

Gedanken zum Rechtsbegriff „Fischereiwirtschaft“

Von MR Manfred Braun, München

An der Schnittstelle zwischen Fischerei und Naturschutz findet sich der Begriff „Fischereiwirtschaft“ bzw. „fischereiwirtschaftliche Bodennutzung“. Im Recht der Binnenfischerei – betrachtet wird das bayerische Fischereirecht – sucht man den Begriff vergebens. Der dort verwendete Passus „fischereiliche Bewirtschaftung“ (Art. 77 des Fischereigesetzes für Bayern – FiG) ist inhaltlich weiter und bedeutet nicht dasselbe wie „Fischereiwirtschaft“. Mit diesem naturschutzrechtlichen Begriff und seiner Bedeutung für die Fischerei befassen sich die folgenden Anmerkungen. Sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder wissenschaftliche Durchdringung. Es geht lediglich darum, ein Problem aufzuzeigen und Denk- bzw. Diskussionsanstöße zu geben.

Fischereiwirtschaft im Recht

Das Naturschutzrecht nennt die Fischereiwirtschaft regelmäßig in einem Atemzug oder jedenfalls in engem Zusammenhang mit der Land- und der Forstwirtschaft. Von besonderem Interesse sind drei Regelungsschwerpunkte im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG):

- § 5 BNatSchG betrifft die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als legitime Formen der Naturnutzung. Für diese Nutzungen werden rahmenrechtliche Anforderungen aufgestellt. Bezogen auf die oberirdischen Gewässer heißt es, dass bei ihrer „fischereiwirtschaftlichen Nutzung“ die Gewässer einschließlich der Uferzonen als Lebensstätten und Lebensräume für heimische Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu fördern sind. Der Besatz dieser Gewässer mit nichtheimischen Tierarten ist grundsätzlich zu unterlassen. Fischzuchten und Teichwirtschaften dürfen die heimischen Tier- und Pflanzenarten nur insoweit beeinträchtigen, als das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrags erforderlich ist (§ 5 Abs. 6 BNatSchG).

- § 18 BNatSchG definiert den „Eingriff in Natur und Landschaft“ und regelt, unter welchen Voraussetzungen die „land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung“ nicht als Eingriff gilt. Die Nutzung ist kein Eingriff, soweit sie die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt. Davon geht das Gesetz aus, wenn die (hier allein relevante) fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den Regeln der guten fachlichen Praxis entspricht.
- § 42 BNatSchG enthält Vorschriften für besonders geschützte Tierarten. Grundsätzlich verboten sind der Zugriff auf Tiere solcher Arten, ihr Besitz und ihre Vermarktung.
§ 43 Abs. 4 BNatSchG regelt die Kraft Gesetzes geltenden Ausnahmen von den genannten Verboten. Diese erfassen z.B. nicht die unabsichtliche Beeinträchtigung von Tieren der besonders geschützten Arten bei der „fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung“, sofern diese der guten fachlichen Praxis und den Anforderungen des § 5 Abs. 6 BNatSchG entspricht. Weitere Ausnahmen von den Verboten können die Behörden im Einzelfall und die Landesregierungen durch Rechtsverordnung zulassen, soweit dies unter anderem zur Abwendung erheblicher „fischereiwirtschaftlicher“ Schäden erforderlich ist (§ 43 Abs. 8 BNatSchG).

Das Naturschutzrecht enthält somit einerseits Anforderungen, andererseits Privilegierungen, die jeweils für die „Fischereiwirtschaft“ gelten. Eine ausdrückliche Definition dieses Begriffs gibt das Gesetz nicht. Auch aus dem Fischereirecht ist sie nicht abzuleiten. Das FiG umschreibt die Fischerei mittelbar, indem es die Rechte und Pflichten aufführt, die zum Inhalt des Fischereirechts gehören. Fischerei im Sinn des FiG ist also die Ausübung des gesetzlich umschriebenen Fischereirechts. Eine begriffliche Unterscheidung zwischen „Fischerei“ und „Fischereiwirtschaft“ nimmt das FiG nicht vor. Selbstverständlich berücksichtigt es die verschiedenen Ausprägungen der Fischerei, z.B. die Teichwirtschaft.

Aufspaltung der Fischerei durch das Naturschutzrecht

Nach der vorherrschenden Meinung in Literatur und Rechtsprechung ist der naturschutzrechtliche Begriff „Fischereiwirtschaft“ nicht gleichzusetzen mit dem umfassenden Begriff der Fischerei, wie ihn das Fischereirecht kennt. Es wird vielmehr gesagt, dass

„Fischereiwirtschaft“ die erwerbsmäßig betriebene Fischerei meint, im Gegensatz zur nicht erwerbsmäßigen, regelmäßig von Anglern ausgeübten Fischerei. Die Unterscheidung hat durchaus praktische Auswirkungen. Ein Fischereiverein, der die angepachteten Fischereirechte durch seine Mitglieder angelfischereilich nutzt, betreibt nach der wiedergegebenen Auslegung keine „Fischereiwirtschaft“. Nehmen wir an, die Vereinsgewässer werden sehr stark vom Kormoran frequentiert, sind aber von der Geltung der Kormoranverordnung ausgenommen. In diesem Fall kann nur eine Abschussgenehmigung der zuständigen Bezirksregierung helfen. Diese Genehmigung kann der Verein, da er nach der herrschenden Meinung keine Fischereiwirtschaft betreibt, nicht mit der Begründung beantragen, der Kormoranabschluss sei zur Abwendung „erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden“ (§ 43 Abs. 8 BNatSchG) erforderlich. Fischereiwirtschaftliche Schäden kann nämlich nur geltend machen, wer Fischereiwirtschaft im rechtlichen Sinn betreibt.

Begründung für die Aufspaltung

Das naturschutzrechtliche Verständnis des Begriffs „Fischereiwirtschaft“ im Sinn der Erwerbsfischerei wird in erster Linie aus dem Wortlaut des Gesetzes abgeleitet. So hat das Bundesverwaltungsgericht (Beschluss vom 18. Juli 1997, Az. 4 BN 5/97) festgestellt, dass der Begriff „voraussetzungsgemäß an eine wirtschaftliche Betätigung“ anknüpft. Davon könne „bei einer bloßen hobbymäßig betriebenen oder einer sonstigen Nichterwerbsfischerei keine Rede sein“. In der Literatur wird versucht, diese Unterscheidung verfassungsrechtlich zu untermauern. Es sei sachgerecht, die privilegierenden Vorschriften des Naturschutzrechts in der Eingriffsregelung und in den Bestimmungen über besonders geschützte Tierarten allein auf die berufsmäßige Fischereiwirtschaft zu beziehen, nicht aber auf die Fischerei insgesamt. Die berufsmäßige Fischereiwirtschaft werde vom Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) erfasst, die „Hobbytätigkeit“ aber nur vom Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), das wesentlich weiter eingeschränkt werden könne. Diese Begründung läuft darauf hinaus, dass eine Schlechterstellung der Angelfischerei schon durch ihren angeblich schwächeren verfassungsrechtlichen Schutz sachlich gerechtfertigt sei. Auf die tatsächlichen Gegebenheiten und schutzwürdige Interessen wird dabei nicht eingegangen.

Schwächen der herrschenden Meinung

Beide Begründungsansätze – Wortlaut des Gesetzes und verfassungsrechtlicher Schutzstatus – bleiben sehr an der Oberfläche. Eine in der Sache begründete Notwendigkeit, die Fischerei im Naturschutzrecht ohne Rücksicht auf die fischereigesetzliche Begrifflichkeit in der geschilderten Weise aufzuspalten, wird nicht aufgezeigt.

Eine nähere Prüfung fördert solche Gründe auch nicht zu Tage. Sie liefert im Gegenteil Anhaltspunkte dafür, dass in Wahrheit der fischereigesetzliche Begriff, der die Fischerei unbeschadet ihrer unterschiedlichen Ausübungsformen als Einheit versteht, der sachgerechtere ist. Das gilt auch mit Blick auf das Naturschutzrecht

Erste Ansätze für eine Auslegung, die nicht bei dem angeblich zwingenden Gesetzeswortlaut stehen bleibt, zeigen sich bereits in der Rechtsprechung. Ganz deutlich im Urteil des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 3. Februar 2000. Eine Fischereigenossenschaft hatte die Genehmigung zum Abschuss von Kormoranen in einem Naturschutzgebiet eingeklagt. Die Genossenschaft betreibt keine Erwerbsfischerei. Nach Auffassung des Gerichts können auch Schäden an einer nicht erwerbswirtschaftlich ausgeübten Fischerei einen „erheblichen fischereiwirtschaftlichen Schaden“ im Sinn des Bundesnaturschutzgesetzes darstellen und somit eine Abschussgenehmigung rechtfertigen. Deutlich enger fällt allerdings die Beurteilung durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof aus. Dessen Urteil vom 14. Januar 2004 betrifft ebenfalls den Kormoran und seine Schadwirkung in der Fischerei. Der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, dass die vom klagenden Fischereiverein betriebene nicht erwerbsmäßige Angelfischerei nicht zur „Fischereiwirtschaft“ gerechnet wird. Das Gericht öffnet dem schwer geschädigten Verein aber immerhin eine Perspektive. Der Fischereiverein betreibe evtl. doch „Fischereiwirtschaft“, wenn er erhebliche, den Aufwand mancher Erwerbsfischerei übertreffende Aufwendungen für die Gewässerbewirtschaftung (z. B. den Fischbesatz) tätige. Die Frage blieb letztlich offen, weil es darauf nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs für die Entscheidung nicht ankam.

Nicht überzeugend ist die oben wiedergegebene verfassungsrechtliche Begründung für die Ungleichbehandlung der Fischereiwirtschaft einerseits und der nicht erwerbsmäßig betriebenen Fischerei andererseits. Der grundrechtliche Schutz des Eigentums (Art. 14

GG) wird dabei überhaupt nicht erwähnt. Das Fischereirecht in der Hand des Rechtsinhabers genießt aber nach der Rechtsprechung bis hinauf zum Bundesverfassungsgericht grundrechtlichen Eigentumsschutz. Dieser Schutz besteht selbstverständlich unabhängig von der Form der Fischereiausübung. Das Fischereirecht hat als Eigentumsposition nicht etwa unterschiedliche Qualität, je nachdem, ob es erwerbswirtschaftlich oder nicht erwerbswirtschaftlich ausgeübt wird. Eine Schädigung der Fischerei kann, wenn sie hinreichend schwerwiegend ist, den Wert des betroffenen Fischereirechts nachhaltig verringern und dadurch Eigentum im verfassungsrechtlichen Sinn beeinträchtigen. Wenn die Schädigung durch eine behördliche Anordnung (hier: Genehmigung zum Abschuss von Kormoranen), die ansonsten zulässig ist, vermieden oder wesentlich verringert werden könnte, beruht sie auf der Ablehnung der beantragten Anordnung. Die Schädigung ist dann zumindest auch dem Träger der zuständigen Behörde zuzurechnen. Dieser kann sich vor dem übergeordneten Verfassungsrecht nicht dadurch rechtfertigen, dass er auf eine einfachgesetzliche begriffliche Unterscheidung verweist. Der Eingriff in das Eigentum ist stets der selbe, unabhängig davon, ob das Fischereirecht erwerbswirtschaftlich ausgeübt wird oder nicht. Ein im Freizeitbereich genutztes Eigentum ist nicht weniger schutzwürdig als ein beruflich genutztes Eigentum. Der berufliche Aspekt wird gesondert durch Art. 12 GG erfasst. Es bedeutet zudem eine unzulässige Verkürzung der Realität, wenn man den Schutzstatus des angelfischereilich genutzten Fischereirechts nur unter dem Aspekt dieser Bewirtschaftungsform beurteilt. Die Schädigung der Fischerei betrifft nicht nur den Angler, sondern auch und viel stärker den Fischereipächter, der die Hauptlast der Aufwendungen trägt. Letztlich ist der Inhaber des Fischereirechts betroffen, für den die Möglichkeit der sinnvollen Verpachtung seines Rechts von großer wirtschaftlicher Bedeutung sein kann.

Aufbau einer Gegenposition

Die naturschutzrechtliche Unterscheidung zwischen Fischereiwirtschaft einerseits und sonstiger Fischerei andererseits darf nicht dazu führen, dass dem nicht erwerbsmäßig ausgeübten Fischereirecht der Eigentumsschutz entzogen wird. Ein solcher Eingriff kann vor Art. 14 GG nicht damit gerechtfertigt werden, dass ja nur freizeitmäßig genutztes Eigentum betroffen sei. Dieses Argument wäre allenfalls dann in Erwägung zu ziehen, wenn der Rechtsinhaber die freie Wahl hätte, sein Fischereirecht entweder angelfischereilich zu nutzen oder in den sicheren Schutz der erwerbsmäßigen

Ausübung zu führen. Diese Wahlmöglichkeit hat der Inhaber eines Fischereirechts an einem Fluss oder See in aller Regel aber gerade nicht. Außerhalb der Teichwirtschaft und abgesehen von den großen bayerischen Seen ist die Erwerbsfischerei seit langem auf dem Rückzug. Der Grund liegt nicht in der freien Entscheidung der Fischereiberechtigten, sondern in nicht steuerbaren Entwicklungen und Zwängen, die eine erwerbswirtschaftliche Fischerei zunehmend unmöglich machen. Die vielfältigen Eingriffe und Belastungen, denen vor allem die Fließgewässer unterliegen, tragen eine „Fischereiwirtschaft“ vielfach nicht mehr. Dem Fischereiberechtigten, der ein legitimes und schutzwürdiges Interesse an der sinnvollen Nutzung seines Rechts hat, bleibt „nur“ der Weg in die Angelfischerei – bei der es sich keineswegs um eine mindere Ausübungsform handelt. Für ein Fischereirecht, das ja klar vom betreffenden Gewässer unterschieden werden muss, gibt es darüber hinaus keine andere Nutzung als gerade die Fischerei. Ohne deren Ausübung kann der Fischereiberechtigte seine gesetzliche Pflicht zur Hege zudem gar nicht erfüllen.

Es zeigt sich, dass der eng verstandene Begriff der „Fischereiwirtschaft“ eine die Gewässer weithin prägende Form der Fischerei ausgrenzt. Dafür gibt es keine tragfähigen Gründe, denn die vom BNatSchG vorgenommene Gleichstellung der Fischereiwirtschaft mit der Land- und Forstwirtschaft wird den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht. Die Situation der Fischerei ist nicht vergleichbar mit der Lage und den Möglichkeiten der Land- und Forstwirtschaft. Dort bestehen regelmäßig Nutzungsalternativen, so dass die naturschutzgesetzliche Ausgrenzung von Freizeitnutzungen für die Bewirtschaftung der land- und forstwirtschaftlich nutzbaren Flächen kaum problematisch ist. Die Fischerei unterliegt dagegen Zwängen, die eine Wahl der Nutzungsmöglichkeiten weitgehend ausschließen. Deshalb verbietet sich eine naturschutzrechtliche Aufspaltung in die Fischereiwirtschaft mit höherer Verantwortung und stärkerem Schutz einerseits und die nicht erwerbsmäßige Fischerei mit geringerer Verantwortung und schwächerem Schutzstatus andererseits, weil dadurch die Fischerei im Kern getroffen wird.

Ein Verzicht auf die überholte Differenzierung kann weder die Erwerbsfischerei beeinträchtigen noch den Vollzug des Naturschutzrechts belasten. Das macht ein Blick auf § 25 Wasserhaushaltsgesetz deutlich. Nach dieser Vorschrift können die Länder das Einbringen von Stoffen in oberirdische Gewässer unter bestimmten Voraussetzungen vom Erfordernis der Erlaubnis freistellen, wenn es „zu Zwecken der

Fischerei“ erfolgt. Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass die Wasserwirtschaft oder die Erwerbsfischerei in Gefahr geraten, weil die Freistellung nicht auf die „Fischereiwirtschaft“ begrenzt ist, sondern der Fischerei in allen Ausübungsformen offen steht. Eine Übernahme dieser Offenheit in das Naturschutzrecht würde die Möglichkeiten der Angelfischerei nicht zu Lasten des Naturschutzes und/oder der Erwerbsfischerei ins Uferlose ausdehnen. Verantwortlichkeit und rechtlicher Schutz kommen im Wesentlichen den Fischereiberechtigten und den Fischereipächtern zu, also einem überschaubaren Personenkreis mit besonderer Bindung an die Gewässer und ihre Nutzung. Die Fischereiberechtigten und -pächter sind weder rechtlich noch tatsächlich mit der Allgemeinheit zu vergleichen, die den Gemeingebrauch an der freien Natur und speziell an den Gewässern in Anspruch nimmt.