

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michèle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

¹ Fachanwalt für Familienrecht
² Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

Rechtsgutachten:

**Die Vollzugsverpflichtung der Mitgliedstaaten nach der IUU-Verordnung:
Wirksame Kontrolle aller Fangbescheinigungen als Voraussetzung für die
Eindämmung der illegalen Fischerei und den Schutz der natürlichen Res-
ourcen der Meere**

Dr. Roda Verheyen¹ - Februar 2017

¹ Rechtsanwälte Günther, Hamburg, www.rae-guenther.de. Die Verf. dankt Victoria Mundy (Environmental Justice Foundation (EJF)) und Dr. Till Markus, Universität Bremen, für wichtige Hinweise und Kommentare. Auftraggeber dieses Gutachtens ist eine Koalition von Umweltverbänden aus WWF, EJF und Oceana.

Gliederung:

Zusammenfassung	3
I. Sachverhalt und Ziel des Gutachtens	6
II. Die IUU-Verordnung – Inhalt und Durchsetzungssystem	11
1. Grundsätzliches	11
2. Inhalt und Regelungen zur Importkontrolle im Überblick	12
2.1 Materielles Recht	12
2.2 Zuständigkeiten und Realität des Vollzugs in Deutschland	16
3. Das Kontrollsystem im Detail	18
Exkurs: Zollkodex - Kontrollen und Risikomanagement	21
3.1 Stufe 1 der Durchsetzung: Kontrolle	22
3.1.1 Quantitative Anforderungen	23
3.1.2 Qualitativ – Schlüssigkeitskontrolle	27
3.1.3 Qualitativ: Screening der Fangbescheinigungen nach absoluten Ausschluss- und weiteren Risiko-Kriterien	28
3.1.4 Die Rolle der „anerkannten Wirtschaftsbeteiligten“ (APEO)	32
3.2 Stufe 2 der Durchsetzung: Überprüfungen	33
III. Fazit	36

Zusammenfassung

Die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei, kurz „IUU“ (illegal, unreported and unregulated) genannt, zerstört Lebensräume im Meer, benachteiligt rechtmäßige Fischerei und schwächt die Küstengemeinden, besonders in Entwicklungsländern. Man schätzt den weltweiten Wert der IUU-Fischerei auf jährlich rund 10 Milliarden Euro, was ca. 15% heute des Wertes der weltweit erfassten Fänge überhaupt ausmacht. Jährlich werden damit zwischen 11 und 26 Mio. Tonnen Fisch real den Weltmeeren „illegal“ entnommen. Die EU erließ zur wirksamen Bekämpfung der IUU-Fischerei 2008 die IUU-Verordnung Nr. 1005/2008, die seit 2010 gilt. Dabei handelt es sich um eine spezielle Regelung für den Handel und die Einfuhr von Fischereierzeugnissen – insbesondere gilt ein absolutes Verbot der Einfuhr von IUU-Erzeugnissen (Art. 12 IUU-Verordnung).

Maßgebliches Instrument zur Umsetzung dieses Verbots sind Fangbescheinigungen, die eine Kontrolle der Beschaffungskette der Fischereierzeugnisse gewährleisten sollen. Denn Fisch oder verarbeiteten Fischprodukten sieht man ihre Herkunft nicht an und ebenso wenig, ob der Fang im Einklang mit dem entsprechenden Rechtsrahmen entnommen wurde. Diese Fangbescheinigungen, die vor Ankunft der Fischereierzeugnisse an den EU-Außengrenzen vorzulegen sind, sind zunächst zu kontrollieren (Art. 16). Sodann erfolgen auf Grundlage von Art. 17 weitere Überprüfungen, also etwa tatsächliche Inspektionen der Fänge auf Containerschiffen oder Nachfragen bezüglich der Inhalte der Fangbescheinigungen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass der Mitgliedstaat Deutschland bislang seinen Vollzugsverpflichtungen unzureichend nachkommt und also gegen EU-Recht verstößt. Insbesondere muss Deutschland (wie jeder Mitgliedstaat):

- **alle** vorgelegten Fangbescheinigungen zumindest im Hinblick auf formale Anforderungen kontrollieren (richtige ausfüllende Behörde, keine offensichtlichen Fehler, kein ausgeschlossener Flaggenstaat, etc.);
- **alle** vorgelegten Fangbescheinigungen im Hinblick auf die konkrete Auflistung der Gründe für verpflichtende Überprüfungen in Art. 17 Abs. 4 kontrollieren (etwa Täuschung); sowie
- im Hinblick auf **alle** Fangbescheinigungen ein schlüssiges System des Risikomanagements anwenden, also dafür sorgen, dass Fänge mit besonderem Risiko (nach einigen Kriterien der DVO 1010/2009) zumindest für weitere Überprüfungen ausgewählt werden können, und nicht etwa willkürlich ausgewählt werden; und
- weitere Überprüfungen von Fangbescheinigungen und Sendungen nach den Grundsätzen des Art. 17 durchführen, und zwar vor allem, wenn Auffälligkeiten bei der Kontrolle der Fangbescheinigungen aufgetreten sind.

Die derzeitige Praxis in Deutschland, umgesetzt durch die zuständige Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), nämlich Fangbescheinigungen faktisch na-

hezu willkürlich zu kontrollieren und zu überprüfen, entspricht nicht dem System der IUU-Verordnung, das zum einen sehr detailliert ist und damit den Spielraum der Mitgliedsstaaten für Ermessen beim Vollzug gezielt einschränkt, und zum anderen gerade durch das Risikomanagement gleiche Bedingungen in allen EU-Mitgliedsstaaten schaffen will, um das Einfuhrverbot umzusetzen.

Es besteht dringender Handlungs- und Reformbedarf, offensichtlich sowohl bei den personellen Ressourcen im Vollzug, aber auch bei der angewandten Vollzugsmethode.

Das sich aus der rechtlichen Analyse der IUU-Verordnung ergebende System zum Vollzug auf mitgliedstaatlicher Ebene zeigt die folgende Tabelle.

Unter anderem ist zwingend jede vorgelegte Fangbescheinigung zunächst auf Grundlage formeller Kriterien und dann auf Grundlage von Risiko-Kriterien „am Schreibtisch“ zu kontrollieren, so dass aus dieser Erstprüfung heraus weitere Überprüfungen der Lieferung oder der Angaben in der Fangbescheinigung erfolgen können (Ermessen).

Dies ist nicht in Einklang zu bringen mit der derzeitigen Praxis in Deutschland. Die zuständige BLE kontrolliert derzeit weder alle Fangbescheinigungen noch wählt sie die zu prüfenden Fangbescheinigungen nach schlüssigen und ausreichenden Auswahlkriterien.

§§ Grundlage	Prüfungsgegenstand	Was wird kontrolliert/geprüft
Kontrollphase		
Art. 16 Abs. 1; Art. 12 Abs. 4; - Art. 20 iVm Anhang III Art. 18 Abs. 1 c, d, f und g	Alle eingehenden Fangbescheinigungen für eine Schlüssigkeits- und Formalkontrolle	<ul style="list-style-type: none"> · alle formalen Anforderungen des Formulars in Anhang II (alles ausgefüllt, alle notwendigen Fangbescheinigungen vorhanden, ggf. Bestätigung nach Anhang IV (Verarbeitung), Umladebelege, etc.) · durch richtige Behörde/Flaggenstaat validiert · richtiges Siegel, etc. · Flaggenstaat ist nicht ausgeschlossen nach Art. 31 „rote Karte“, Schiff nicht auf IUU-Liste (Art. 29 und 30)

Art. 17	Screening aller vorgelegten Fangbescheinigungen im Hinblick auf den Inhalt/Risiko einer Täuschung	<ul style="list-style-type: none"> · alle Kriterien des Art. 17 Abs. 4 · einige Risiko-Kriterien nach Art. 17 Abs. 3 (eigene nationale) und/oder Art. 31 VO 1010/2009
Überprüfungsphase		
Art. 17 Abs. 4	Fangbescheinigungen, die auf Grund von Art. 17 Abs. 4 beim Screening ausgewählt wurden, im Hinblick auf den Inhalt der Fangbescheinigung und der Angaben	<ul style="list-style-type: none"> · Zwingende Überprüfung, kein Ermessen („ob“) · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)
Art. 17 Abs. 3	Fangbescheinigungen die auf Grund von Art. 16 oder 17 Abs. 3 beim Screening ausgewählt wurden, im Hinblick auf den Inhalt der Fangbescheinigung und der Angaben	<ul style="list-style-type: none"> · „Ob“ der Überprüfung im (eingeschränkten) Ermessen · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)
Art. 17 Abs. 5	Weitere Fangbescheinigungen, die im Screening nicht aufgefallen sind	<ul style="list-style-type: none"> · „Ob“ der Überprüfung im vollen Ermessen · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)

I. Sachverhalt und Ziel des Gutachtens

Die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei, kurz „IUU“ (illegal, unreported and unregulated)² genannt, zerstört Lebensräume im Meer, benachteiligt rechtmäßige Fischerei und schwächt die Küstengemeinden, besonders in Entwicklungsländern. Man schätzt den weltweiten Wert der IUU-Fischerei auf jährlich rund 10 Milliarden Euro, was ca. 15% heute des Wertes der weltweit erfassten Fänge überhaupt ausmacht. Jährlich werden damit zwischen 11 und 26 Mio. Tonnen Fisch real den Weltmeeren „illegal“ entnommen.³

Der Begriff IUU (= illegal, unreported and unregulated) geht zurück auf den FAO „International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing“ von 2001.

Dabei bedeutet illegal u.a. Fangtätigkeiten, die entweder in der Wirtschaftszone (EEZ) eines Staates oder in völkerrechtlich geregelten Gewässern der Hohen See ohne Erlaubnis ausgeübt werden, unreported = nicht gemeldet bedeutet eine Fangtätigkeit, die einer zuständigen nationalen Behörde oder einer Fischereiorganisation (RFMO) entgegen entsprechenden Auflagen nicht gemeldet wurde und unregulated = unreguliert sind besonders solche Fangtätigkeiten in Gebieten oder in Bezug auf Bestände, für die keine Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen gelten.

Die IUU-Fischerei zerstört ganze Fischvorkommen und ist daher rechtlich bereits unter dem Stichwort der „State of Necessity“ diskutiert worden,⁴ also im Kontext der Frage, ob auch außerhalb der völkerrechtlichen Zuständigkeitszonen einzelner Länder ein Zugreifen auf IUU-Schiffe rechtlich vertretbar wäre. Es scheint inzwischen auch gesichert, dass IUU-Fischerei ein Teilbereich der organisierten Kriminalität ist, mit entsprechend planerischem und globalem Vorgehen.⁵

Neben der Kontrolle der eigenen Fischereiflotte als „Flaggenstaat“ über mehrere Rechtsakte⁶ erließ die EU deswegen – u.a. auch im Kontext der Erfüllung ihrer Verpflichtung im Rahmen der Seerechtskonvention (UNCLOS) 2008 die sog. IUU Verordnung Nr. 1005/2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung

² Definition in Art. 2 Nr. 2 ff. IUU-Verordnung 1005/2008.

³ COM 2015/480, S.1. Vgl. bereits: EU Kommission: Handbuch zur praktischen Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates vom 29. September 2008 über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, Fassung 10/2009.

⁴ Bender: A State of Necessity: IUU Fishing in the CCAMLR Zone, 13(2), Ocean and Coastal Law Journal 233 (2008).

⁵ Vgl. Oanta, New Steps in the Control of IUU Fishing, in: Koch/König/Sanden/Verheyen (Hrsg.), Legal Regimes for Environmental Protection, 2015, S. 229.

⁶ Verordnung (EC) Nr. 1224/2009 vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik; Verordnung (EC) Nr. 1006/2008 vom 29. September 2008 über die Genehmigung der Fischereitätigkeiten von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft außerhalb der Gemeinschaftsgewässer.

fung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei.⁷ Dies verdient besonderes Augenmerk, weil gleichzeitig vor allem in der EU eine chronische Unterversorgung mit Fischereierzeugnissen besteht, sowie eine stetig steigende Nachfrage. Als weltweit größter Markt für Fischereierzeugnisse und als größter Importeur sieht sich die Europäische Gemeinschaft in einer besonderen Verantwortung, sicherzustellen, dass die in ihr Gebiet eingeführten Fischereierzeugnisse nicht aus der IUU-Fischerei stammen.

So stellt Ziffer 3) der Präambel der IUU-Verordnung fest:

„Die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU-Fischerei) ist eine der größten Gefahren für die nachhaltige Bewirtschaftung der lebenden aquatischen Ressourcen;“

Die IUU-Verordnung gilt für den Bereich der Fischereiprodukte *de facto* als Spezialregelung zusätzlich zum Zollkodex der Europäischen Union⁸ und seines zugehörigen Durchführungsrechtsakts⁹ und ergänzt die ansonsten an den EU-Außengrenzen geltenden Regelungen für Fischereiprodukte.¹⁰ Sie gilt seit dem 1. Januar 2010 (Art. 57), so dass Erfahrungen mit der Umsetzung bereits vorliegen.¹¹

Die Verordnung beruht wesentlich auf drei, einander ergänzenden Instrumenten: (i) Auf Grundlage von Art. 25 ff. kann die EU-Kommission bekannte IUU-Fischereifahrzeuge auf eine Verbotsliste setzen und zudem (ii) nach Art. 31 ff. Staaten, die sich ihrer Verantwortung als Flaggen-, Küsten-, Hafen- und/oder Marktstaat entziehen (s. Art. 31 Abs. 3), generell vom Handel ausschließen. Gegenstand dieses Gutachtens ist aber (iii) das System der Importkontrolle (Art. 12 ff.), das durch die Mitgliedsstaaten umzusetzen bzw. zu vollziehen ist und das eine Kontrolle der Beschaffungskette der in die Gemeinschaft eingeführten Fischereierzeugnisse gewähr-

⁷ Siehe Argumentation im Vorschlag der Kommission: KOM(2007) 601. Für den Stand der EU-Fischereipolitik ansonsten bereits umfassend: Markus, Die EU Fischereihandelspolitik: Analyse und Handlungsbedarf, WBGU 2012, erhältlich unter: http://www.wbgu.de/fileadmin/templates/dateien/veroeffentlichungen/hauptgutachten/hg2013/Expertise_Markus.pdf und ders.: Wege zu einer nachhaltigen Fischereiaußenpolitik, EuR 2013, 697. Umfassend für den Stand vor 2010: Churchill/Owens, The EC Common Fisheries Policy, 2010, insbesondere: Chapter 7: Trade in fishery products.

⁸ UZK, Verordnung (EU) Nr. 952/2013, in Kraft seit 30.10.2013. Es ist anzumerken, dass ca. 2/3 der importierten Fischereierzeugnisse „weitreichend oder vollumfänglich“ vom gemeinsamen Zolltarif befreit sind, vgl. Markus, Wege zu einer nachhaltigen Fischereiaußenpolitik, EuR 2013, 697/705. In der IUU-Verordnung selbst wird nur spärlich auf diesen Umstand hingewiesen, siehe z. B. Art. 2 Abs. 8 und Art. 19 Abs. 1 sowie KOM(2007) 601, S. 9.

⁹ Durchführungsverordnung (EU) 2015/2447 vom 24.11.2015 mit Einzelheiten zur Umsetzung der Bestimmungen des UZK.

¹⁰ Etwa Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 und Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Kontrollregelung zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik.

¹¹ Der aktuelle Bericht der Kommission findet sich in der Mitteilung COM 2015/480 (“On the application of Council Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing”). Vgl. auch EJF-Oceana-Pew-WWF. Die IUU-Verordnung der EU, Februar 2016, <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/IUU-Report.pdf>.

leisten soll (Art. 2 Abs. 8 IUU-VO). In der Folge wird dadurch nicht zuletzt auch der legale Handel mit der Gemeinschaft erleichtert und vor unfairem Wettbewerb durch illegale Erzeugnisse geschützt.¹²

Insgesamt handelt es sich bei der IUU-Verordnung – ebenso wie etwa im Bereich illegalem Holzhandel (Verordnung 995/2010) oder beim besonderen Artenschutz (CITES-Verordnung (EG) Nr. 338/97) – um Instrumente der Handelsbeschränkungen aufgrund von Herkunft bzw. Produktionsbedingungen von handelbaren Waren und damit um sog. PPM (process and production method) Regulierungen nach der Systematik der Welthandelsorganisation (WTO).¹³

Die IUU-Verordnung – nun auch fester Bestandteil der neuen gemeinschaftlichen Fischereipolitik auf Grundlage der GFP-Verordnung 1380/2013¹⁴ – kodifiziert in Artikel 12 zunächst ein absolutes Verbot¹⁵ der Einfuhr von Produkten aus IUU-Fischerei:

Artikel 12 – Fangbescheinigungen: (1) Die Einfuhr von Fischereierzeugnissen, die aus der IUU-Fischerei stammen, in die Gemeinschaft ist verboten.

Maßgebliches Instrument zur Umsetzung dieses Verbots sind Fangbescheinigungen, die eine Kontrolle der Beschaffungskette der Fischereierzeugnisse gewährleisten sollen. Denn Fisch oder verarbeiteten Fischprodukten sieht man ihre Herkunft nicht an und ebenso wenig, ob der Fang im Einklang mit dem entsprechenden Rechtsrahmen entnommen wurde. Teilweise ist zwar bekannt, welche Flaggenstaaten keine eigenen wirksamen Kontrollen ihrer Fischereifahrzeuge ausüben, und teilweise sind auch IUU-Schiffe namentlich bekannt. Insbesondere in Deutschland landen aber ca. 70-80% der Produkte als indirekte Einfuhren an¹⁶ - d.h. die für die Einfuhr bestimmten Fischereiprodukte werden nicht von dem Fischereifahrzeug im Hafen angelandet, welches den Fisch gefangen hat. Insoweit ist die Importkontrolle ein zentrales Instrument zur Kontrolle in den Häfen und setzt bereits teilweise das FAO Hafenstaaten Übereinkommen von 2009¹⁷ für die Mitgliedstaaten der EU um, siehe insbesondere Art. 4 ff. IUU-Verordnung.

Seit Erlass der IUU-Verordnung stellt sich die Öffentlichkeit aber auch die EU Kommission die Frage, ob dieses Einfuhrverbot durch die Regelungen der Verordnung in Anwendung durch die Mitgliedsstaaten ausreichend durchgesetzt wird. Hierzu wurden fachlich bereits mehrere Erhebungen durchgeführt.

¹² Fn. 3, Handbuch, S. 10.

¹³ Hierzu im Überblick: Buck, Internationales Handelsrecht, in: Koch (Hrsg.) Umweltrecht, 2014.

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik ... Vgl. dort insbesondere Art. 36.

¹⁵ Für Holzprodukte bestimmt Art 4 der Verordnung 995/2010 in paralleler Weise: „Die Einfuhr von Holz oder Holzzeugnissen aus illegalem Einschlag ist verboten.“

¹⁶ Siehe <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/069/1806948.pdf>.

¹⁷ Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Das Übereinkommen ist in Kraft seit dem 5. Juni 2016, bindet aber wiederum nur die Vertragsstaaten, u.a. auch die EU. Status der Ratifikationen: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/legal/docs/037s-e.pdf.

Nach Art. 55 Absatz 1 IUU-Verordnung sind die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, der Europäischen Kommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung der IUU-Verordnung vorzulegen. Dabei ergab sich, dass Deutschland zwar einer der größten Importeure von Fischereierzeugnissen weltweit ist und auch der EU-Mitgliedstaat, der die meisten Fangbescheinigungen auf Grundlage der IUU-Verordnung von Importeuren vorgelegt bekommt, dass aber bei mehr als 120.000 Fangbescheinigungen im Zeitraum 2012-13 nur zehn Einfuhren zwischen 2010 und 2015 verweigert wurden.¹⁸

Im Vergleich wiesen andere Länder mit einer niedrigeren Anzahl von Fangbescheinigungen deutlich mehr Einfuhren ab. So wies Spanien mit ca. 95.000 (94.718) Fangbescheinigungen 44 Einfuhren ab, und die Niederlande mit nur 16.788 Fangbescheinigungen wies immerhin 50 Einfuhren ab (jeweils 2012-13). Auch in Bezug auf die Importmenge (Volumen in Tonnen) sind Großbritannien und die Niederlande in den Einfuhrjahren 2012/2013 mit Deutschland vergleichbar, beide Länder wiesen aber erheblich mehr Einfuhren zurück, nämlich jeweils 16 (GB) und 50 (NL).¹⁹

Die Bundesregierung gesteht ein, dass

„die Kontrolle jedes Fischereierzeugnisses [] aufgrund der Vielzahl der Einfuhren von Fisch und Fischereiprodukten aus Drittländern nicht realisierbar [ist]. Die Bundesregierung kann daher nicht vollständig ausschließen, dass im Einzelfall seit Inkrafttreten der IUU-Verordnung Sendungen von Fisch und Fischereiprodukten aus IUU-Fischerei nach Deutschland gelangt sind.“²⁰

Konkret zum Vollzug der IUU-Verordnung aber meint die Bundesregierung, dass dieser ausreichend ist:

„Die IUU-Verordnung enthält keine konkreten Vorgaben zu Kontrolldichte und -qualität. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) kontrolliert rund ein Drittel der Importanmeldungen für Fischereiprodukte. Dies ist aus Sicht der Bundesregierung angemessen, um den Zielen der IUU-Verordnung gerecht zu werden.“²¹

Dass im Vollzug tatsächlich Lücken bestehen, sieht auch die EU Kommission in ihrem Evaluierungsbericht vom 1.10.2015.²² Auch die Koalitionsparteien erkennen (offenbar) Verbesserungsbedarf und haben bereits 2015 ausreichend Haushaltsmittel gefordert, um:

„ein deutliches Signal gegen IUU-Fischerei zu setzen und die EU-Verordnung für „Illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei“ (IUU) effektiv umzusetzen, ausreichend Personal zur Überprüfung einzusetzen und dabei den risikobasierten Ansatz

¹⁸ EJF/OCEANA/PEW/WWF, Themenpapier: Der Fortschritt im Kampf gegen illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU). Deutschland – ein wichtiger Akteur im weltweiten Kampf gegen illegale Fischerei, Mai 2016, S. 4, Tabelle 1). <http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/IUU-Themenpapier-Deutschland-Mai-2016.pdf>. Vgl. auch BT-Drs. 18/4034, 18/6948 und 18/6597.

¹⁹ Deutschland: 370.000 t; Niederlande: 340.000 t; UK: 385.000 t (Eurostat)

²⁰ Zitate aus der Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/6948.

²¹ Zitat aus der Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/6948.

²² COM (2015) 480 final.

zur Prüfung von Fangbescheinigungen anzuwenden. Fischimporte ohne ausreichenden Nachweis der Legalität sollen konsequent abgelehnt werden. Zu unterstützen ist die EU-weite Einführung einer elektronischen, zentralen Datenbank der Fangbescheinigungen sowie auf internationaler Ebene die Einführung obligatorischer IMO-Nummern zur Kennzeichnung von Fischereifahrzeugen.²³

Bei der Beratung im Deutschen Bundestag bestätigte der Abgeordnete Kruse die Befürchtung, dass trotz Geltung der IUU-Verordnung in Deutschland weiterhin IUU-Produkte anlanden:

„Es wird auch in Deutschland sehr viel Fisch aus illegaler Fischerei angelandet, die eine Hälfte wahrscheinlich auf dem Frankfurter Flughafen und der Rest verteilt auf Bremerhaven und Hamburg. Das muss man zurückweisen, und zwar nicht nur, weil das illegal ist, sondern auch weil dadurch unsere mühsam ausgehandelten Ziele, was die Fischfangquoten angeht, zerstört werden und weil die illegale Fischerei für die Besatzungsmitglieder unter unmenschlichsten Bedingungen erfolgt. Damit sind Menschenhandel und Kriminalität mit nach allgemeiner Schätzung bis zu 15 Milliarden Euro Umsatz verbunden...“²⁴

Die Auftraggeber dieser Expertise vermuten angesichts der hohen Zahl importierter Fischereiprodukte und der sehr geringen Zahl von Verweigerungen, dass der Vollzug des o.g. Einfuhrverbots in Deutschland Lücken ausweist, oder sogar methodisch und rechtlich falsch angesetzt wird und damit gegen die Vollzugsverpflichtung gegenüber der EU verstoßen wird. Dies soll dieses Gutachten überprüfen, bzw. die rechtlichen Verpflichtungen auf Grundlage der IUU-Verordnung konkretisieren.

Die wichtige Rolle aller beteiligten Staaten (flag, coastal, port) bei der Bekämpfung von IUU-Fischerei hat kürzlich auch der Internationale Seegerichtshof (ITLOS) in seiner Advisory Opinion hervorgehoben.²⁵ Zu den Pflichten der Staaten gehört dabei nach ITLOS auch der Vollzug von internationalen und nationalen Regelungen.

²³ Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Die maritime Wirtschaft stärken und ihre Bedeutung für Deutschland hervorheben, Bundestags-Drs. 18/6328.

²⁴ Deutscher Bundestag – 18. Wahlperiode – 130. Sitzung. Berlin, Donnerstag, den 15. Oktober 2015, 12633.

²⁵ ITLOS case 21- REQUEST FOR AN ADVISORY OPINION - SUBMITTED BY THE SUB-REGIONAL FISHERIES COMMISSION (SRFC) - ADVISORY OPINION of 2 April 2015, www.itlos.org.

II. Die IUU-Verordnung – Inhalt und Durchsetzungssystem

1. Grundsätzliches

Verordnungen der EU haben immer eine unmittelbare Wirkung in jedem Mitgliedsstaat, Art. 288 des Vertrages über die Arbeitsweise der EU (AEUV).²⁶ Ebenso ist anerkannt, dass Verordnungen von den Mitgliedsstaaten angewendet und vollzogen werden müssen. Diese Verpflichtung wird meist unter der allgemeinen Loyalitätspflicht verortet, ist aber inzwischen auch in Art. 291 Abs. 1 AEUV und Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV kodifiziert. Aus der grundlegenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit folgt, dass die Mitgliedsstaaten die in ihrem Bereich liegenden Maßnahmen zur Durchführung oder Durchsetzung des Unionsrechts ergreifen müssen, wobei dem gegenüber der Grundsatz steht, dass die Mitgliedsstaaten ihr eigenes Verwaltungssystem beibehalten dürfen und sollen. Daneben steht grundsätzlich das Subsidiaritätsprinzip, das besagt, dass die Gemeinschaft nur in dem für die Zielerreichung notwendigen Umfang [legislativ] tätig werden soll. Das Subsidiaritätsprinzip kommt als Prüfungsmaßstab immer zur Anwendung, wenn die Union „tätig wird“²⁷ (Art 5. Abs. 1 EUV).

Die IUU-Verordnung geht zurück auf den FAO „International Plan of Action to prevent, deter and eliminate IUU fishing“ (2001). Die Kommission legte u.a. aufgrund einer Entschließung des EU-Parlaments²⁸ im Oktober 2007 einen Vorschlag für eine Verordnung vor²⁹, der sehr rasch in der dann vom Rat beschlossenen IUU-Verordnung mündete. Grundidee dieses Vorschlags war „die Lücken in den nationalen und internationalen Systemen, die sich die illegalen Betreiber zunutze machen [zu schließen]. Diese betreffen die Flaggenregistrierung, die Koordinierung zwischen den Staaten und den internationalen Einrichtungen sowie die Monitoring-, Kontroll- und Überwachungssysteme.“

Angesichts des „Ausmaßes und der Dringlichkeit des Problems“ wollte die Gemeinschaft „wesentlich härter gegen IUU-Fischerei vorgehen“ (Präambel Nr. 5) – dies betraf von Anfang an auch den Vollzug und die Hafenkontrollen in den Mitgliedstaaten.

Die IUU-Verordnung ist auf Grundlage des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Art. 37 EUV (heute Art. 43 AEUV) ergangen, also als Maßnahme im Rahmen der Agrarkompetenzen der EU. Nach der ausdrücklichen Klarstellung des Art. 3 Abs. 1 d) AEUV verfügt die Gemeinschaft in diesem Bereich

²⁶ Vgl. etwa EuGH, Urteil vom 14.12.1971, C-43/71- www.curia-eu.int.

²⁷ Grabitz-Hilf-Nettersheim, EUV 2016, Art. 5 Rn. 51.

²⁸ Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, verabschiedet am 15. Februar 2007 (2006/2225(INI)).

²⁹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17. Oktober 2007 über eine neue Strategie der Gemeinschaft zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei [[KOM\(2007\) 601](#) endg. - nicht im Amtsblatt veröffentlicht].

(Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik) über die ausschließliche Zuständigkeit.³⁰

Ausdrücklich nimmt die Präambel (Nr. 39) der IUU-Verordnung Bezug auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Art. 5 des EUV Bezug („Diese Verordnung geht gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Vertrags nicht über das zur Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinaus“), enthält im weiteren aber sehr detaillierte Regelungen auch im Hinblick auf die mitgliedstaatliche Umsetzung (wie oft im Bereich des EU Agrarrechts)³¹. Die Mitgliedsstaaten haben also anerkannt, dass das gemeinschaftliche System der IUU-Verordnung mit der Durchführungsverordnung 1010/2009 (DVO) zur Zielerreichung (Bekämpfung der IUU) erforderlich ist.

2. Inhalt und Regelungen zur Importkontrolle im Überblick

2.1 Materielles Recht

Die IUU-Verordnung – ergänzt durch die Durchführungsverordnung 2009³² – gilt zunächst für sämtliche Fischereifahrzeuge ob unter der Flagge der Mitgliedsstaaten oder von Drittstaaten. Die hier relevanten Fangbescheinigungsregelungen können auch für Fänge von EU-Fischereifahrzeugen gelten, die aus der Gemeinschaft ausgeführt werden, falls das Bestimmungsland eine Fangbescheinigung verlangt. Primär werden sie angewendet, wenn Fänge aus Drittstaaten durch Fischereifahrzeuge oder andere Handelswege eingeführt werden sollen.

Ansatzpunkt für die IUU-Verordnung sind die überall in der Welt durch regionale oder globale Institutionen aufgestellten Fangbeschränkungen und -regeln (vgl. Art. 2 Nr. 9 IUU-Verordnung) sowie die Regelungen der Ursprungsländer der Fischereiprodukte für die Meeresgebiete unter ihrer Jurisdiktion, insbesondere also der EEZ.³³ Die IUU-Verordnung ist ein reines Handelsinstrument und soll externe Bewirtschaftungsmaßnahmen stützen – sie führt keine neuen Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen ein. Sie ergänzt die bereits bestehenden Ansätze für die EU-Außengrenzkontrollen, die ja bereits vorher neben der eigentlichen Berechnung von fälligen Zöllen (Zahlung) u.a. auch dafür zuständig sind, die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzregelungen bei der Einfuhr von Produkten umzusetzen.

Es ist grundsätzlich zu unterscheiden beim Einfuhrweg in die EU – durch direkte Anlandung (Fischereifahrzeug selbst landet in einem EU-Hafen und gibt Ware ab) oder indirekte Anlandung (Containerware auf Schiff, LKW oder Flugzeug). Für beide We-

³⁰ So bereits für die frühere Rechtslage: EuGH, Rs. 804/79, Slg. 1981, 1045, Rn. 17 (Kommission/Vereinigtes Königreich – Seefischerei-Erhaltungsmaßnahmen).

³¹ Die Neuregelung des Art. 5 Abs. 3 EUV zum Subsidiaritätsprinzip und den speziellen Beschwerdemechanismus des Subsidiaritätsprotokolls ist auf die IUU-Verordnung mangels geteilter Zuständigkeit nicht anwendbar.

³² Verordnung 1010/2009 der Kommission vom 22. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei.

³³ EEZ – exclusive economic zone.

ge gelten aber Art. 12 und 16 ff. also die Fangbescheinigung als Grundlage für die Sicherstellung des Vollzugs des Einfuhrverbots.

Fischereifahrzeuge

Fischereifahrzeuge aus Drittländern [also nicht EU] müssen sich zunächst nach Art. 6 in den Anlandeländern anmelden und mitteilen, welchen Anlandeort sie ansteuern. Dies sind in Deutschland die Häfen Bremerhaven, Cuxhaven, Rostock und Sassnitz/Mukran.

Art. 4 ff schaffen Ermächtigungsgrundlagen, damit die Hafenstaaten die Fischereifahrzeuge von Drittländern kontrollieren können. Nach Art. 9 „inspizieren“ die Mitgliedsstaaten „mindestens 5% der von Fischereifahrzeugen aus Drittländern durchgeführten Anlandungen und Umladungen „anhand von Eckwerten“, die „nach den Grundsätzen des Risikomanagements festgelegt werden“. Art. 9 Abs. 2 legt zudem zwingende Kriterien fest, wann eine solche Kontrolle stattzufinden hat („Die folgenden Fischereifahrzeuge werden auf jeden Fall inspiziert ...“). Daneben gilt grundsätzlich das Kapitel III der IUU-Verordnung (Fangbescheinigungsregelung). Dies beinhaltet die Kontrolle von Umladungen (Art. 2 Abs. 10 und Art. 4).

Verarbeitete Fischprodukte

Der überaus größte Teil der Ware, die in Deutschland anlandet, ist allerdings verarbeitete Containerfracht – diese unterliegt, weil nicht auf einem Fischereifahrzeug angelandet – nicht der Verpflichtung aus Art. 9 IUU-Verordnung. Es gilt das allgemeine Regime der Prüfung, deren Kern die Vorlage der Fangbescheinigungen gem. Art. 12 ff. ist. Zu beachten sind hier aber spezielle Regelungen, um Fracht aus verschiedenen Fängen zu erfassen (eine Sendung, mehrere Fangbescheinigungen, etc.) und um Fälle von Verarbeitung und Umladung zu regeln.

Der Begriff „Fangbescheinigung“ ist in der IUU-Verordnung nicht definiert. Allerdings wird der Begriff der „Fanggenehmigung“ definiert.

Art. 2 Nr. 7. „Fanggenehmigung“ die Genehmigung zur Ausübung von Fischereitätigkeiten während eines bestimmten Zeitraums, in einem bestimmten Fanggebiet oder für eine bestimmte Fischerei;

Diese Begriffe sind nicht deckungsgleich: Die Fangbescheinigung nach Art. 12 ist „mehr“ als die Fanggenehmigung, da sie die Fanggenehmigung voraussetzt, aber zusätzlich konkrete Angaben zu den Fängen und die Validierung durch den Flaggenstaat enthält.

Nach Art. 12 gilt zunächst das oben bereits angesprochene grundsätzliche Verbot. Sodann wird die Fangbescheinigung („catch certificate“) als Instrument eingeführt. Grundsätzlich dürfen Fischereierzeugnisse nur dann eingeführt werden, wenn eine Fangbescheinigung „beiliegt“ (Art. 12 Abs. 2). Sie hat folgende Funktion:

Art. 12 Abs. 3: Die in Absatz 2 genannte Fangbescheinigung wird vom Flaggenstaat des Fischereifahrzeugs oder der Fischereifahrzeuge **validiert**, das die Fänge getätigt hat beziehungsweise die die Fänge getätigt haben, aus denen die Fischereierzeugnisse gewonnen wurden. **Mit der Fangbescheinigung wird bescheinigt, dass diese Fänge**

mit den geltenden Rechtsvorschriften und internationalen Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen im Einklang stehen. [Hervorhebung durch Verf.]

Die Verordnung enthält in Anhang II ein Muster der Fangbescheinigung, die vom Einführer/Importeur ausgefüllt wird. Sie enthält Angaben über das Fischereifahrzeug, das den Fang ursprünglich getätigt hat, sowie Angaben zu Fanggebiet und -zeit und der im Fanggebiet oder für diesen Bestand geltenden Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen. Auch werden dort Angaben zum Produkt und der Verarbeitung(en) gemacht, sowie zu Umladungen auf See oder in einem anderen Hafen.

Validiert (also: der Inhalt der Fangbescheinigung bestätigt) wird grundsätzlich vom Flaggenstaat. Es werden aber Fangbescheinigungen grundsätzlich nur dann akzeptiert, wenn die Flaggenstaaten nach Art. 20 der IUU-Verordnung vorgegangen sind und der Kommission nachgewiesen haben, dass bei ihnen national ausreichende Rechtsvorschriften gelten, um sicherzustellen, dass IUU-Fischerei bekämpft wird. Zudem müssen die Flaggenstaaten national zuständige Behörden benannt haben und bestätigen, dass diese auch wirklich Eingriffsbefugnisse haben. Anhang III enthält die Mindestangaben dieser „Mitteilung“ der Flaggenstaaten an die Kommission.

Art 14. enthält weitere Anforderungen neben der Fangbescheinigung für den Fall, dass eine Verschiffung über ein Drittland und ggf. eine Verarbeitung vorgenommen wurde. Dabei wird angeknüpft an eine „Sendung“

Art. 2 Nr. 23. „Sendung“ = Erzeugnisse, die entweder gleichzeitig von einem Ausführer an einen Empfänger oder mit einem einzigen Frachtpapier vom Ausführer an den Empfänger versandt werden.

Bei Sendungen, die nicht weiter verarbeitet wurden aber nicht vom Flaggenstaat des ursprünglichen Fischereifahrzeugs ausgehen, hat der (zwischengeschaltete) Drittstaat die Herkunft der Sendung zu bestätigen (Art. 14 Abs. 1).

Bei Sendungen, die in einem Drittstaat verarbeitet wurden, muss der Einführer eine Bestätigung des Verarbeitungsbetriebs in dem betreffenden Drittland vorlegen, die wiederum von den dort zuständigen Behörden bestätigt wird (Art. 14 Abs. 2 iVm Anhang IV).

Art. 16 enthält sodann die „Grundnorm“ für den Vollzug und die mitgliedstaatlichen Kontrollen. Er ist übertitelt: „Vorlage und Kontrolle von Fangbescheinigungen“:

- (1) Die validierte Fangbescheinigung wird vom Einführer den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in den das Erzeugnis eingeführt werden soll, mindestens drei Arbeitstage vor der geschätzten Zeit der Ankunft am Ort der Einfuhr in das Gebiet der Gemeinschaft vorgelegt. ... **Die zuständigen Behörden kontrollieren nach den Grundsätzen des Risikomanagements die Fangbescheinigung anhand der Angaben, die in der Mitteilung des Flaggenstaats gemäß den Artikeln 20 und 22 enthalten sind.** [Hervorheb. durch Verf.]

Art. 20 und 22 beziehen sich auf die Eignung des Flaggenstaates zur Validierung und die „formalen“ Angaben in Anhang III, siehe oben.

Nur solche Importeure/Einführer, die als „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ anerkannt werden, sind nicht verpflichtet, den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats vor der voraussichtlichen Ankunft der Sendung die validierte Fangbescheinigung vorzulegen (Art. 16 Abs. 2 und 3 IUU-Verordnung). Diese Importeure erhalten auf Antrag in Anwendung der Art. 9 ff. VO 1010/2009 ein sog. APEO-Zertifikat – Voraussetzung ist vor allem die spezielle Zuverlässigkeit der Einführer im Hinblick auf die Einhaltung von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsregeln.³⁴

Art. 18 enthält zwingende Zurückweisungsgründe, die sich bereits anhand der Fangbescheinigungen zeigen können. Insoweit diese eingreifen, erübrigen sich weitere Kontrollen.

Art. 17 schließt an die Kontrolle auf Grundlage des Art. 16 an und enthält zwingende Kriterien und beschreibt das System der „Überprüfung“ (engl. „verification“) nach der ersten Kontrolle (engl. „check of the catch certificate“). Unabhängig von dem Ermessen, das den Vollzugsbehörden der Mitgliedstaaten im Allgemeinen zusteht, sind nach Art. 17 Abs. 4 in einigen (schweren) Fällen zwingend Überprüfungen der Erzeugnisse bzw. des Inhalts der Fangbescheinigungen durchzuführen:

Art. 17 Abs. 4 beinhaltet fünf Fälle der zwingenden weiteren Überprüfung, u.a. wenn (a) Anlass besteht an der Echtheit der Validierung der Fangbescheinigung zu zweifeln; (b) konkrete Informationen vorliegen, dass das ursprüngliche Fischereifahrzeug gegen Bewirtschaftungsauflagen verstoßen hat; (c) das ursprüngliche in der Fangbescheinigung angegebene Fischereifahrzeug oder ansonsten involvierte Unternehmen mutmaßlich an IUU-Tätigkeiten teilnehmen oder auf einer konkreten IUU-Schwarzliste aufgeführt ist; (d) oder konkrete Maßnahmen einer regionalen Fischereiorganisation (RFO) gegen einen Flaggenstaat vorliegen; bzw. – was noch nicht vorgekommen ist – (e) eine konkrete Warnmeldung der Kommission gem. Art. 23 Abs. 1 im Hinblick auf ein Fischereifahrzeug vorliegt.

Im Übrigen ist nach Art. 17 Abs. 3 im Hinblick auf bestimmte Risiken vorzugehen bzw. weitere Überprüfungen vorzusehen.

Das „wie“ der Überprüfung steht ansonsten im Ermessen der Mitgliedstaaten (Art. 17 Abs. 1 und 2). Wie die Kommission allerdings schon 2007 deutlich machte, ist die Stärkung des Vollzugs die maßgebliche Motivation für die Verordnung:

„Der derzeitige Gemeinschaftsrahmen sieht bereits ein umfassendes System für Kontrollen, Inspektionen und die Durchsetzung der Fischereivorschriften vor. Für die Umsetzung dieser Bestimmungen sind die Mitgliedstaaten zuständig. In dieser Beziehung ist ein verstärktes Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen illegale Fischerei, die in ihren Gewässern erfolgt oder von ihren Schiffen oder Staatsangehörigen außerhalb der Gemeinschaftsgewässer betrieben wird, ein erster Schritt hin zu einer besseren Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.“³⁵

³⁴ Das Zertifikat erhalten nur Betriebe, die in der EU inkorporiert sind. Zudem muss der Antragsteller bereits Wirtschaftsbeteiligter unter dem Zollkodex sein, Art. 9 a) VO 1010/2009. Bisher wird von diesem Instrument wenig Gebrauch gemacht.

³⁵ KOM 2007/601, S. 10.

In der Präambel der IUU-Verordnung bereits begründet der Ordnungsgeber (Der Rat) daher auch, es sei „angezeigt, die Bedingungen, die Verfahren und die Häufigkeit der Kontroll-, Inspektions- und Überprüfungstätigkeiten der Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen des Risikomanagements festzulegen“ (para. 12).

Ebenfalls ist in der Präambel ausgeführt, dass „die Mitgliedstaaten in der Lage sein [sollten], die Gültigkeit der Fangbescheinigungen, die der Sendung beiliegen, zu kontrollieren, und das Recht haben, die Einfuhr zu verweigern, wenn die in dieser Verordnung enthaltenen Bedingungen für die Fangbescheinigung nicht erfüllt sind“.

Das „Risikomanagement“, das sowohl in Art. 16 als auch Art. 17 erwähnt wird, definiert der Ordnungsgeber in Art. 2 wie folgt:

21. „... die systematische Ermittlung von Risiken und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen. Dazu gehören Tätigkeiten wie das Sammeln von Daten und Informationen, die Analyse und Bewertung von Risiken, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen sowie die regelmäßige Überwachung und Überarbeitung dieses Prozesses und seiner Ergebnisse auf der Basis internationaler, gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Quellen oder Strategien;“

Es handelt sich also um ein Werkzeug zur Auswahl der zu prüfenden Dokumentation und dient damit der Effektivierung des Vollzugs.

Die Durchführungsverordnung 1010/2009 ergänzt die IUU-Verordnung hier vor allem durch ihr Kapitel III (Art. 31 ff. „Überprüfung von Fangbescheinigungen“). Art. 31 DVO 1010/2009 enthält die in Art. 17 Abs. 3 der IUU-Verordnung in Bezug genommene Liste der Gemeinschaftskriterien für besondere Risiken, die eine weitere Überprüfung der Angaben der Fangbescheinigungen indizieren. Diese Kriterien sind detailliert und können neben einzelstaatlichen Kriterien angewendet werden – hierzu unten mehr.

Jedenfalls setzt die Kommission als Ordnungsgeberin voraus, dass es sich „empfiehlt, einheitliche Risikomanagementkriterien für Kontrollen, Inspektionen und Überprüfungen festzulegen, um rechtzeitige Risikoanalysen und Gesamtbewertungen der maßgeblichen Kontrollinformationen zu ermöglichen. Die einheitlichen Kriterien sollen eine harmonisierte Grundlage für die Inspektionen und Überprüfungen in allen Mitgliedstaaten gewährleisten und für alle Betreiber die gleichen Voraussetzungen schaffen.“ (Präambel DVO 1010/2009, para. 4).

2.2 Zuständigkeiten und Realität des Vollzugs in Deutschland

Die zuständige Behörde „für die Überwachung der Einfuhr, Ausfuhr und Wiederausfuhr von Fischereierzeugnissen“, die der IUU-Verordnung unterliegen, ist nach Nr. 20 der Anlage zu § 2 Absatz 1 SeeFischG die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Die Rechts- und Fachaufsicht übt das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) für die Bundesregierung aus.

Nach der Dienstvorschrift der Finanzverwaltung SV 08 72 wirken die Zollstellen gemäß § 9 Absatz 1 SeeFischG bei der Überwachung der Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Fischereierzeugnissen, die einer Ein- oder Ausfuhrregelung u.a. nach der

IUU-Verordnung unterliegen, mit. „Diese Mitwirkung besteht dabei im Wesentlichen in der Überprüfung von Zollanmeldungen für Waren, die der sog. Fangbescheinigungsregelung nach Kapitel III der IUU-VO unterliegen.“ Dies entspricht der Zusammenarbeitsverpflichtung in Art. 47 des EU-Zollkodex.

In der Realität stellt sich der Vollzug in Deutschland – auf Grundlage von aktuellen Antworten der Bundesregierung auf kleine Anfragen im deutschen Bundestag und auf Grundlage des deutschen Berichts an die EU-Kommission nach Art. 55 IUU-VO³⁶ – wie folgt dar:

Den rd. 18.000 jährlich eingehenden Importanmeldungen für Fischereierzeugnisse im Geltungsbereich der IUU-Verordnung liegen rd. 45.000 Fangbescheinigungen bei. Deutschland beschäftigt in der BLE (nur) fünf Personen, um Dokumentenkontrollen auf erster Ebene sowie die Überprüfung der Fangbescheinigung (Kontaktaufnahme zu Drittländern zur Einholung von Zusatzinformationen zur Prüfung der Gültigkeit/Echtheit der Fangbescheinigungen) durchzuführen.

Das Verfahren bei der Einfuhr von Fischereierzeugnissen besteht zunächst in einer elektronischen Vorabkontrolle jeder Fangbescheinigung in Bezug auf die Vollständigkeit der enthaltenen Angaben. Dabei wird lediglich kontrolliert, ob alle Felder der Fangbescheinigung ausgefüllt sind. Weitere Kontrollen im Hinblick auf die Validierung, richtige Behörde, richtiger Stempel, Schlüssigkeit der Angaben, etc. erfolgen nicht. Die risikobasierten Kriterien des Art. 31 DVO 1010/2009 werden – soweit ersichtlich – auf keine der eingehenden Fangbescheinigungen angewendet.

Ungefähr 30-35% der Importanmeldungen (ob damit die eigentlichen Fangbescheinigungen gemeint ist, bleibt unklar) werden nach Angaben der BLE manuell kontrolliert,³⁷ und zwar vorrangig Sendungen, die indirekt importiert worden sind. Dabei handelt es sich in der Regel um Containerware, die zunächst von den Fangschiffen eines Drittlandes in ein anderes Drittland transportiert, dort verarbeitet oder umgeladen und danach in Deutschland eingeführt werden. Bei diesen Verarbeitungen/Umladungen wird bei der BLE ein erhöhtes Risiko für illegale Tätigkeiten gesehen. Diese indirekten Importe belaufen sich aber wie oben beschrieben auf 70-80% der Fischereieinfuhren nach Deutschland, so dass eine Auswahl faktisch nicht stattfindet.

In allen Fällen, die nicht manuell kontrolliert werden, erfolgt nach der elektronischen Überprüfung (ob bei der Anmeldung der Fangbescheinigung für die Importsendung alle Pflichtfelder bedient worden sind, z.B. Name des Importeurs, Menge, Herkunft und Art der zu importierenden Fischereierzeugnisse usw.), zunächst eine automatische Freigabe. Die außerhalb der Bürozeiten der BLE eingehenden Fangbescheinigungen werden am darauffolgenden Werktag stichprobenartig nachkontrolliert. In der Regel handelt es sich dabei um Sendungen, deren zollrechtliche Abwicklung noch nicht erfolgt ist, so dass bei ggf. sich aus der Kontrolle ergebenden Ungereimtheiten die Ein-

³⁶ Questionnaire to be used for biennial reporting on the application of the IUU Regulation, BLE, 18.5.2016, bei Verf. vorhanden.

³⁷ BT-Drs. 18/6948 vom 07.12.2015.

fuhr noch ausgesetzt werden kann. Wochenendeinsätze der BLE haben laut Aussage der BLE keine besonderen Auffälligkeiten an diesen Tagen gezeigt.³⁸

Bei der händischen Kontrolle (von 30-35% der Fangbescheinigungen) werden die in den Fangbescheinigungen enthaltenen relevanten Datenfelder auf Vollständigkeit und Plausibilität überprüft. Diese Kontrolle wird auch als „Nämlichkeitsprüfung“ bezeichnet, ein Begriff aus dem Zollrecht – eine formale Schlüssigkeitsprüfung³⁹. Wie diese 30-35% ausgewählt werden, ist auf Grundlage der verfügbaren Informationen unklar. Auf die Frage, ob risikobasierte Kriterien angewendet werden antwortet die BLE an die Kommission im Bericht 2016 das Folgende:

Ein besonderes Augenmerk bei der Kontrolle der Fangbescheinigungen liegt bei den Sendungen aus Drittländern bei denen die Kommission im Rahmen von Informationsschreiben nach Art. 50 (3) der IUU Verordnung ein erhöhtes Risiko mitgeteilt hat. Beachtung finden auch Sendungen aus Ländern, die die Kommission bereits unterrichtet hat, dass sie möglicherweise zukünftig als nicht-kooperierende Drittländer eingestuft werden. Auch Informationen aus anderen Mitgliedstaaten der EU können dazu führen, dass Sendungen aus bestimmten Ländern einer vertieften Kontrolle der Fangbescheinigungen unterzogen werden.

Dieses Augenmerk scheint aber erst bei der händischen Kontrolle der ansonsten ggf. willkürlich ausgewählten 30-35% der Fangbescheinigungen angelegt zu werden.

Darüber hinaus wird laut BLE insbesondere bei Sendungen, die be- oder verarbeitet oder umgeladen wurden, auf die lückenlose Dokumentation der Rückverfolgbarkeit geachtet, d.h. es wird offensichtlich die Vollständigkeit der Verarbeitungs- und Umladungsbelege geachtet. Damit soll versucht werden sicherzustellen, dass die importierten Erzeugnisse auch tatsächlich mit der attestierten Fangbescheinigung korrespondieren. Sollten sich bei dieser Kontrolle Fragen ergeben, werden diese mit dem Importeur oder den Behörden des Herkunftslands der Erzeugnisse erörtert und der Import bis zur Klärung ausgesetzt. 2014/2015 wurden ca. 60-70 Nachfragen bei Drittstaaten gestellt.

Eine Aussetzung ist bei rund 20% der erfolgten Importanmeldungen, die manuell bearbeitet wurden (also 1/5 der besagten 30-35% aller Fangbescheinigungen) der Fall. In nahezu 100 Prozent der Fälle werden ggf. fehlende Unterlagen, die zu der Aussetzung geführt haben, nachgereicht, oder eine Nachfrage bei den Behörden des jeweiligen Flaggenstaates führt zu einer zufriedenstellenden Auskunft, so dass nur selten temporäre Aussetzungen nach Artikel 17 Absatz 7 der IUU-Verordnung in Verweigerungen nach Artikel 18 der IUU-Verordnung münden.⁴⁰

3. Das Kontrollsystem im Detail

Die Textanalyse und eine Auslegung nach Sinn und Zweck der IUU-Verordnung ergeben ein schrittweises und sehr umfassendes und die Mitgliedstaaten bindendes System der Annahme, Prüfung und Überprüfung von Fangbescheinigungen bzw. deren Inhalts sowie der eigentlichen Erzeugnisse, die zur Einfuhr bereitstehen. Wenn in der ersten Kontrollphase eindeutige Beweise für Tatbestände nach Art. 18 Abs. 1 vorliegen, muss die Einfuhr der Fischereierzeugnisse ohnehin verweigert werden.

³⁸ BT-Drs. 18/6948 vom 07.12.2015.

³⁹ Vgl. Wolfgang, Zollrecht, in: Schulze/Zuleeg, Europarecht, 2006: S. 1488 f.

⁴⁰ BT-Drs. 18/6948 vom 07.12.2015.

Es ergibt sich folgendes System:

Rechtliche Grundlage	Prüfungsgegenstand	Was wird kontrolliert/geprüft
Kontrollphase		
Art. 16 Abs. 1; Art. 12 Abs. 4; - Art. 20 iVm Anhang III Art. 18 Abs.1 c, d, f und g	Durchführung einer Schlüssigkeits- und Formalkontrolle für alle eingehenden Fangbescheinigungen	<ul style="list-style-type: none"> · alle formalen Anforderungen des Formulars in Anhang II (alles ausgefüllt, alle notwendigen Fangbescheinigungen vorhanden, ggf. Bestätigung nach Anhang IV (Verarbeitung), ggf. Umladebelege, etc.) · durch richtige Behörde/Flaggenstaat validiert · richtiges Siegel, etc. · Flaggenstaat ist nicht ausgeschlossen nach Art. 31 „rote Karte“, Schiff nicht auf IUU-Liste (Art. 29 und 30)
Art. 17	Screening aller vorgelegten Fangbescheinigungen im Hinblick auf den Inhalt/Risiko einer Täuschung	<ul style="list-style-type: none"> · alle Kriterien des Art. 17 Abs. 4 · einige Risiko-Kriterien nach Art. 17 Abs. 3 (eigene nationale) und/oder Art. 31 VO 1010/2009

Überprüfungsphase		
Art. 17 Abs. 4	Fangbescheinigungen die auf Grund von Art. 17 Abs. 4 beim Screening ausgewählt wurden, im Hinblick auf den Inhalt der Fangbescheinigung und Genauigkeit der Angaben	<ul style="list-style-type: none"> · Zwingende Überprüfung, kein Ermessen („ob“) · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)
Art. 17 Abs. 3	Fangbescheinigungen die auf Grund von Art. 16 oder 17 Abs. 3 beim Screening ausgewählt wurden, im Hinblick auf den Inhalt der Fangbescheinigung und Genauigkeit der Angaben	<ul style="list-style-type: none"> · „Ob“ der Überprüfung im (eingeschränkten) Ermessen · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)
Art. 17 Abs. 5	weitere Fangbescheinigungen die im Screening nicht aufgefallen sind	<ul style="list-style-type: none"> · „Ob“ der Überprüfung im vollen Ermessen · „Wie“ der Überprüfung, alle Mittel des Art. 17 Abs. 2 und Art. 17 Abs. 6 (Warenschau, Kontrollen, Konsultationen mit dem Flaggenstaat) nach Ermessen („wie“)

Der detaillierten Analyse und Herleitung sei vorausgeschickt eine kurze Beschreibung der Regelungen des Zollkodex, um die Vorschriften der IUU-Verordnung adäquat einzuordnen.

Exkurs: Zollkodex - Kontrollen und Risikomanagement

Bei der IUU-Verordnung mit DVO handelt es sich im Hinblick auf die Importkontrollen von Fischereierzeugnissen *de facto* um ein *lex specialis* der allgemeinen Kontrollen von einzuführenden Waren durch die Zollbehörden auf Grundlage des Zollkodex⁴¹. Die Fangbescheinigung, die nach Art. 16 IUU-VO vorzulegen ist, wird faktisch mit der Anmeldung der Waren nach Art. 127 des Zollkodex kombiniert sein (summarische Eingangsanmeldung)⁴².

Nach Art. 3 des Zollkodex ist Aufgabe der Zollbehörden unter anderem „die Gewährleistung von Schutz und Sicherheit der Union und ihrer Bewohner sowie des Schutzes der Umwelt, gegebenenfalls in enger Zusammenarbeit mit anderen Behörden.“ Nach Artikel 134 (Zollamtliche Überwachung) gilt:

(1) Waren, die in das Zollgebiet der Union verbracht werden, unterliegen ab dem Zeitpunkt ihres Eingangs der zollamtlichen Überwachung und können Zollkontrollen unterzogen werden. Sie unterliegen gegebenenfalls Verboten und Beschränkungen, die unter anderem aus folgenden Gründen gerechtfertigt sein können: Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung oder Sicherheit, Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, Schutz der Umwelt, Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert, Schutz des gewerblichen Eigentums – wozu auch Kontrollen in Bezug auf Drogenausgangsstoffe, Waren, die bestimmte Rechte des geistigen Eigentums verletzen, und Bargeld gehören – sowie **Durchführung von Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung der Fischereiresourcen** oder von handelspolitischen Maßnahmen.
[Hervorhebung durch Verf.]

Während die Zollkontrollen also früher vor allem auf die fiskalischen Aspekte ausgerichtet waren und also der „Eintreibung“ der Zölle dienten, sollen diese heute Sicherheitsaspekte, Umweltschutz und Bevölkerungsschutz integrieren.

Trotzdem ist Grundlage des Einfuhrrechts immer noch die relativ große Freiheit der Zollbehörden der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf den Vollzug. Hier galt früher das Subsidiaritätsprinzip (für die Vollzugsebene) neben dem allgemeinen Loyalitätsgrundsatz sowie des Prinzips der Verhältnismäßigkeit, heute gilt Art. 291 Abs. 1 AEUV („Die Mitgliedstaaten treffen alle erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht“), siehe bereits oben. Der mitgliedstaatliche Vollzug wird aber hier und anderswo zunehmend durch unionsrechtliche Vorgaben modifiziert – ohne dass das generell auch für Vollzugsregeln geltende Subsidiaritätsprinzip aufgegeben wird.⁴³

Mit der Neufassung des Zollkodex 2013 wurde in dieser Hinsicht eine erhebliche Neuerung eingeführt: Das Kontrollsystem auf Grundlage eines Risikomanagements.

Abschnitt 7 des Zollkodex beschäftigt sich mit dem Vollzug, nämlich der Warenkontrolle als Herzstück der Durchsetzung der zollrechtlichen Vorschriften. Artikel 46

⁴¹ Fn. 8.

⁴² „Summarische Eingangsanmeldung“ ist die Handlung, durch die eine Person die Zollbehörden in der vorgeschriebenen Art und Weise und innerhalb einer bestimmten Frist darüber informiert, dass Waren in das Zollgebiet der Union verbracht werden, Art. 5 Nr. 9 Zollkodex.

⁴³ Vgl. Calliess/Ruffert/Ruffert, AEUV 2016, Art. 291, Rn. 3-5.

regelt das „Risikomanagement und Zollkontrollen“. Danach „können“ die Zollbehörden (auch weiterhin) „alle Zollkontrollen durchführen, die ihres Erachtens erforderlich sind“ (Abs. 1), sie wenden aber (verpflichtend) nach Absatz 4 „Risikomanagementverfahren an, um die Höhe des Risikos zu bestimmen, das mit den der zollamtlichen Kontrolle oder Überwachung unterliegenden Waren verbunden ist, und um zu entscheiden, ob die Waren besonderen Zollkontrollen unterzogen werden und wo diese gegebenenfalls durchgeführt werden.“

Risikomanagement ist dabei nach Art. 5 Nr. 25 Zollkodex die „systematische Ermittlung von Risiken, auch durch Stichproben, und die Anwendung aller für die Risikobegrenzung erforderlichen Maßnahmen“ – wie in der IUU-Verordnung. Nach Absatz 2 erfolgen „Zollkontrollen in erster Linie auf der Grundlage einer Risikoanalyse mit Mitteln der elektronischen Datenverarbeitung mit dem Ziel, anhand von auf einzelstaatlicher Ebene, Unionsebene und — soweit verfügbar — internationaler Ebene entwickelten Kriterien Risiken zu ermitteln und abzuschätzen und die erforderlichen Abwehrmaßnahmen zu entwickeln.“

Anders als früher soll also Kontrollmaßnahmen jetzt eine Risikoanalyse vorgeschaltet werden; das frühere System, nachdem zunächst grundsätzlich das in der Anmeldung niedergelegte nicht inhaltlich zu überprüfen war, wurde modifiziert.

In Ziffer 28 der Präambel meint der Verordnungsgeber hierzu:

„Um die Risiken für die Union, ihre Bürger und ihre Handelspartner so gering wie möglich zu halten, sollte die einheitliche Durchführung von Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten auf einem gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement und einem entsprechenden elektronischen Anwendungssystem beruhen. Dieser gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, Waren stichprobenartigen Kontrollen zu unterziehen.“

Dieses System wurde in der IUU-Verordnung für ein begrenztes, aber besonders komplexes System der Rückverfolgbarkeit gleichsam „ausprobiert“ – beide Systeme sind aber im Zusammenhang zu betrachten, wenn es darum geht, die konkreten Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten heraus zu arbeiten.

Den konkreten Vollzugsverpflichtungen aufgrund der IUU-Verordnung wendet sich der Abschnitt im Weiteren zu:

3.1 Stufe 1 der Durchsetzung: Kontrolle

Nach Art. 16 Abs. 1 beginnt die Überwachungs- und Vollzugstätigkeit mit der *Kontrolle* der eingehenden Fangbescheinigung. Die Verpflichtung ist unbedingt und absolut und im Englischen entsprechend mit „shall“ formuliert:

„Die zuständigen Behörden kontrollieren nach den Grundsätzen des Risikomanagements die Fangbescheinigung anhand der Angaben, die in der Mitteilung des Flaggenstaats gemäß den Artikeln 20 und 22 enthalten sind.“

Englisch: “Those competent authorities shall, on the basis of risk management, check the catch certificate in the light of the information provided in the notification received from the flag State in accordance with Articles 20 and 22.”

3.1.1 Quantitative Anforderungen

a)

In quantitativer Hinsicht sind nach Auffassung der Verf. zunächst zwingend alle vorgelegten Fangbescheinigungen zu kontrollieren. Dies entspricht nicht der Auslegung durch die Bundesregierung, dass die IUU-Verordnung „keine konkreten Vorgaben zu Kontrollichte und -qualität“ enthalte.⁴⁴ Dies mag zwar für den Schritt 2 (unten), also der weiteren Überprüfungen gelten (mit Ausnahmen) - nicht jedoch für die einfache Kontrolle der Fangbescheinigungen. Denn nicht umsonst unterscheidet die Verordnung zwischen Kontrolle und Überprüfungen.

Art. 16 spricht von „**der** Fangbescheinigung“ (vgl. „**Die** validierte Fangbescheinigung **wird** ... **vorgelegt**. Die zuständigen Behörden kontrollieren ... **die** Fangbescheinigung anhand ...“).

Diese Wortwahl impliziert, dass sämtliche Fangbescheinigungen zu kontrollieren sind. Nämlich jeweils „die“ Fangbescheinigung, die dem einführenden Staat vorgelegt wird. Erst im Anschluss erfolgt dann ggf. eine weitergehende Überprüfung nach Art. 17 Abs.1 und 2. Im Handbuch der EU-Kommission wird dementsprechend bei sämtlichen Erzeugnissen „eine Vorabkontrolle der Fangbescheinigung gemäß Artikel 16 der IUU-Verordnung“ gefordert.⁴⁵

Für diese Auslegung sprechen auch Sinn und Zweck der gesamten Verordnung sowie die systematische Stellung des Art. 16. Nur ausgehend von einer quantitativ umfassenden Kontrolle der Fangbescheinigungen macht das System einer weitergehenden Überprüfung nach den Grundsätzen des Risikomanagements gem. Art. 17 auch Sinn. Nur bei einer vollständigen Erfassung und Kontrolle können Fangbescheinigungen, die nach Art. 17 Abs. 4 zwingend einer Überprüfung zu unterwerfen sind („Überprüfungen werden in jedem Fall dann durchgeführt, wenn...“), sowie auch zwingende Rückweisungsgründe (Art. 18) überhaupt erkannt werden. Nur eine vollständige Kontrollpflicht ist daher in der Lage, (mit den Worten des EuGH⁴⁶) die Einheit und Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Normen zu garantieren.

Dem entgegen zu setzen wäre, dass Art. 16 nicht ausdrücklich von einer zwingenden Kontrolle von „100% der Fangbescheinigungen“ spricht, und dass den Mitgliedstaaten ein Vollzugsspielraum verbleiben soll oder muss.

Maßstab der Auslegung ist hier die praktische Wirksamkeit des Unionsrechts, und Art. 291 Abs. 1 AEUV (Gebot der loyalen Zusammenarbeit nach Art. 4 Abs. 3 UAbs. 2 EUV).

⁴⁴ Beide Zitate aus der Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drs. 18/6948.

⁴⁵ Fn. 3, S. 32.

⁴⁶ Grundlegend: EuGH Rs. 39/70 (Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor), Slg. 1971, 49. Diese Terminologie wird seitdem in ständiger Rechtsprechung weitergeführt.

Wie bereits beschrieben folgt aus der grundlegenden Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit, dass die Mitgliedsstaaten die in ihrem Bereich liegenden Maßnahmen zur Durchführung des Unionsrechts ergreifen müssen.⁴⁷ Auch wenn die Vorschrift explizit nur die Mitgliedsstaaten nennt, richtet sich die Bestimmung an sämtliche Träger öffentlicher Gewalt in den Mitgliedsstaaten.⁴⁸ Sämtliche Träger öffentlicher Gewalt nebst der ihnen zurechenbaren Einrichtung sind in den Kreis der Verpflichteten mit einbezogen, soweit sie nach Maßgabe der innerstaatlichen Zuständigkeitsverteilung zur Durchführung des sekundären Unionsrechts bestimmt sind.⁴⁹ Das bedeutet konkret, dass auch unterhalb der legislativen Ebene (hier bezogen auf die Vollzugs-Ebene) eine Bindung an das EU Recht im Sinne der Loyalitätspflicht besteht.

Dabei ist nicht im Einzelnen durch den Vertrag festgelegt, welche Schritte ein Mitgliedsstaat unternehmen muss. Dies kann sich nur bereichs- und fallgruppenspezifisch ergeben. Allerdings haben die mitgliedstaatlichen Institutionen die sie treffenden unmittelbaren Handlungs- und Unterlassungspflichten zu beachten. Der Begriff „Durchführung“ umfasst insoweit neben Befugnis und Kompetenz auch die Pflicht zur Beachtung und Durchsetzung des Unionsrechts.⁵⁰ Art. 291 schließt es daneben nicht aus, den Mitgliedsstaaten auch Maßnahmen institutioneller, normativer, personeller und finanzieller Art abzuverlangen, durch die jene Voraussetzungen geschaffen werden, die erforderlich sind, damit das Unionsrecht seinen normativen Anspruch auch tatsächlich verwirklichen kann.⁵¹ In diesem Rahmen haben die Mitgliedsstaaten alle Maßnahmen zu ergreifen, derer es zur Gewährleistung einer vollständigen und korrekten Vollziehung des Unionsrechts bedarf.⁵²

Die Grenze dessen, was von den Mitgliedsstaaten verlangt werden kann, bildet dabei die „Erforderlichkeit“. Hier ist eine Zweck-Mittel-Relation angezeigt, die aber ihrerseits unbestimmt ist.⁵³ Ein Kommentator hierzu wie folgt:

„Bislang ist gänzlich ungeklärt, welche Anstrengungen einem Mitgliedstaat abzuverlangen sind, um die Normen des Unionsrechts in einer konkreten Lage ihrer Bestimmung zuzuführen. Sachgerecht erscheint es, bei der Beurteilung einer Maßnahme nicht nur den Beitrag in den Blick zu nehmen, den diese hinsichtlich der Realisierung unionsrechtlicher Geltungsansprüche zu liefern in der Lage ist, sondern auch die für den Mitgliedstaat verbundenen finanziellen und sonstigen Kosten. Insofern erscheint es angebracht, Elemente einer Angemessenheitsprüfung bei der Handhabung des in Art. 291 Abs. 1 AEUV angelegten Erforderlichkeitskriteriums ins Spiel zu bringen.“⁵⁴

Den Mitgliedsstaaten wird zwar die Ausgestaltung der dafür erforderlichen organisatorischen verfahrensmäßigen Voraussetzungen überlassen⁵⁵ – dies lässt aber die ei-

⁴⁷ GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 15-17, beck-online.

⁴⁸ Groeben, von der /Schwarze/ AEUV Art. 291 Rn. 6-10, beck-online.

⁴⁹ Streinz/Gellermann AEUV Art. 291 Rn. 1 - 23, beck-online.

⁵⁰ GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 15-17, beck-online.

⁵¹ GHN/Nettesheim AEUV 2016, Art. 291 Rn. 15.

⁵² Streinz/Gellermann AEUV 2012 Art. 291 Rn. 1 - 23.

⁵³ GHN/Nettesheim AEUV 2016 Art. 291 Rn. 15.

⁵⁴ GHN/Nettesheim AEUV Art. 291 Rn. 15-17; ähnlich: Schulze/Zuleeg, Europarecht, (Magiera, Durchsetzung des Europarechts), S. 443.

⁵⁵ Magiera, a.a.O. m.w.N. auf die ständige Rechtsprechung des EuGH.

gentliche Kontrollverpflichtung unberührt. Die IUU-Verordnung selbst enthält aber eine solche Abwägung der Erforderlichkeit im Einzelfall.

Die Fangbescheinigungen sind vollumfänglich zu kontrollieren, und zwar entweder um die zwingenden Abweisungsgründe in Art. 18 IUU-Verordnung festzustellen oder um weitere Überprüfungen überhaupt zu ermöglichen, die dann – zumindest teilweise – im Ermessen der mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden stehen. Die Verordnung tastet die Verfahrensautonomie der Mitgliedsstaaten⁵⁶ also nicht grundsätzlich an – aber das Ob und Wie des Vollzugs wird vorliegend (gewollt, wie oben bereits gezeigt) so detailliert geregelt, dass der Handlungsspielraum der nationalen Verwaltungen erheblich eingeschränkt wird.

Unbestritten ist es Aufgabe der Mitgliedstaaten, für die Einhaltung und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts Sorge zu tragen⁵⁷ - wenn diese Vollzugsaufgaben gerade Kern einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung sind (wie hier) kann sich aus dem Europarecht auch direkt eine Verpflichtung des Umfangs und der Reichweite des Vollzugs ergeben.

Eine umfassende (100%) Kontrollpflicht aus Art. 16 Abs. 1 steht auch gerade im Einklang mit Art. 36 der GFP-Verordnung (Gemeinsame Fischereipolitik - VO 1380/2013 (2013), wonach der gemeinsame Ansatz in der Durchsetzung betont wird, und die Mitgliedsstaaten aufgefordert werden, die Kontrolle sicher zu stellen.

Zudem entspricht Art. 16 in dieser Auslegung dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Gebot der hinreichenden Bestimmtheit und Klarheit der Norm. Dieses fordert vom Normgeber, seine Regelungen grundsätzlich so genau zu fassen, dass der Betroffene die Rechtslage, d. h. Inhalt und Grenzen von Gebots- oder Verbotsnormen in zumutbarer Weise erkennen und sein Verhalten danach ausrichten kann.⁵⁸ Aus Art. 16 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 12 und Art. 18 Abs. 1 IUU-Verordnung ergibt sich klar, dass eine fehlende oder „falsche“ Fangbescheinigung zu einem Importverbot führt, und dass das Vorliegen der Fangbescheinigung an den EU-Außengrenzen auch kontrolliert wird – mit den eventuellen zeitlichen Implikationen, die diese Kontrolle mit sich bringt, und die ebenfalls in der IUU-Verordnung geregelt sind. Eine Eingangskontrolle nur einiger, willkürlich ausgewählter Fangbescheinigungen (Ungeklärt bleibt dann auch, wer eigentlich festlegt, welche Bescheinigungen zu prüfen wären) würde zwangsläufig zu einer erheblich ungleichen Rechtsanwendung und damit Rechtswirklichkeit in der Gemeinschaft führen.

Diese Auslegung ist auch vor dem Hintergrund des Zollkodex und des Verhältnisses zum *lex specialis* IUU-Verordnung zu rechtfertigen. Auch wenn der Vollzugsaufwand höher sein mag als im allgemeinen Zollsystem, ist dieser im Hinblick auf den besonderen Zweck der IUU-Verordnung doch gerechtfertigt. Es handelt sich im Zusammenhang mit der DVO um ein System, das im Hinblick auf das „wie“ der Kontrolle des Importverbots kaum noch enger zu fassen ist und das jedenfalls gegenüber dem Zollkodex deutlicher in das „Wie“ und „Ob“ des Vollzugs eingreift.

⁵⁶ Vgl. dazu Frenz, Handbuch Europarecht, Kapitel 11 (Vollzug), Rdnr. 1740 ff.

⁵⁷ EuGH Rs. 453/00 – 13.1.2004, ECLI:EU:C:2004:17.

⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 27.07.2005 - 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348).

Auch im Vergleich zur Kontrolle von Holzprodukten aus illegalem Einschlag auf Grundlage der Verordnung 995/2010 ist Art. 16 IUU-Verordnung eindeutig im Hinblick auf das „Ob“ und „Wie“ des Vollzugs. Während nämlich Art. 10 der Verordnung 995/2010 die Mitgliedsstaaten nur dazu verpflichtet „Kontrollen durchzuführen“, um die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der Marktteilnehmer zu „überprüfen“, bezieht sich Art. 16 Abs. 1 eben schon im Wortlaut auf jede Fangbescheinigung. Zudem enthält die Verordnung 995/2010 keine Kategorie der zwingenden weiteren Überprüfung, die auf den allgemeinen Kontrollen aufbaut, wie dies Art. 17 Abs. 4 IUU-Verordnung vorsieht.

Quantitative Vorgaben macht die IUU-Verordnung zwar nur in Art. 9 (5% der Anlandungen und Umladungen von Fischereifahrzeugen aus Drittstaaten sind in bezeichneten Häfen der Mitgliedstaaten zu inspizieren). Dies führt aber zu keiner anderen Auslegung. Die Verpflichtung in Art. 9 ist eine „reale in situ“ Inspektionsverpflichtung, die vom Aufwand her in keiner Weise mit der Schlüssigkeitsprüfung der Fangbescheinigungen (am Schreibtisch) in diesem ersten Schritt vergleichbar ist. Auch an dieser Stelle enthält die IUU-Verordnung – anders als andere Instrumente des EU-Rechts – die Konkretisierung der Erforderlichkeit des Vollzugs bereits auf Ebene des Gesetzes.

b)

Zu der Frage der (quantitativen) Kontrolldichte der Fangbescheinigungen liegt keine Rechtsprechung vor, und auch keine klaren Aussagen der Kommission. Die Praxis der Mitgliedsstaaten ist uneinheitlich. Während Spanien offenbar alle Fangbescheinigungen kontrolliert, ist dies wie dargestellt in Deutschland nicht annähernd der Fall.⁵⁹

Folgt man aber der oben vertretenen Auslegung zu den quantitativen Pflichten nicht, etwa, weil die Verpflichtung nicht ausdrücklich auf 100% der Fangbescheinigungen bezogen ist und weil Art. 16 Abs. 1 die Verpflichtung zu kontrollieren auf die „Grundsätze des Risikomanagements“ (also eine spezielle Methode der Auswahl der Fangbescheinigungen) bezieht, ist Folgendes anzumerken:

Die Bundesregierung argumentiert, man müsse – trotz ausdrücklichem Importverbot und umfangreichen Regelungen in der Verordnung selbst – nur einen (geringen) und unbestimmten Teil der Fangbescheinigungen überhaupt im Sinne des Art. 16 kontrollieren. Die IUU-Verordnung enthalte „keine konkreten Vorgaben zu Kontrolldichte und -qualität“.

Selbst wenn man aber der Auffassung folgen würde, die Kontrollpflicht sei nicht absolut (100% der Fangbescheinigungen), und Art. 16 Abs. 1 eröffne den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, auch quantitativ auszuwählen, welche Fangbescheinigungen überhaupt beim Eingang kontrolliert werden, wäre die Verpflichtung zur Kontrolle quantitativ (wie viele der Fangbescheinigungen müssen kontrolliert werden) und qualitativ zumindest auf Grundlage einer systematischen Risikobewertung zu erfüllen. Mit anderen Worten: Eine willkürliche und zufällige Auswahl von Fangbescheinigungen zur Kontrolle ist in jedem Fall nicht verordnungskonform.

⁵⁹ COM 2015/480 und EJF et al., Fn. 11.

Nach Auffassung der Verf. führt die Inbezugnahme des Risikomanagements an dieser Stelle jedoch in die Irre. Denn es bleibt dabei, dass im Falle einer quantitativ lückenhaften Kontrolle der Fangbescheinigungen die Erfüllung der zwingenden Überprüfungspflicht des Art. 17 Abs. 4 sowie auch die zwingenden Zurückweisungsgründe des Art. 18 unmöglich gemacht würde – und zwar aufgrund der reinen Vollzugspraxis der Mitgliedsstaaten. Das Ergebnis einer risikobasierten Auswahl der *Anzahl* der zu kontrollierenden Fangbescheinigungen führt nach Auffassung der Verf. daher letztlich zum selben Ergebnis wie die Forderung, dass 100% der Fangbescheinigungen zu screenen sind.

3.1.2 Qualitativ – Schlüssigkeitskontrolle

In qualitativer Hinsicht ist auf dieser Stufe zunächst auf Grundlage des Art. 16 Abs. 1 nur eine formale bzw. Schlüssigkeitskontrolle vorzunehmen. Diese bezieht sich allerdings nicht nur auf die Vollständigkeit des Formulars für die Fangerlaubnisse wie dies derzeit in Deutschland der Fall zu sein scheint.

Der Wortlaut ist auch hier zwingend: „Die zuständigen Behörden kontrollieren **nach den Grundsätzen des Risikomanagements** die Fangbescheinigung **anhand der Angaben, die in der Mitteilung** des Flaggenstaats gemäß den Artikeln 20 und 22 enthalten sind.“

Wie bereits oben beschrieben, besagt Art. 20 vor allem, dass die Validierungen der Fangbescheinigungen nur von den Flaggenstaaten akzeptiert werden, die die Angaben nach Anhang III machen, ob also ationale Regeln für die Anwendung, Überwachung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften und Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahme, an die seine Fischereifahrzeuge gebunden sind gelten und ferner, ob gem. Art. 20 Abs. 1 lit. b) auch eine zur Validierung befugte Behörde die Fangbescheinigung validiert hat.

Damit sind zunächst alle formalen Anforderungen des Formulars in Anhang II iVm Art. 12 Abs. 4 zu kontrollieren:

- das heißt, alle Felder sind schlüssig ausgefüllt, alle notwendigen Fangbescheinigungen vorhanden, ggf. Bestätigung nach Anhang IV (Verarbeitung), Umladebelege, etc.

Zudem ist zu untersuchen, ob alle Anforderungen des Art. 18, Art. 20 und Anhang III erfüllt sind, also konkret:

- die Fangbescheinigung ist durch die richtige Behörde/Flaggenstaat validiert (Art. 18 Abs. 1 c)
- die Fangbescheinigung beinhaltet alle verlangten Informationen (Art. 18 Abs. 1 d)
- ist mit dem richtigen Siegel versehen, etc.

- das ursprüngliche Fischereifahrzeug steht nicht auf der IUU-Liste (Art. 18 Abs. 1 f)
- Flaggenstaat ist nicht ausgeschlossen nach Art. 31 „rote Karte“ (vgl. Art. 18 Abs. 1 g)

Letztere Anforderung ist impliziert durch das gesamte System der IUU-Verordnung und daher bereits in die Schlüssigkeitskontrolle aufzunehmen. Ein ausgeschlossener Flaggenstaat kann keine Validierung vornehmen.

Diese Art der Überprüfung kann tw. elektronisch erfolgen und ist daher auch keine überspannte Anforderung an die Vollzugsbehörden der Mitgliedsstaaten. Selbst wenn die IUU-Verordnung die Erforderlichkeitsprüfung nicht bereits auf Ebene des Gesetzes enthielte, ist nicht anzunehmen, dass der tatsächliche (im Sachverhalt hier nicht aufklärbare) Aufwand außer Verhältnis zum Ergebnis stünde.

3.1.3 Qualitativ: Screening der Fangbescheinigungen nach absoluten Ausschluss- und weiteren Risiko-Kriterien

Sofern bis hierhin die Kontrolle nicht bereits zum Nachweis von IUU-Fischerei und damit zur Ablehnung gemäß Art. 18 Abs. 1 geführt hat, ist für dieselben Fangerlaubnisse aber zusätzlich nach risikobasierten Kriterien vorzugehen. Verfolgt man die hier vertretene Auslegung von Art. 16 Abs. 1, bezieht sich dieser Auswahlsschritt auf 100% der vorgelegten Fangbescheinigungen.

Meint man, auch quantitativ sei eine Auswahl nach Risikogrundsätzen möglich, verschiebt sich lediglich der Umfang der Betrachtungsgegenstände, nämlich der Fangbescheinigungen. Es verändert sich aber nicht die Verpflichtung zur Anwendung von Risikokriterien an sich:

a)

Aus Art. 17 Abs. 4 ergibt sich zunächst ein zwingendes Screening aller vorgelegten Fangbescheinigungen im Hinblick auf den Inhalt der Fangbescheinigungen/Risiko einer Täuschung.

Weil für einen der Fälle des Art. 17 Abs. 4 immer eine weitere Überprüfung notwendig wird, sind diese Fälle auch bereits bei der Kontrolle der Fangbescheinigungen zwingend Gegenstand des behördlichen Vollzugs. Es ist also immer zu prüfen, ob einer der Fälle des Art 17. Abs. 4 vorliegen könnte, dazu bereits oben. Diese Prüfung überlappt notwendig mit der Schlüssigkeitsprüfung. So sind weitere Überprüfungen der Fangerlaubnis nach Art. 17 Abs. 4 a) immer vorzunehmen, wenn die Vollzugsstelle Anlass hat, an der Echtheit der Fangbescheinigung oder des Validierungsstempels zu zweifeln. Dennoch handelt es sich hier nicht mehr um eine reine „Nämlichkeitsprüfung“, sondern bereits um eine Prüfung, die Betrugsfälle konkret ausschließen soll.

b)

Relevant wird an dieser Stelle aber auch das Risikomanagement, das nach Art. 17 Abs. 3 als Grundlage der Überprüfungen (engl. *Verification*) dienen soll:

„Überprüfungen zielen insbesondere auf die Risiken ab, die auf der Grundlage der auf einzelstaatlicher oder Gemeinschaftsebene im Rahmen des Risikomanagements festgelegten Kriterien ermittelt wurden. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission binnen 30 Arbeitstagen nach dem 29. Oktober 2008 ihre nationalen Kriterien mit und halten diese Informationen auf dem neuesten Stand. Die Gemeinschaftskriterien werden nach dem Verfahren gemäß Artikel 54 Absatz 2 festgelegt“ [Hervorhebung durch Verf.]

Englisch: Verifications shall be focused towards risk identified on the basis of criteria developed at national or Community level under risk management. Member States shall notify to the Commission their national criteria within 30 working days after 29 October 2008 and update this information. The Community criteria shall be determined in accordance with the procedure referred to in Article 54 (2). [Hervorhebung durch Verf.]

Die deutsche Einlassung zur fehlenden Kontrolldichte und -qualität scheint zu suggerieren, dass eine Kontrolle anhand von Risikokriterien (ob auf nationaler Ebene festgelegt oder in der DVO) generell nicht nach EU-Recht vorgegeben sei. Dies wäre u.U. richtig, wenn Art. 17 Abs. 3 erst im Rahmen des nach Art. 17 Abs. 1 und 2 eröffneten Ermessens (zum „wie“ der Überprüfung) zur Anwendung käme, wie seine Stellung in der Normsystematik suggeriert. Denn nach Art. 17 Abs. 1 „können“ die Mitgliedstaaten weitere Überprüfungen durchführen, wenn sie es für „erforderlich“ halten.

Eine solche Einordnung der Funktion des Art. 17 Abs. 3 verkennt aber die Rolle des Risikomanagements. Dem Normgeber ist allerdings auch vorzuwerfen, dass er diese nicht ausdrücklich klargestellt hat:

Mit „Risikomanagement“ ist zunächst gemeint die „systematische Ermittlung von Risiken“. Es dient also als Auswahlfilter für weitere Überwachung und Überprüfungsmaßnahmen, wie auch im Rahmen des Zollkodex definiert. Die Vollzugsbehörden sollen - auch mit gemeinschaftlicher Koordinierung mit anderen Mitgliedstaaten und der EU-Kommission - Daten und Informationen sammeln und diese bewerten – konkret im Falle der IUU-Verordnung im Hinblick auf das Risiko, dass trotz einer formal vollständigen und schlüssigen Fangbescheinigung der Fang selbst dennoch aus IUU-Fischerei stammt.

Deswegen wird eine entsprechende Datenbank auf gemeinschaftlicher Ebene momentan durch die EU-Kommission entwickelt und ist angekündigt, und wird u.a. von den Koalitionsfraktionen gefordert⁶⁰.

Es geht also im Gegensatz zu Stichproben oder Zufallsfunden um ein System, das aufzeigt, in welchen Fällen die weitere Überprüfung des *Inhalts* der Fangerlaubnisse und der Erzeugnisse selbst angezeigt ist, um die Einfuhr von IUU-Produkten entgegen dem Verbot des Art. 12 Abs. 1 IUU-Verordnung zu verhindern. Geregelt wird also an dieser Stelle das „ob“ von weiteren Überprüfungen – genauso wie in den neuen risikoorientierten Vorschriften des Zollkodex. Nach Begrifflichkeiten des deutschen Verwaltungsrechts handelt es sich um eine Einschränkung und Lenkung des Auswahlermessens.

⁶⁰ Fn. 23.

Diese Funktion ist nach dem Sinn und Zweck der Norm zwar offensichtlich, aber in der Systematik der Verordnung unklar.

Demnach ist für die Anwendung des Art. 17 Abs. 3 und des Risikomanagements kein freies Ermessen eröffnet, die Mitgliedsstaaten sind vielmehr verpflichtet, für eine Auswahl weiterer Schritte des Vollzugs entweder eigene Kriterien zu nutzen, oder aber die gemeinschaftlichen.

Wichtig ist der Bezugspunkt: Zu diesem Zeitpunkt ist der Gegenstand der Anwendung nicht das eigentliche Erzeugnis, sondern immer noch die Fangbescheinigung. Ihr Inhalt, etwa das angegebene Produkt oder Fanggebiet, wird auf die Risikokriterien angewendet, um Anhaltspunkte für weitere Überprüfungen zu erhalten. In bestimmten Fällen sollen – so gerade die Aussage der Risikokriterien – die Behörden der Mitgliedsstaaten nicht einfach auf die Aussagen der Fangbescheinigung vertrauen, die ja letztlich bescheinigt, dass das Fischereierzeugnis kein Produkt aus IUU-Fischerei ist.

c)

Nationale Risikokriterien sind – soweit ersichtlich – aus Deutschland nicht an die Kommission mitgeteilt worden.

Liest man die o.g. Auskünfte der Bundesregierung richtig, scheint Deutschland aber nur ein Kriterium anzuwenden, nämlich ob „Sendungen [...] indirekt importiert worden sind“.⁶¹ Diese unterlägen „einem erhöhten Risiko“. Da aber diese Lieferungen in Deutschland zwischen 70 und 80% der Einfuhren ausmachen, bildet allein der Umstand der indirekten Lieferung keinen geeigneten Ausgangspunkt für die Kontrolle. Es findet sich auch deshalb nicht in der Liste der Kriterien, die nach Art 17. Abs. 3 von der Kommission beschlossen wurden.

Anwendbar sind daher – mangels Meldung nationaler Kriterien – die Kriterien aus Art. 31 DVO 1010/2009, die bereits oben erwähnt wurden:

Art. 31: „Überprüfungen, die gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 sicherstellen sollen, dass die Vorschriften der Verordnung ordnungsgemäß angewendet werden, zielen insbesondere auf die Risiken ab, die auf der Grundlage der folgenden Gemeinschaftskriterien ermittelt wurden:

- a) Einfuhr, Ausfuhr oder Handel mit Fischereierzeugnissen, die aus Arten mit hohem Handelswert gewonnen wurden;
- b) Einführung neuartiger Fischereierzeugnisse oder Erforschung neuer Handelsströme;
- c) Widersprüche zwischen den Handelsströmen und den bekannten Fischereitätigkeiten eines Flaggenstaates, insbesondere im Hinblick auf Arten, Mengen oder Merkmale seiner Fangflotte;

⁶¹ Es ist zu berücksichtigen, dass der deutsche Bericht an die Kommission 2014/2015 noch drei weitere Kriterien nennt, die als Risikomanagement gedeutet werden können. Diese scheinen aber auf Grundlage der Antworten auf die kleinen Anfragen in der Praxis nicht zur Anwendung zu kommen.

- d) Widersprüche zwischen den Handelsströmen und den bekannten Fischereitätigkeiten eines Drittlandes, insbesondere im Hinblick auf die Merkmale seiner Verarbeitungsindustrie oder seines Handels mit Fischereierzeugnissen;
- e) Handelsströme, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten unbegründet sind;
- f) Einbeziehung eines neu niedergelassenen Betreibers;
- g) erheblicher und unvermittelter Anstieg des Handelsvolumens für eine bestimmte Art;
- h) Vorlage von Kopien von Fangbescheinigungen als Ergänzung zu Erklärungen über die Verarbeitung gemäß Anhang IV der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008, wenn z. B. die Fangmenge bei der Produktion aufgeteilt worden ist;
- i) nicht rechtzeitig übermittelte Voranmeldung gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 oder unvollständige Angaben;
- j) Widersprüche zwischen den vom Betreiber angegebenen Fangdaten und anderen der zuständigen Behörde vorliegenden Informationen;
- k) vermutete Beteiligung eines Fangschiffs oder Schiffseigners an IUU-Fischerei;
- l) kürzlich vorgenommene Änderung des Namens, der Flagge oder der Registriernummer eines Schiffes;
- m) keine Mitteilung seitens des Flaggenstaates gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 und vorliegende Angaben zu möglichen Unregelmäßigkeiten bei der Validierung von Fangbescheinigungen durch einen bestimmten Flaggenstaat (z. B. Verlust, Diebstahl oder Fälschung des Stempels oder Validierungssiegels einer zuständigen Behörde);
- n) vermutete Mängel im Kontrollsystem eines Flaggenstaates;
- o) die betreffenden Betreiber waren bereits an illegalen Tätigkeiten beteiligt, die ein potenzielles Risiko im Hinblick auf die IUU-Fischerei darstellen.

Diese Liste ist umfangreich, und zeigt, dass die Anwendung der Kriterien letztlich dazu führen soll, den Raum für weitere Überprüfungen einzuengen und zu bestimmen: Nur in besonderen Fällen sollen weitere Überprüfungen durchgeführt werden (müssen), die ja erheblich arbeits- und ressourcenintensiver sind als die reine Schreibtischarbeit der Kontrolle der Fangbescheinigungen.

Mit dem Wortlaut der IUU-Verordnung: Die Überprüfungen „zielen ab“ bzw. sollen „insbesondere“ bestimmte Risiken erfassen. Es handelt sich also letztlich um eine *Methode* um Überwachungsaufgaben in den Mitgliedsstaaten effizienter zu gestalten. Diesen Befund deckt auch das jetzt neu angenommene System des Zollkodex.

Die Auftraggeber dieser Untersuchung haben sich mit dieser Methode fachlich/inhaltlich auseinandergesetzt. Sie schlagen eine drei-stufige Anwendung des *risk management* vor, weil letztlich nur dann Betrug und Lücken im System nachgewiesen werden können, und IUU-Produkte auch tatsächlich vom gemeinsamen Markt ausgeschlossen werden.⁶² Dieses System würde sechs Kriterien des Art. 31 DVO 1010/2009 aufnehmen und von allen Mitgliedsstaaten einheitlich verwendet.

⁶² EJF – Oceana – PEW – WWF, Risk Assessment and Verification of Catch Certificates under the EU IUU-Regulation, Juli 2016, <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/07/Risk-Assessment-FINAL.pdf>.

Ob die Nutzung aller Kriterien jedoch zwingend vorzusehen ist, scheint angesichts des Wortlauts der Verordnung zweifelhaft. Zunächst ist die Funktion dieser Kriterien als Mittel zur Eingrenzung der Sendungen/Fischereierzeugnisse auf Basis der Fangbescheinigungen für weitere Überprüfungen nicht ausdrücklich aufgenommen. Zudem schränkt die deutsche⁶³ (und dänische) Textfassung durch ein „insbesondere“ ein. Auch die englische Sprachfassung ist zwar mit dem verpflichtenden „shall“ ausgestattet („Verifications shall be focused towards risk identified on the basis of criteria developed at national or Community level under risk management.“), zielt aber letztlich auch nur auf eine „Fokussierung“ ab, und nicht auf die abschließende und vollständige Nutzung aller Kriterien. Eine unbedingte und konkrete Verpflichtung, alle Fangbescheinigungen nach allen diesen Kriterien zu screenen, ist nicht herzuleiten.

Art. 17 Abs. 3 beinhaltet aber im Rahmen der Umsetzungspflicht eine Sorgfaltspflicht der Mitgliedsstaaten, geeignete Risikokriterien irgendeiner Form tatsächlich auch auf der Ebene der Kontrolle anzuwenden. Denn eine willkürliche Auswahl oder Stichproben allein sollen durch die Anwendung des Risiko-Ansatzes ob im Rahmen der IUU-Verordnung oder anderswo gerade ausgeschlossen werden. Hierzu wurde oben schon ausgeführt.

3.1.4 Die Rolle der „anerkannten Wirtschaftsbeteiligten“ (APEO)

EU-Importeure/Einführer, die als „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ anerkannt werden, sind nicht verpflichtet, den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats vor der voraussichtlichen Ankunft der Sendung die validierte Fangbescheinigung vorzulegen (Art. 16 Abs. 2 und 3 IUU-Verordnung). Diese Importeure erhalten auf Antrag in Anwendung der Art. 9 ff. VO 1010/2009 ein sog. APEO-Zertifikat. Voraussetzung ist vor allem die spezielle Zuverlässigkeit des Einführers im Hinblick auf die Einhaltung von Erhaltungs- und Bewirtschaftungsregeln.⁶⁴

Verfügt ein Importeur über ein solches Zertifikat, muss er die Fangbescheinigung nur „zur Kontrolle gemäß Abs. 1 oder zur Überprüfung gemäß Art. 17 bereithalten“. Diese Fangbescheinigungen gehen also zu keinem Zeitpunkt in die Menge der vorgelegten Fangbescheinigungen ein, und diese sind auch von der automatischen Kontrollpflicht ausgeschlossen. Auch APEO-Inhaber sind allerdings im ersten Jahr nach der Anerkennung „streng“ zu überwachen (Art. 21 Abs. 4), wenn es sich um ein Unternehmen handelt, das weniger als drei Jahre in der Gemeinschaft niedergelassen ist. Nach Art. 20 Abs. 3 DVO 1010/2009 sind Überprüfungen gem. Art. 17 IUU-Verordnung weiterhin durchzuführen, ggf. ist diesen aber Vorrang zu gewähren. Auch hier ist allerdings eine Risikoanalyse anzuwenden, um einzelne Sendungen für solche Überprüfungen auszuwählen.

⁶³ Art. 31: „Überprüfungen, die gemäß Artikel 17 der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 sicherstellen sollen, dass die Vorschriften der Verordnung ordnungsgemäß angewendet werden, zielen insbesondere auf die Risiken ab, die auf der Grundlage der folgenden Gemeinschaftskriterien ermittelt wurden“

⁶⁴ Zudem muss der Antragssteller bereits Wirtschaftsbeteiligter unter dem Zollkodex sein, Art. 9 a) VO 1010/2009.

Es besteht also für alle Erzeugnisse, die durch APEO-Inhaber eingeführt werden, ein deutliches (wenn auch begründbares) Überwachungsgefälle. Dies spricht dafür, 100% der verbleibenden Fangbescheinigungen erst recht Kontrollen zu unterziehen.

Im Hinblick auf APEO-Inhaber bleibt es bei der Sorgfaltspflicht der Mitgliedsstaaten: Wird also etwa erkenntlich, dass bestimmte Produkte verstärkt Bewirtschaftungsaufgaben unterliegen und also eigentlich nicht im vorherigen Umfang eingeführt werden dürften, dies aber trotzdem der Fall und der nationalen Behörde bekannt ist, dass der APEO-Inhaber genau diese Produkte bevorzugt importiert, sind die Fangbescheinigungen proaktiv zu verlangen und der Kontrolle auf Grundlage von Art. 16 Abs. 1 iVm Art. 17 Abs. 4 zu unterziehen.

3.2 Stufe 2 der Durchsetzung: Überprüfungen

Nachdem der Kontrollvorgang abgeschlossen ist, räumt Art. 17 Abs. 1 und 2 den Mitgliedsstaaten Ermessen für weitere Überprüfungen ein. Dabei handelt es sich um alle Maßnahmen, um den Inhalt der Fangbescheinigung mit der Realität zu vergleichen – also tatsächlich zu ermitteln, ob die Produkte – entgegen der Angaben in der Fangbescheinigung – aus IUU-Fischerei stammen.

Dabei gilt Art. 17 sowohl für Kontrollen der Fischereifahrzeuge als auch für Containerware. Nach Art. 17 Abs. 2 sind mögliche Maßnahmen: die Untersuchung der Erzeugnisse, die Überprüfung der Angaben in der Zollanmeldung sowie des Vorliegens und der Echtheit von Unterlagen, die Prüfung der Unternehmensbuchführung und sonstiger Aufzeichnungen, die Kontrolle der Transportmittel, einschließlich Container und Orte der Lagerung der Erzeugnisse, die Durchführung von behördlichen Nachforschungen und ähnlichen Maßnahmen sowie die Inspektion von Fischereifahrzeugen im Hafen. Eine weitere Maßnahme ist die wichtige Konsultationsmöglichkeit mit dem Flaggenstaat: Nach Art. 17 Abs. 6 „können“ die zuständigen Behörden eines Mitgliedsstaats die zuständigen Behörden des Flaggenstaats (oder des Drittlands, das nicht der Flaggenstaat ist), um Unterstützung ersuchen.

Es ergeben sich nach dem Wortlaut der IUU-Verordnung zwei Fallgruppen:

- Zwingende Überprüfungen nach Art. 17. Abs. 4 und
- Überprüfungen nach Art. 17 Abs. 3 (und ggf. nach Art. 17 Abs. 5), die im Hinblick auf Auswahl und Mittel im Ermessen der Mitgliedstaaten stehen.

Fangbescheinigungen und Sendungen, die unter eine der Fallgruppen des Art. 17 Abs. 4 fallen, sind zwingend weiter zu überprüfen. Hierfür müssen durch die Mitgliedstaaten die erforderlichen personellen Mittel vorgehalten werden – ansonsten liegt unmittelbar ein Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht vor.

Auch im Hinblick auf die zweite Fallgruppe der Überprüfungen (Ermessen) ergibt sich allerdings die Frage, ob in der Terminologie des deutschen Verwaltungsrechts das Ermessen der zuständigen Behörden im Falle von Auffälligkeiten bei der Kontrolle der Fangbescheinigungen und bei Vorliegen eines besonderen Risiko-Kriteriums nach Art. 31 DVO 1010/2009 nicht eingeschränkt ist.

Aus praktischer Sicht ist die Vollzugsbehörde an dieser Stelle in folgender Situation: Aufgrund der Kontrolle und des Schlüssigkeitsscreenings sowie der Anwendung von risikobasierten Kriterien sind einige Sendungen bzw. Fangbescheinigungen aufgefallen. Diese liegen zur weiteren Bearbeitung bzw. Entscheidung vor.

Das Entscheidungsprogramm ist wiederum gemeinschaftsrechtlich vorgegeben, und zwar in Art. 18. Entweder werden die Erzeugnisse zur Einfuhr zugelassen, oder die Mitgliedstaaten verweigern nach Art. 18 Abs. 1 die Einfuhr. Diese Vorschrift regelt Fälle der (zwingenden) Einfuhrverweigerung, in denen formale Voraussetzungen nicht erfüllt werden, und zwar „ohne weitere Beweise anfordern oder den Flaggenstaat um Unterstützung ersuchen zu müssen“, wenn die Mitgliedstaaten „feststellen, dass:

- a) der Einführer für die betreffenden Erzeugnisse keine Fangbescheinigung vorlegen oder seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 16 Absatz 1 oder Absatz 2 nicht nachkommen konnte;
- b) die für die Einfuhr bestimmten Erzeugnisse nicht mit den Angaben auf der Fangbescheinigung übereinstimmen;
- c) die Fangbescheinigung nicht gemäß Artikel 12 Absatz 3 von der öffentlichen Behörde des Flaggenstaats validiert wurde;
- d) die Fangbescheinigung nicht alle verlangten Angaben enthält;
- e) der Einführer nicht nachweisen kann, dass die Fischereierzeugnisse die Bedingungen des Artikels 14 Absatz 1 oder 2 erfüllen;
- f) das Fischereifahrzeug, das in der Fangbescheinigung als Ursprungsschiff der Fänge ausgewiesen ist, in der Gemeinschaftsliste der IUU-Schiffe oder in der Liste der IUU-Schiffe gemäß Artikel 30 geführt wird;
- g) die Fangbescheinigung von den Behörden eines Flaggenstaats validiert wurde, der gemäß Artikel 31 als nichtkooperierender Staat eingestuft ist.“

Die Fallgruppen c), d), f) und g) sind bereits absolute Versagungsgründe, die im ersten Kontrollschritt auffallen. Die übrigen benötigen ggf. weitere Untersuchungen und Überprüfungen (wie bei Fallgruppe e)). So werden die Fallgruppen a) und b) regelmäßig erst auffallen, wenn die Erzeugnisse tatsächlich mit den Angaben in der Fangbescheinigung abgeglichen werden.

Für die nach der o.g. risikobasierten Methode ausgewählten Fangbescheinigungen muss jedoch zwingend entschieden werden, ob die Einfuhr der zugehörigen Fischereierzeugnisse zugelassen wird, oder ob weitere Überprüfungen notwendig sind, um das Vorliegen der Fallgruppen in Art. 18 Abs. 1 auszuschließen. Insofern erscheint es fernliegend, dass das an dieser Stelle eröffnete Ermessen rechtmäßig dahingehend ausgeübt werden kann, dass keine weitere Überprüfung erfolgt.

Entsprechend wurde auch gefordert, dass alle Fangbescheinigungen, die aufgrund eines Kriteriums ausgewählt wurden, auch überprüft werden.⁶⁵

Nach dem Wortlaut der IUU-Verordnung ist zunächst Folgendes zu konstatieren: Nach Art. 17 Abs. 3 sollen Überprüfungen „insbesondere“ auf die bereits benannten

⁶⁵ EJF et al., Fn. 62, S. 6.

Risiken abzielen. Der Norm ist nicht zu entnehmen, dass immer wenn ein Kriterium (theoretisch also ein Fall von möglichem IUU-Fang) vorliegt, auch weitere Überprüfungsmaßnahmen zwingend nötig sind. In der englischen Fassung ist allerdings sogar ein „*shall focus*“ enthalten. Damit ist eine Verpflichtung zur Weiterverfolgung eines ermittelten Risikos naheliegend.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 17 Abs. 5 zu beachten, wonach freies Ermessen besteht:

(5) Die Mitgliedstaaten können beschließen, zusätzlich zu den Überprüfungen gemäß den Absätzen 3 und 4 stichprobenweise weitere Überprüfungen durchzuführen.

Dies impliziert also, dass Überprüfungen nach Absatz 3 und 4 nicht gänzlich freigestellt sein sollen.

In jedem Fall ist aber im Hinblick auf jeden Einzelfall eine Ermessensausübung erforderlich, in der Praxis auch mehrfach da mehrere Überprüfungsverfahren und -methoden zur Auswahl stehen.

Es spricht also für die 2. Stufe des Vollzugs einiges für ein mitgliedstaatliches Ermessen – allerdings deutlich eingeschränkt durch die Vorgaben in Art. 17 Abs. 4 und 18 Abs. 1.

Letztlich müssen die Mitgliedsstaaten nachweisen, dass ihr Kontroll- und Vollzugssystem in der Lage ist, auffällige Fangbescheinigungen auch einer sorgfältigen weiteren Überprüfung zu unterziehen – sonst wäre die Umsetzung von Art. 17 Abs. 4 und Art. 18 Abs. 1 unmöglich. Ob dies derzeit in der deutschen Praxis der Fall ist, muss aufgrund der Angaben der Bundesregierung schon aufgrund der personellen Ressourcen bezweifelt werden. Dabei ist schon im Hinblick auf die Auswirkungen von Überprüfungen auf die Importeure eine nicht-willkürliche Ermessensausübung notwendig (Verzögerungen, etc.).

III. Fazit

Die IUU-Verordnung etabliert ein detailliertes System für den mitgliedsstaatlichen Vollzug. Die Spielräume für das „ob“ und „wie“ der Umsetzung sind deutlich eingeschränkt, was aber aufgrund der Zielsetzung der Verordnung auch gewollt und gerechtfertigt ist. Die EU hat hierdurch weder gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip noch gegen den Grundsatz der Verwaltungsautonomie verstoßen, stellt aber erhebliche Anforderungen an den Vollzug durch die Mitgliedstaaten.

Die derzeitige Praxis in Deutschland, umgesetzt durch die zuständige Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Fangbescheinigungen sowie Einfuhren/Sendungen zu kontrollieren und zu überprüfen, entspricht nicht dem detaillierten System der IUU-Verordnung.

Insbesondere kontrolliert die BLE bislang nicht alle vorgelegten Fangbescheinigungen auf Schlüssigkeit und Vollständigkeit und anhand von geeigneten Risikokriterien, und es wird auch faktisch abgelehnt, das gemeinschaftsrechtlich vorgegebene Risikomanagement im Vollzug anzuwenden.

Diese Praxis verstößt gegen Art. 291 AEUV und die allgemeine Loyalitätspflicht. Sie verhindert geradezu, dass gleiche Bedingungen für den Vollzug des Einfuhrverbots von IUU-Fängen in allen EU-Mitgliedsstaaten geschaffen werden.

Um ein Vertragsverletzungsverfahren mit den entsprechenden Strafzahlungen zu verhindern (Art. 260 AEUV), besteht dringender Handlungs- und Reformbedarf, offensichtlich sowohl bei den personellen Ressourcen im Vollzug, aber auch bei der angewandten Vollzugsmethode.

Das in der Tabelle auf S. 19-20 zusammengefasste System entspricht dabei im Wesentlichen dem bereits im Juli 2016 von der Koalition von Umweltverbänden aufgrund von praktischen und Effektivitätsgesichtspunkten vorgeschlagenen System des Vollzugs.