

5. Fischerei

§§ 11 Abs. 1, 21 Fischereigesetz (FG; BGS 933.21); § 7 Ausführungsbestimmungen zum Konkordat über die Fischerei im Zugersee vom 23. Mai 1996 (BGS 933.111); §§ 4, 7, 10 Abs. 1, 23 Abs. 1 Ziff. 3, 28 Abs. 2 e contrario, 39, 49, 41 Abs. 1, 42 Abs. 1, 43 Abs. 1, 44 VRG; Ziff. 1 Verwaltungsgebührentarif. – Entzug der Fischereiberechtigung. – Eintreten (E. I): Zulässigkeit der Beschwerde (E. 1); Legitimation (E. 2); Zuständige Instanz (E. 3); Beschwerdefrist (E. 4); Formelle Anforderungen (E. 5). – Materielles (E. II): Rüge der Willkür (E. 1); Angemessenheit des Entzuges der Fischereiberechtigung (E. 2); Praxisänderung (E. 3); Kosten und Entschädigungen (E. 4)

Sachverhalt

A. Am 23. Dezember 2000 fischte A. im Zugersee fünf Felchen während der Schonzeit. Der Wildhüter beobachtete dies, beschlagnahmte die Fische und entzog ihm das Fischereipatent.

B. Mit Schreiben vom 17. Januar 2001 an das Amt für Fischerei und Jagd beantragte A. das Fischereipatent sei ihm zurückzugeben. Als Begründung führte er an, dass dies sein erstes Vergehen sei und das Fangen von fünf Felchen während der Schonzeit sei nicht schwerwiegend.

C. Am 14. Februar 2001 erfolgte die Verzeigung durch den Wildhüter. Mit Verfügung vom 28. Februar 2001 wies das Amt für Fischerei und Jagd das Gesuch von A. um Rückgabe der Fischereiberechtigung mit der Begründung ab, es handle sich zwar um einen erstmaligen, aber vorsätzlichen Verstoß gegen die Fischereivorschriften, der als «nicht leicht» zu beurteilen sei.

D. Gegen diesen Entscheid erhob A. gegenüber der Direktion des Innern am 5. März 2001 Verwaltungsbeschwerde. Zur Begründung führte er im Wesentlichen aus, es gehe dem Amt für Fischerei und Jagd darum, ein Exempel zu statuieren, weshalb dieses Vorgehen als willkürlich zu betrachten sei. Überdies sei das Fangen von Felchen während der Schonzeit nicht als schweres Vergehen zu bezeichnen.

E. In seiner Stellungnahme vom 9. März 2001 äussert sich das Amt für Fischerei und Jagd dahingehend, dass zwar der Entzug der Fischereiberechtigung für ähnlich gelagerte Fälle ein Novum darstelle, dass aber diese Praxisänderung sich aufdränge, weil die relativ geringen Bussen kein wirksames Mittel gegen Fischereifrevel darstellten.

Erwägungen:

I.

Der Beschwerdeführer ficht mittels Verwaltungsbeschwerde eine Verfügung des Amtes für Fischerei und Jagd an.

1. Nach §39 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) ist die Verwaltungsbeschwerde die förmliche, an eine Frist gebundene Anfechtung von Entscheiden unterer Verwaltungsbehörden bei der oberen Verwaltungsbehörde, wodurch diese verpflichtet wird, den angefochtenen Entscheid zu überprüfen und in der Sache neu zu entscheiden. Mit der Verwaltungsbeschwerde angefochten werden können alle Entscheide unterer Verwaltungsbehörden, sofern die Weiterzugsmöglichkeit nicht durch besondere Vorschrift ausdrücklich ausgeschlossen ist (§40 Abs. 1 VRG). Als Entscheide im Sinne des VRG gelten gemäss §4 VRG Anordnungen und Feststellungen der dem Verwaltungsrechtspflegegesetz unterstellten Verwaltungsbehörden mit hoheitlicher Wirkung sowie Urteile des Verwaltungsgerichtes. Mit der vorstehend erwähnten Verfügung wird ein Entscheid im Sinne von §4 bzw. §39f. VRG angefochten. Die Weiterzugsmöglichkeit ist überdies nicht ausgeschlossen. Damit erweist sich die vorliegende Beschwerde als grundsätzlich zulässig.

2. a) Gemäss §41 Abs. 1 VRG ist zur Erhebung der Verwaltungsbeschwerde berechtigt, wer durch den Entscheid in seiner Rechtsstellung betroffen ist. Beschwerdelegitimiert ist demnach, wer durch den Entscheid in höherem Mass als ein beliebiger Dritter oder die Allgemeinheit berührt wird und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat; das schutzwürdige Interesse besteht dabei im praktischen Nutzen, der mit erfolgreicher Beschwerde erzielt werden könnte (vgl. GVP 1997/98, S.87; GVP 1995/96, S.17 und 131; GVP 1977/78, S.175ff.) Dieses Rechtsschutzinteresse hat grundsätzlich aktuell zu sein (vgl. Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S.93).

2. b) Als Adressat der angefochtenen Verfügung ist der Beschwerdeführer von dieser unmittelbar betroffen. Er hat an deren Aufhebung bzw. Änderung ein schutzwürdiges und aktuelles Interesse. Damit ist die Rechtsmittelbefugnis des Beschwerdeführers zu bejahen.

3. Nach §40 Abs. 2 VRG sind Beschwerden solcher kantonalen Behörden, die dem Regierungsrat unterstehen, an den Regierungsrat zu richten. Mit der vorliegenden Beschwerde wird ein Entscheid des Amtes für Fischerei und Jagd angefochten. Der Beschwerdeführer richtet seine Beschwerde auf Grund einer entsprechenden (falschen) Rechtsmittelbelehrung an die Direktion des Innern, also an die nicht zuständige Behörde. Gemäss §7 VRG sind Eingaben an eine unzuständige Behörde von Amtes wegen und unter Mitteilung an den Absender an die zuständige Behörde weiterzuleiten. Im vorliegenden Fall hat die Direktion des Innern die Beschwerde an den Regierungsrat als zuständige Instanz weitergeleitet. Indem die Beschwerde an den Regierungsrat weitergeleitet wurde, ist die Beschwerde folglich an die für den Beschwerdeentscheid zuständige Instanz gerichtet worden.

4. Die Beschwerde erweist sich im Weiteren als fristgerecht: Nach §43 Abs. 1 VRG beträgt die Beschwerdefrist zwanzig Tage und gemäss §7 Abs. 2 ist bei der Eingabe an eine nicht zuständige Instanz für die Einhaltung der Frist der Zeitpunkt der Einreichung bei der unzuständigen Behörde massgebend. Der angefochtene Entscheid wurde am 28. Februar 2001 versandt. Daraus ist zu schliessen, dass er dem Beschwerdeführer frühestens am 1. März zugeing. Aufgrund von §10 Abs. 1 VRG begann die zwanzigtägige Beschwerdefrist am darauffolgenden Tag, d.h. frühestens am 2. März 2001 zu laufen und endigte nicht vor dem 22. März 2001. Mit Postaufgabe am 5. März 2001 wurde die Beschwerde deshalb rechtzeitig erhoben.

5. Überdies erfüllt die Beschwerdeschrift die formellen Anforderungen von §44 VRG. Auf die Beschwerde ist somit einzutreten.

II.

1. Gemäss §42 Abs. 1 VRG können mit Verwaltungsbeschwerde – nebst den Mängeln des Verfahrens – alle Mängel des angefochtenen Entscheides gerügt werden. In dieser Hinsicht lässt der Beschwerdeführer vorbringen, der Entzug der Fischereiberechtigung sei willkürlich und es gehe nur darum, ein Exempel zu statuieren. Dies gelte vor allem deshalb, weil in der Vergangenheit in ähnlich gelagerten Fällen nur eine Busse ausgesprochen, nicht aber das Fischereipatent entzogen worden sei.

2. Gemäss §11 Abs. 1 des Fischereigesetzes (FG; BGS 933.21) steht das Recht, Fische, Krebse und Fischnährtiere in öffentlichen Gewässern zu fangen und zu verwerten vollumfänglich dem Kanton zu. Der Zugersee ist ein öffentliches Gewässer und deshalb braucht jede Person, die dort fischen will eine Fischereiberechtigung gemäss §12 FG. Einzige Voraussetzung für die Fischereiberechtigung ist das Erreichen des achten Altersjahres (§12 Abs. 1 FG). Eine bereits verliehene Berechtigung ist zu entziehen, wenn Tatsachen eintreten oder bekannt werden, die eine Verleihung ausschliessen (§12 Abs. 3 FG). Die Verleihung ist nach §12 Abs. 2 Bst. B ausgeschlossen, wenn vorsätzlich oder wiederholt fahrlässig gegen die eidgenössischen oder kantonalen Fischereivorschriften verstossen wurde. Gemäss §7 der Ausführungsbestimmungen zum Konkordat über die Fischerei im Zugersee vom 23. Mai 1996 fällt der Monat Dezember in die Schonzeit für Felchen. A. hat unbestrittenermassen während dieser Schonzeit Felchen gefangen. Er tat dies weiter mit Wissen und Willen um die Widerrechtlichkeit des Fischens von Felchen während dieser Zeit. Damit hat er in vorsätzlicher Art und Weise gegen eine Fischereivorschrift verstossen. Nach dem Gesagten ist ihm deshalb auf Grund des klaren Wortlautes von §12 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 FG die Fischereiberechtigung grundsätzlich zu entziehen. Ausnahmsweise kann aber auf den Entzug verzichtet werden, wenn so eine unbillige Härte vermieden werden kann oder wenn es sich nur um einen leichten Fall handelt.

Das Fangen von Fischen während der Schonzeit kann keinesfalls als leichter Fall betrachtet werden. Mit den Schonzeiten wird der absolute Schutz der betroffenen Fische bezweckt, damit ein gesunder, natürlicher Bestand gewährleistet werden kann. Jegliche Vereitelung dieses Zweckes ist deshalb möglichst zu vermeiden. Das Befischen einer geschonten Art stellt ein krasser Eingriff in den vom Gesetzgeber anvisierten Geschehensablauf dar. Auch ist in Rechnung zu stellen, dass A. nicht etwa aus Versehen nur eine Felche an der Angel hatte und diese nicht wieder ins Wasser zurückbrachte. Der Beschwerdeführer fischte im vollen Unrechtsbewusstsein fünf Felchen. Damit kann nicht mehr die Rede von einem leichten Fall im Sinne von §12 Abs. 4 FG sein. Auch eine unbillige Härte gemäss der erwähnten Bestimmung ist mit dem Entzug der Fischereiberechtigung nicht auszumachen.

Nach dem Gesagten wurde dem Beschwerdeführer mit Recht die Fischereiberechtigung entzogen. Gemäss §12 Abs. 4 kann die Fischereiberechtigung für höchstens zwei Jahre entzogen werden. Mit einer Entzugsdauer von sechs Monaten bewegt sich das Amt für Fischerei und Jagd trotz der Schwere des Gesetzesverstosses im unteren Bereich des vom Gesetze vorgesehenen Massnahmenrahmens. Die Entzugsdauer ist deshalb auch nicht zu beanstanden.

3. Der Beschwerdeführer macht eine rechtsungleiche Behandlung geltend, weil in der Vergangenheit für ähnlich gelagerte Fälle jeweils kein Entzug der Fischereiberechtigung ausgesprochen worden sei. Tatsächlich liegt gemäss den Ausführungen des Amtes für Fischerei und Jagd mit dem vorliegenden Fall eine Praxisänderung vor. Nachfolgend ist nun die Zulässigkeit einer solchen Praxisänderung zu überprüfen.

Dem Grundsatz nach sind Praxisänderungen zulässig. Keineswegs können bestehende Verhältnisse auf unbestimmte Zeit hin Geltung beanspruchen. Entscheidend ist jedoch, dass Praxisänderungen qualifiziert begründet sind (vgl. Jürg Martin, Leitfaden für den Erlass von Verfügungen, Schulthess, Zürich 1996, S. 117). Gegenüber dem Postulat der Rechtssicherheit lässt sich eine Praxisänderung nur begründen, wenn die neue Lösung besser dem Gesetz oder veränderten äusseren Verhältnissen entspricht (vgl. Jörg Paul Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3. A., Stämpfli, Bern 1999, S. 405 sowie BGE 100 Ib 71). Beides ist vorliegend der Fall: Wie oben dargelegt wurde, sieht das FG gemäss klarem Wortlaut von §12 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 zwingend den Entzug der Fischereiberechtigung vor, sofern kein Ausnahmestatbestand im Sinne von §12 Abs. 4 FG gegeben ist. Bisher wurde jeweils in ähnlich gelagerten Fällen auf den Entzug der Fischereiberechtigung verzichtet, obwohl der Gesetzeswortlaut den Entzug dem Grundsatz nach verlangt. Mit der anvisierten Praxisänderung bewegt sich das Amt für Fischerei und Jagd näher an den Wortlaut des Gesetzes hin und erfüllt damit schon eine von Lehre und Rechtsprechung verlangte Bedingung zur Praxisänderung. Aber auch die äusseren Verhältnisse haben sich verändert. Das Amt

für Fischerei und Jagd hat nämlich festgestellt, dass mit Bussen allein in Fällen wie diesem die gewünschte Verhaltenskorrektur der Fischer nicht erreicht werden kann. Dies muss um so mehr gelten als die Bussen mit einer Höhe von rund Fr. 60.– bis anhin recht moderat waren. Aus diesem Grund drängt sich ebenfalls eine Praxisänderung auf, wonach in Fällen wie dem vorliegenden grundsätzlich die Fischereiberechtigung entzogen wird. Nur so kann offenbar den Intensionen des Gesetzgebers genügend Nachachtung verschafft werden. Immerhin lässt der Beschwerdeführer sinngemäss verlauten, er halte das Fischen während der Schonzeit nicht für einen schweren Fall. Ob mit einer blossen Busse in einem solchen Fall die gewünschte Verhaltenskorrektur erreicht wird, kann dahingestellt bleiben. Festzustellen bleibt, dass mit dem Entzug der Fischereiberechtigung ein wirksames Mittel zur Durchsetzung der gesetzgeberischen Absichten zur Verfügung steht als dies mit einer blossen Busse der Fall ist. Im Übrigen muss eine Praxisänderung nicht angekündigt werden (vgl. AGVE 1991, S. 285) und es besteht gemäss Lehre und Rechtsprechung auch kein Anspruch auf Beibehaltung einer rechtswidrigen Praxis. Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung geht dem Rechtsgleichheitsprinzip im Konfliktfall vor. Wenn eine Behörde in einem Fall eine vom Gesetz abweichende Entscheidung getroffen hat, gibt das dem Privaten, der sich in der gleichen Lage befindet, grundsätzlich keinen Anspruch darauf, ebenfalls von der Norm abweichend behandelt zu werden (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998 N. 412 sowie BGE 122 II 446, 451f.) Selbstverständlich hat die Behörde eine vorgenommene Praxisänderung sofort und überall anzuwenden (vgl. BGE 108 Ia 124), d.h. dass inskünftig Fälle wie der vorliegende in der Regel – §12 Abs. 4 FG vorbehalten – zwingend zu einem Entzug der Fischereiberechtigung führen müssen. Dies verlangen die Gebote der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit (vgl. Jürg Martin, a.a.O. S. 118).

Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde von A. gegen die Verfügung des Amtes für Fischerei und Jagd als unbegründet, weshalb sie vollumfänglich abzuweisen ist.

4. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens zu tragen (vgl. §23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Nach Bst. A Ziff. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) vom 11. März 1974, kann für Entscheide des Regierungsrates in Beschwerdesachen eine Gebühr von Fr. 40.– bis Fr. 3700.– erhoben werden. Dem Aufwand zur Beschwerdebehandlung ist eine Spruchgebühr von Fr. 500.– angemessen. Die Zusprechung einer Parteientschädigung an den Beschwerdeführer fällt ausser Betracht; weil er im vorliegenden Verfahren unterlegen ist (vgl. §28 Abs. 2 VRG e contrario).

Regierungsrat, 1. Mai 2001