

Stellungnahme des Sachverständigen

Dr. Peter Breckling (Deutscher Fischereiverband e.V.)

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 „Seefischereimanagement und
-kontrolle, IWC“
z. Hd. Frau RRin Leonie Renwrantz
Postfach 14 02 70
53107 Bonn

Hamburg, 28. Februar 2011/us

Per E-Mail: 614@bmelv.bund.de
Cc: leonie.renwrantz@bmelv.bund.de

Gesetz zur Änderung des Seefischereigesetzes – Entwurf Stand 14.02.2011 hier: Ihr Schreiben vom 14.02.2011 mit der Bitte um Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,
Sehr geehrte Frau Renwrantz,

vielen Dank für die erneute Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem überarbeiteten Entwurf der Seefischereigesetz-Novelle abgeben zu können!

Das Ergebnis der Überarbeitung ist aus der Sicht des Deutschen Fischereiverbandes noch nicht befriedigend. Er hätte sich eine intensivere Auseinandersetzung mit seiner argumentativen Stellungnahme vom 25.01.2011 erhofft und eine Reaktion auf die weiteren, detaillierten Anmerkungen und Änderungsvorschläge gewünscht.

Zwar wird ausdrücklich begrüßt, dass in dem neuen Entwurf durch die Streichung des § 15 Abs. 5 auf weitere finanzielle Belastungen der Fischereiwirtschaft verzichtet wird. Ebenfalls erfreut ist der Verband darüber, dass die Sanktion des befristeten Entzuges von Patenten sich auf die Befähigungszeugnisse für den nautischen Dienst auf Fischereifahrzeuge beschränken soll.

Anerkannt wird auch, dass die in § 13 Abs. 3 vorgesehene Verhängung von Punkten mit der Korrektur von 12 auf 7 jetzt im Kontext mit den europäischen Vorschriften steht. Das gilt auch für die überarbeitete Sanktionsregelung in § 13 Abs. 2.

Aber diese Korrekturen können die grundsätzliche Kritik an dem Entwurf nicht vollständig entkräften. Nach wie vor sieht der Verband in der Vorlage einen Schnellschuss, der unter dem Gesichtspunkt der ursprünglichen Zielsetzung grundlegend überarbeitet werden sollte.

So wird für eine Entziehung des Befähigungszeugnisses als zusätzliche Sanktion gegen schwere Verstöße keine zwingende Herleitung gesehen.

Der Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 sowie die Absätze 3 – 8 und die entsprechende Passage in Abs. 9 des § 13 könnten daher auch ersatzlos gestrichen werden, wenn keine wirklich zwingende Begründung aus europäischen Vorschriften für genau dieses Punktesystem darstellbar ist. Ansonsten bleibt die Möglichkeit zur Bewertung als „nationales Draufsatteln“ bestehen, insbesondere wenn die Vergleichbarkeit mit den entsprechenden Maßnahmen anderer Mitgliedsstaaten fehlt.

Die Fülle von Ermächtigungsvorschriften für neue Rechtsverordnungen sollte erneut auf den Prüfstand gestellt und auf die zwingend notwendigen Verordnungen reduziert werden.

Strafvorschriften sind in diesem Gesetz nach unserer Bewertung nach wie vor überflüssig. Der Verband ist nicht davon überzeugt, dass die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet ist, einen derartigen § 19 zu kodifizieren. Er ist daher ersatzlos zu streichen.

Und schließlich plädiert der Verband erneut und eindringlich für die Einführung einer Bagatellregelung, um die Fischer nicht unnötig zu kriminalisieren, die Verwaltung zu entlasten und Sinn und Zweck der EU-Verordnungen gerecht zu werden.

Auch auf die weiteren Hinweise und Änderungswünsche des Verbandes zu den einzelnen Vorschriften wird in dem überarbeiteten Entwurf bisher wenig eingegangen. Auf sie wird daher erneut Bezug genommen.

Der Deutsche Fischerei-Verband hält daher grundsätzlich an seiner bislang vorgetragenen Position fest und wird diese in der Anhörung am 08. März 2011 noch einmal begründen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Peter Breckling
Generalsekretär

Stellungnahme des Deutschen Fischereiverbandes 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

1. Grundsätzliche Anmerkungen

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 aber in § 13 Abs. 1 Nummer 2 i. V. mit den Absätzen 3 bis 9 ein völlig neues Sanktionssystem bei schweren Verstößen (nach Maßgabe des Art. 92 Kontroll-VO i. V. mit § 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 Mitgliedsstaaten 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 92 Abs. 6 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 Mitgliedsstaaten ein einheitliches – i.S. von Gleichbehandlung und Wettbewerbs-gerechtigkeit – 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. mit § 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 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-Kontrollverordnung 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, 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 Mitgliedsstaaten gleichermaßen geahndet werden“ und der 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 Mitgliedsstaaten 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 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 (*hierzu will der Verband noch zuliefern*).

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. mit Art. 42 Abs. 1 Buchstabe a) IUU-VO eindeutig definiert, wobei den zuständigen Behörden des Mitgliedsstaates 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 führt § 18 (Bußgeldvorschriften) des Entwurfs eine Fülle von neuen bußgeldbewehrten Tatbeständen auf, die - ohne das Raster des Art. 3 Abs. 2 IUU-VO zu durchlaufen - nach § 13 Abs. 3 Satz 1

SeeFischG € 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 die Anzahl (zwischen 1 und 12) maßgeblich.

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

Auch die neu in das Gesetz aufgenommenen Strafvorschriften des § 19 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 Mitgliedsstaates, 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 gemäß 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 Fanglizenzentzug
- 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 sich lediglich auf die sich noch in Arbeit befindliche Durchführungsbestimmung gem. § 92 Abs. 5 Kontroll-VO beruft.

Die bekannt gewordenen Entwürfe diese Durchführungsbestimmung lassen jedoch befürchten, dass die Europäische Union in dem Bemühen, eine einheitliche Anwendung für alle Mitgliedsstaaten 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 gemäß § 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 ähnlicher 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 Mitgliedsstaaten) als auch in § 13 SeeFischG, die nicht im Widerspruch zu den beiden EU-Verordnungen steht, 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