einführen werden, wird auch der von der Europäischen Union gewollte Gleichbehandlungsgrundsatz verlassen und ein zusätzlicher Wettbewerbsnachteil für die deutschen Fischer normiert.

Darüber hinaus begegnet das Sanktionssystem schweren verfassungsrechtlichen Bedenken. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Rechts der Berufsfreiheiten nach Art. 12 GG wäre eine Bestrafung des Kapitäns für sein Fehlverhalten im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit im Rahmen der Fischerei nachvollziehbar und würde auch im Hinblick auf die Bekämpfung der illegalen Fischerei eine angemessene Regelung darstellen. Das kann aber nur insoweit gelten, als ihm die Tätigkeit als Kapitän auf einem Fischereifahrzeug für einen befristeten Zeitraum verboten wird.

Wird dem Kapitän hingegen das nautische Befähigungsrecht generell – wenn auch nur für eine befristete Zeit – entzogen, so wird er praktisch mit einem (befristeten) Berufsverbot belegt und seiner existentiellen Grundlage (befristet) beraubt.

Fehlverhalten im Rahmen der Fischerei damit zu bestrafen, keinerlei Schiffe – z. B. eine Hafengebäude – mehr führen zu dürfen, ergibt keinen Sinn, überschreitet das zulässige Strafmaß und ist daher unverhältnismäßig.

Abs. 4 versucht diese offensichtliche Übermaßregelung dadurch zu rechtfertigen, dass er auf die SchOffzAusbV rekrutiert und eine (temporäre) Unzuverlässigkeit fingiert.

Nach § 23 Abs. 2 der SchOffzAusbV kann ein Befähigungszeugnis entzogen werden, wenn sich der Inhaber nach dessen Erteilung als unzuverlässig erwiesen hat. Eine Unzuverlässigkeit liegt vor,

1. wenn der Inhaber mehrfach gegen die in der Seeschifffahrt geltenden Vorschriften im Hinblick auf Alkoholenuss verstoßen hat,
2. wenn der Inhaber unter erheblicher Einwirkung berauschender Mittel Wachdienst versehen hat oder
3. in den Fällen nach § 8 Abs. 1 und 2 Satz 2. Nach § 8 Abs. 2 SchOffzAusbV ist insbesondere unzuverlässig, wer erheblich oder wiederholt gegen verkehrsstrafrechtliche Vorschriften im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Schiffes verstoßen hat und deswegen rechtskräftig verurteilt worden ist.

Allein aufgrund eines Fehlverhaltens im Rahmen der Fischerei von einer Unzuverlässigkeit im Hinblick auf das nautische Befähigungszeugnis zu sprechen, macht im Zusammenhang mit den klaren Regelungen der SchOffzAusbV keinen Sinn. Der Katalog der Unzuverlässigkeitstatbestände ist zwar nicht abschließend, jedoch ergibt sich aus der ratio legis, dass es primär um Verstöße im Rahmen des Schiffsverkehrs gehen soll. Die pauschale Klassifizierung des Kapitäns als unzuverlässig, wie sie im Entwurf des SeeFischG vorgesehen ist, ist daher in der Gesamtschau anfechtbar, die vorgenommene Fiktion schon deswegen unzulässig, weil sie angesichts der Schwere der Maßnahme die Würdigung des Einzelfalls vermissen lässt, die die SchOffzAusbV für einen Entzug des nautischen Patents voraussetzt.

Unabhängig von diesem rechtlichen Mangel ist auch zu berücksichtigen, dass das Ziel der EU-Verordnungen eine einheitliche Regelung in Europa ist. Daher ist ein deutscher Sonderweg schon aus diesen Gründen zu verwerfen (so beschränkt sich z. B. das niederländische Sanktionssystem darauf, dass ein Kapitän lediglich für einen befristeten Zeitraum nur das Recht verliert, ein Fischereifahrzeug zu führen).

Im Übrigen ist das insbesondere in den Absätzen 4 und 5 vorgesehene Sanktionssystem widersprüchlich. Einerseits soll dem Kapitän, der zum dritten Mal oder mehr als 12 Punkte oder mehr erreicht hat, gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 SchOffzAusbV das Befähigungszeugnis wegen fehlender persönlicher Eignung entzogen werden. (§ 13 Abs. 5 Sätze 1 und 2), andererseits darf ihm aber frühestens nach einem Jahr nach Wirksamkeit der Entziehung ein Befähigungszeugnis wieder erteilt werden (Abs. 5 Satz 4).

Neben der aufgezeigten Unverhältnismäßigkeit, die auf der fingierten Unzuverlässigkeit beruht, liegt dem beabsichtigten Sanktionssystem gegen den Kapitän auch ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG) zugrunde:

Im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit bestehen Berührungspunkte mit dem Gleichheitssatz, denn es muss verhindert werden, dass Teilgruppen gegenüber anderen besonders belastet werden. Die gleichzeitige Tätigkeit als Kapitän und als Betreiber des Fischereiuunternehmens bzw. als Inhaber der Lizenz stellt im Gegensatz zu einem angestellten

Kapitän eine Doppelbestrafung dar. Mit anderen Worten: kann es sich ein größeres Unternehmen leisten, einen oder mehrere Kapitäne einzustellen, so gehen diese selbst das Risiko ein, ihr nautisches Befähigungszeugnis zu verlieren. Kleinere bzw. Familienunternehmen, bei denen der Geschäftsführer auch der Kapitän ist, tragen in dieser Situation eine besonders schwere Sanktionslast. Die Tatsache, dass nur aufgrund der Aufspaltung des Lizenzinhabers und des Kapitäns in zwei verschiedene Individuen auf der einen Seite zu einer doppelten Bestrafung führt und auf der anderen Seite jeweils nur eine Position bestraft wird, ist kaum nachzuvollziehen. Denn auf diese Weise kann es dazu kommen, dass der Inhaber der Fanglizenz, wenn er selbst ein nautisches Befähigungszeugnis besitzt, aber nicht als Kapitän arbeitet, aufgrund von fischereirechtlichen Verstößen seine Lizenz verliert, aber weiterhin Schiffe fahren darf, während bei der Person, die Zeugnis und Lizenz in einer Person vereint, keine Möglichkeit mehr besteht, außerhalb der Fischerei als Kapitän zu arbeiten. Es ist zwar einzuräumen, dass der Kapitän und Lizenzinhaber sich seines Fehlverhaltens in doppeltem Sinne bewusst ist, angesichts der oftmals existenziellen Folgen erscheint es jedoch fragwürdig, eine derart massive Bestrafung vorzusehen. Ein wichtiger Grund für die unterschiedliche Behandlung kann nicht allein daraus gezogen werden, dass der Kleinbetriebinhaber einen besseren Überblick über sein Verhalten hat. Auch hier ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu berücksichtigen. Im Gegensatz zu den Großunternehmen ist der Kleinunternehmer benachteiligt. Die Regelung des Entzugs des nautischen Befähigungszeugnisses erscheint daher auch unter diesem Gesichtspunkt äußerst fragwürdig. Einzelne Entscheidungen, die sich auf diese Ermächtigungsgrundlage stützen, werden einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten.

Der Verband fordert daher, diese Sanktionsregelung wegen verfassungsrechtlicher Bedenken gegen den Kapitän fallen zu lassen. Die Absätze 3 bis 8 sowie die Passagen in Abs. 9, die sich auf die Anordnung des Ruhens oder die Entziehung des Befähigungszeugnisses beziehen, sollten im Zuge einer solchen Revision ersatzlos gestrichen werden.

Um dem Art. 92 Abs. 6 Kontroll-VO zu entsprechen, würde ein Punktesystem ausreichen, dessen Sanktionen sich als Geldstrafen darstellen, wenn bestimmte Punktzahlen überschritten werden.

2.6 Zu § 14 Nationale Verstoßkartei

- Abs. 2

Der Umfang der zu erfassenden Daten überschreitet ein nachvollziehbares Maß und stößt auf generelle Bedenken. Eine Stellungnahme des Datenschutzbeauftragten der Bundesregierung ist daher einzuholen.

- Abs. 2 Ziffer 11

Hier wird bereits unterstellt, dass eine Entscheidung über eine (endgültige) Entziehung der Fanglizenz getroffen worden ist, obwohl eine solche dauerhafte Entziehung bislang weder in den EU-Verordnungen noch in dem vorliegenden Gesetzesentwurf geregelt ist.

- Abs. 2 Ziffer 12

Im Hinblick auf die Forderung des Verbandes, auf das vorgesehene Sanktionssystem gegen den Kapitän zu verzichten, wird die Streichung dieser Ziffer für notwendig gehalten.

2.7 Zu § 15 Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

Die Fülle der Ermächtigungen „erschlägt“ und ist dringend – auch im Hinblick auf die von der Bundesregierung angestrebte Entbürokratisierung – zu durchforsten.

Es wird empfohlen, § 15 der eingesetzten Entbürokratisierungskommission (siehe dazu auch das Programm der Bundesregierung „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovation“ vorzulegen. So kann es doch z. B. nicht ernsthaft gewollt sein, eine „Lotsenleiter Verordnung“ (Ziffer 19) zu erlassen. Die Thematik gehört in die Ausrüstungsvorschriften für Fischereifahrzeuge oder in eine Verwaltungsvorschrift.

- Abs. 1 Ziffer 5

Die hier beabsichtigte Einrichtung eines mit anderen Mitgliedstaaten gemeinsam betriebenen Fischereiüberwachungszentrums begegnet rechtlichen Bedenken. Hoheitliche Maßnahmen gegenüber Fischern, die auf deutschem Recht fußen, dürfen nur von deutschen Behörden ergriffen werden. Die Staatsorgane anderer Länder verfügen über keine Hoheitsbefugnisse gegenüber deutschen Staatsbürgern auf deutschem Territorium. Die deutsche Staatsgewalt ist insofern auch nicht auf Behörden anderer Länder und deren Angehörige delegierbar. In diesem Zusammenhang sind zudem wettbewerbsbedingte Interessenlagen zu berücksichtigen.

- Abs. 1 Ziffer 17

Im Hinblick auf die Forderung, das vorgesehene Sanktionssystem in § 13 Abs. 4 bis 8 SeeFischG-E gegen den Kapitän zu streichen, muss auch diese Ermächtigungsgrundlage entsprechend reduziert werden. Die Passagen, die auf § 13 Abs. 1 Satz 1 Ziffer 2 i.V.m. § 13 Abs. 3 bis 5 SeeFischG-E Bezug nehmen, sind ebenfalls zu streichen.

- Abs. 2

In dieser Vorschrift wird der Begriff „internationalen Fischerei Übereinkommen“ verwandt. Was ist darunter zu verstehen (EU-Drittlandsabkommen, Regelungen von regionalen Fischereiabkommen z.B. NEAF)? Um eine entsprechende Erklärung wird gebeten.

- Abs. 5

Der Auferlegung der Kontrollkosten auf die „betroffenen Wirtschaftsbeteiligten“, d. h. auf die Fischer, die durch Rechtsverordnung legitimiert werden soll, wird entschieden widersprochen. Kontrollen sind eine steuerfinanzierte hoheitliche Aufgabe, deren Umlegung auf Dritte sich daher verbietet.

Kontrollen der Motorleistung kosten über 1.000 Euro, da sie bisher nur in einem Hafen durchgeführt werden können. Bisher konnten die Betroffenen gegenüber den Behörden Fangausfall geltend machen, wenn diese Kontrolle ohne hinreichenden Verdacht und ohne positives Ergebnis durchgeführt wurde. Deshalb hat z. B. der Bund in den letzten Jahrzehnten nach unserer Kenntnis keine einzige Motorleistungsmessung bei ausländischen Fischereifahrzeugen vorgenommen, sondern nur das Bundesland Niedersachsen in seinem Küstenmeer.

In diesem Zusammenhang wird an die Aussage des Ministeriums bei Verabschiedung der Kontroll-VO in 2009 erinnert, wonach u. a. die Fischereikontrolle „kostengünstiger“ werden solle.

Tatsächlich kommen wesentliche neue Kosten hinzu, deren Höhe von der nationalen Durchführung der Kontroll-VO abhängt und daher noch nicht genau beziffert werden können. Aber

§ 15 SeeFischG-E begründet neben dem besagten Abs. 5 eine Reihe neuer „Kostentatbestände“.

- Ziffern 4./6./7. Telekommunikationskosten für die Datenübermittlung sowie Reparatur, Instandhaltung der Anlagen,
- Abs. 1 Ziffer 9. Bergung von Fanggerät,
- Abs. 1 Ziffer 10. Packen und Kennzeichnen von Losen,
- Abs. 1 Ziffer 13. Kontrollbeobachterprogramm.

VMS und elektronisches Logbuch kosten 30 – 50 Euro/Monat, die Verhandlungen über Flatrates laufen noch.

Ein Beobachter an Bord kostet rund 200 Euro/Tag.

2.8 Zu § 16 Eingriffsbefugnisse

Wie wird der Begriff „Fischer“ in Abs. 1 definiert (jede in der Erwerbsfischerei tätige Person, Schiffsführer, Lizenzinhaber, Schiffseigner)?

2.9 Zu § 17 Verbote

- Abs. 2

Es bestehen Bedenken, ob dieser Eingriff in die Vertragsfreiheit zur Durchsetzung der Bekämpfung der illegalen Fischerei erforderlich ist und damit dem Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht.

- Abs. 4

Da jede Maschine die angegebene Dauerleistung überschreiten kann, sollte – um zur Rechtssicherheit beizutragen – vor den Wörtern „angegebene Dauerleistung“ das Wort „maximale“ eingefügt werden.

- Abs. 5

Um Missverständnisse und Fehlinterpretationen bei der Anwendung der Vorschrift zu vermeiden, sollte vor das Wort „Fanggerät“ (in der ersten Zeile) das Wort „einsatzfähiges“ eingefügt werden. Damit wird Sinn und Zweck des Verbotstatbestandes Rechnung getragen.

2.10 Zu § 8 Bußgeldvorschriften

Da die Bußgeldvorschriften mittelbare oder sogar unmittelbare Auswirkungen auf die Auferlegung von Punkten haben werden, sollte auch hier im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit und die Vereinfachung der Verwaltung ein Bagatelltatbestand aufgenommen werden.

- Abs. 3 Ziffer 1

Dieser Ordnungswidrigkeitstatbestand sollte zur Klarheit durch die Worte „es sei denn, es handele sich um einen Fall der Seemännischen Nothilfe“ ergänzt werden. Denn die Ausübung der seemännischen Nothilfe ist in jedem Fall ein Rechtfertigungsgrund und hebt die Rechtswidrigkeit des Verhaltens auf.

- Abs. 3 Ziffer 4

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Übermittlungsfehler auch bei der Bundesanstalt entstehen können. Es wäre daher angemessen, die Bundesanstalt haftbar zu machen für fehlerhafte Übermittlungen, die in ihrem Bereich begründet sind, z. B. bei den Response-Meldungen für

das elektronische Logbuch, ohne die ein Fischereifahrzeug seine Fangtätigkeit nicht fortsetzen kann.

2.11 Zu § 19 Strafvorschriften

Auf die Ausführungen in Abschnitt 1. „Grundsätzliche Anmerkungen“ Nr. 1.3 wird verwiesen. Es wird dringend geraten, diesen Straftatbestand zu streichen. Er ist im Hinblick auf die zu Gebot stehenden Sanktionen überflüssig und im Übrigen so auch vom EU-Recht nicht gewollt. Gleichzeitig etabliert er ungleiche Behandlungen in den Mitgliedstaaten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Peter Breckling
Geschäftsführer