

Partnerschaft oder Subordination?

**Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll
nach dem modernisierten Zollkodex**

Tagungsband
des 17. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 9./10. Juni 2005 in Bonn

herausgegeben von Reginhard Henke

Mendel Verlag



Schriftenreihe
des Europäischen Forums
für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Band 25

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 3-930670-94-1

Alle Angaben ohne Gewähr. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen jeglicher Art sind nur nach Genehmigung durch den Verlag erlaubt.

Herausgeber: Prof. Dr. Reginhard Henke (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.), Münster

Titelentwurf: KJM Werbeagentur, Hafenweg 22, D-48155 Münster
Internet: www.kjm.de

© 2005 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, D-58452 Witten

Inhaltsübersicht

Geleitwort 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Begrüßung 11

Dr. Peter E. Kruse

Vorstand Deutsche Post World Net, Bonn

The Future Role of Customs 15

Jouko Lempiäinen

Director “Compliance and Facilitation” World Customs Organization, Brussels

Customs Partnerships: A Two-Way Street 23

Dr. David Widdowson

CEO of the Centre for Customs and Excise Studies and Adjunct Professor in the School of Law, University of Canberra, Australia

Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex

Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch? 33

Hans-Joachim Stähr

Ministerialdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung 39

Michael Lux

Leiter des Referats „Zollrecht und Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, EU-Kommission, Generaldirektion „Steuern und Zollunion“

Authorised economic operators and centralised clearance 55

Michael Lux

Head of Unit “Customs legislation and control of the application of Community law”, European Commission, Directorate General “Taxation and Customs Union”

Die Modernisierung des Zollkodex – Fortschritt oder Rückschritt für die Wirtschaft? 71

Reinhard Fischer

Deutsche Post World Net, Bonn

Die rechtliche Stellung des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten 81

Dr. Walter Summersberger
Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Salzburg

**Podiumsdiskussion
zu den Referaten von Jouko Lempiäinen, Hans-Joachim Stähr,
Michael Lux, Reinhard Fischer und Dr. Walter Summersberger** 95

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke
Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Diplom-Jurist Jan-Dirk Kleine Holthaus, LL.M.
(Wellington/Neuseeland), Frankfurt am Main

Risikomanagement und Risikoanalyse

DEBBI und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte 113

Frank Herrmann
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Beteiligtenbewertung in Österreich 119

Kurt Matoy
Stellvertretender Projektleiter, BMF/Zollkoordination, Wien

**Das Steueraussetzungsverfahren verbrauchsteuerpflichtiger Waren
unter elektronischer Überwachung** 125

Dr. Martin P. Scheuer
Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

**Podiumsdiskussion
zu den Referaten von Jürgen Marke, Frank Herrmann,
Kurt Matoy und Dr. Martin Scheuer** 133

Moderation: Dr. Klaus Peter Müller-Eiselt
Richter am Bundesfinanzhof, München
zusammengefasst von Dipl. iur. Nils Harnischmacher, Münster

**Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchs-
steuern und Zoll e.V. (EFA) – Chronik und Informationen** 147

Geleitwort

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster

Sehr geehrter Herr Dr. Kruse,
sehr geehrter Herr Lempiäinen,
meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle zum 17. Europäischen Zollrechtstag. Es ist sehr erfreulich, dass wieder weit über 200 Personen am Zollrechtstag teilnehmen. Nach unserer Anmelde-lage sind es sogar exakt 250 Personen. Aufgrund des begrenzten Volumens der Tagungsstätte mussten wir über 30 weiteren Teilnahmewilligen leider absagen. Die große Nachfrage beweist, dass der Europäische Zollrechtstag sich in den nunmehr 17 Jahren seines Bestehens zu *dem* maßgeblichen Forum der Zoll- und Verbrauchsteuer-szene im deutschsprachigen Bereich entwickelt hat. Aufgrund zahlreicher internation-aler Kontakte nehmen auch immer mehr Teilnehmer aus nicht-deutschsprachigen Ländern an der Tagung teil. Die Simultanübersetzungen Englisch und Französisch machen dies möglich. Sie alle heiße ich herzlich willkommen.

Sehr geehrter Herr Dr. Kruse, wir danken Ihnen und der Deutschen Post für die gewährte Gastfreundschaft im Posttower. Der Posttower ist ein markantes Gebäude in Bonn; er prägt die Skyline von Bonn bzw. er ist die Skyline.

Die Internationalisierung unserer Tagung nimmt von Jahr zu Jahr zu. Dies zeigt sich an den Referenten, aber auch den Teilnehmern. Es ist mir eine besondere Freude, Herrn Lempiäinen begrüßen zu dürfen. Als Direktor für Compliance and Facilitation bei der Weltzollorganisation sind Sie sozusagen die Verkörperung unseres dies-jährigen Generalthemas: Partnerschaft oder Subordination?

Dem Teilnehmerverzeichnis können Sie entnehmen, dass Vertreter aus zahlreichen europäischen Staaten anwesend sind. Besonders stark entwickelt sich die französische Fraktion. Dies ist sicher eine Folge der mittlerweile langjährigen guten Beziehungen zu den mit dem EFA verbundenen Organisationen. Von ODASCE ist eine Delegation unter der Leitung von Peter Wilmott gekommen; SITPRO wird durch Andrew Grain-ger repräsentiert. Aus Polen ist erneut unser EFA-Mitglied Prof. Czacowicz gekom-men. Im letzten Jahr konnte ich ihm in Graz gerade zu seiner frischen Ernennung zum polnischen Generalzolldirektor gratulieren. Wider seiner eigenen Erwartung übt er das Amt immer noch aus. Was uns wiederum freut und zeigt, dass Sie, lieber Wes, die schwierige Aufgabe meistern. Ich brauche nur den Beitritt Polens zur EU und die damit verbundenen personalpolitischen Maßnahmen zu erwähnen, dann haben wir alle eine ungefähre Vorstellung von der Herkulesaufgabe.

Bonn ist zwar nicht mehr die Bundeshauptstadt, aber immerhin noch Bundesstadt. Schließlich ist Bonn auch weiterhin die Heimat der Abteilung III des Bundes-finanzzministeriums. Dies ist ein weiterer Grund, den Zollrechtstag endlich auch ein-mal in Bonn abzuhalten. Es gibt mir auch Gelegenheit, die deutsche Zollverwaltung besonders zu begrüßen. An der Spitze natürlich Herrn Ministerialdirektor Stähr.

Ich darf an die Tagung vor zwei Jahren in Berlin erinnern, bei der Sie, sehr geehrter Herr Stähr, gerade zum Generalzolldirektor berufen worden waren. Sie haben sich seinerzeit nicht gescheut, noch innerhalb der ersten 100 Tage Ihrer Amtszeit eine öffentliche Rede zur Fortentwicklung der Zollverwaltung zu halten. Das war wirklich bemerkenswert und wir danken Ihnen, dass Sie auch heute wieder zu uns sprechen werden.

Besonders erwähnen möchte ich auch Herrn Oberfinanzpräsidenten von Alm, in dessen Bezirk der Zollrechtstag stattfindet. Ihnen verdanken wir die musikalische Gestaltung durch die Zollkapelle beim heutigen Empfang im Rathaus. Dafür danken wir Ihnen herzlich.

Die Vertreter der österreichischen und der eidgenössischen Zollverwaltungen möchte ich ebenfalls herzlich begrüßen. Erwähnen möchte ich namentlich Frau Dr. Vogl-Lang und Herrn Hirt. Sie persönlich und die Angehörigen Ihrer Verwaltungen sind uns herzlich willkommen.

In mein Willkommen schließe ich die Richter der Finanzgerichtsbarkeit aus Deutschland und Österreich ein. Mit scheint, dass sich der Kontakt zwischen dem Bundesfinanzhof bzw. den Finanzgerichten und den Unabhängigen Finanzsenaten in Österreich gut entwickelt hat. Vielleicht ist das auch eine Folge der Zollrechtstage. Das würde ich mich freuen.

Auch in diesem Jahr darf ich zahlreiche Vertreter aus der Wirtschaft und den beratenden Berufen begrüßen. Wir hoffen, mit der Thematik und Gestaltung der Tagung Ihnen Hilfen für eine erfolgreiche Tätigkeit in Ihren Unternehmen bieten zu können. Wir alle leben von der Wirtschaft; da sollte es unser gemeinsames Ziel sein, die Arbeitsbedingungen des Wirtschaftens zu erleichtern. Das mag im Detail kontrovers diskutiert werden. Dafür ist der Zollrechtstag aber auch da. Das ist der Forums-gedanke, der im Namen des EFA aufscheint. Der Diskurs, der kontroverse Meinungsaustausch, aber auch die fachlichen Gemeinsamkeiten und intensiven Gespräche machen den Zollrechtstag aus.

Kein Zollrechtstag ist ohne Unterstützung ideeller und finanzieller Art möglich. Besonderer Dank gebührt der Deutschen Post. Sie ermöglicht überhaupt erst die Durchführung der Tagung; besonders hervorzuheben ist Herr Fischer, der persönlich und mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern seit Monaten mit den finanziellen und organisatorischen Vorbereitungen befasst ist.

Dank ist aber auch den Sponsoren zu sagen; ich hebe besonders hervor die Firmen SAP, Bundesanzeiger Verlag und wie immer die AWA Außenwirtschaftsakademie.

Das Generalthema des diesjährigen Zollrechtstags ist: Partnerschaft oder Subordination? Im Untertitel heißt es: Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex.

Den Einstieg in das Thema wird das Referat von Herrn Lempiäinen bieten, der uns die zukünftige Rolle des Zolls aus der Sicht der Weltzollorganisation vorstellen wird. Auch bei der WCO sieht man, dass es einerseits berechnete Sicherheitsinteressen der Staaten gibt, andererseits der Handel aber auch nicht mehr als nötig behindert werden soll. Wir sind gespannt, welche Überlegungen bei der WCO angestellt werden, dieses Spannungsverhältnis aufzuheben.

Im Weiteren haben wir das Generalthema aufgeteilt. Heute werden wir die Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte im modernen Zollrecht diskutieren.

Die aktuellen – sicherheitspolitisch motivierten – Reformbestrebungen im europäischen Zollrecht führen zu tiefgreifenden Veränderungen der Zollprozesse in den Unternehmen und Verwaltungen. So verlangen z.B. die Figur des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“, die Verpflichtung zur Anmeldung von Waren vor der Ein- oder Ausfuhr und die grundsätzliche Umstellung auf elektronische Kommunikation, dass gewohnte Verfahrensabläufe durchleuchtet und angepasst werden müssen. Ohne den Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wird künftig kein Unternehmen mehr qualifiziert im- oder exportieren können. Betroffen werden aber auch Spediteure und andere Dienstleister im Außenwirtschaftsverkehr. Wir wollen die rechtlichen Rahmenbedingungen betrachten und der Frage nachgehen, ob die Anforderungen an Wirtschaftsbeteiligte im modernisierten Zollrecht als Fortschritt oder Rückschritt anzusehen sind.

Vorträge werden gehalten von Herrn Stähr, BMF, Michael Lux, Europäische Kommission, Reinhard Fischer, Deutsche Post, und Dr. Walter Summersberger, Unabhängiger Finanzsenat Österreich. Die Podiumsdiskussion am heutigen Nachmittag werden neben den gerade genannten Referenten Dr. Christian Haid von der Wirtschaftskammer Steiermark, Claudia Kurz vom VCI, Roland Hirt von der Eidgenössischen Zollverwaltung, Jürgen Böer vom BDI-Arbeitskreis Zoll und Andrew Grainger von der SITPRO bestreiten. Das Auditorium soll ebenfalls Gelegenheit haben, sich zu äußern. Die Moderation der Diskussion hat Prof. Reginhard Henke übernommen.

Morgen wird es um die Wirtschaftsbeteiligten im Fokus der Risikoanalyse gehen.

Risikoanalyse und Risikomanagement halten verstärkt Einzug ins Wirtschaftsleben. Ziel ist es, ein gleichwertiges Schutzniveau bei der Überwachung der internationalen Handelskette zu schaffen. In der EU werden vor diesem Hintergrund gemeinsame Risikokriterien erarbeitet und harmonisierte Regeln für das Risikomanagement erlassen. Die in Deutschland neu eingerichtete Dezentrale Beteiligtenbewertung (DEBBI) ist Teil dieser Strategie. Unabhängig vom Risiko einzelner Warensendungen wird festgelegt, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass Beteiligte direkt oder indirekt Zollvorschriften verletzen. Viele Rechtsfragen auf diesem Felde sind noch offen, vielleicht gelingt es ja dieser Tagung, für Klärung zu sorgen.

Abweichend von dem gedruckten Programm werden wir morgen eine Premiere haben. Im Rahmen einer Videokonferenz wird Dr. David Widdowson vom Centre for Customs der Universität Canberra eine Präsentation zum Thema „Customs Partnerships: A Two-Way Street“ geben. Anschließend werden die Vorträge von Jürgen Marke, tätig beim Amt für Betrugsbekämpfung der Europäischen Kommission, Frank Herrmann aus dem Bundesfinanzministerium, Kurt Matoy von der österreichischen Zollverwaltung und Dr. Martin Scheuer, ebenfalls Bundesfinanzministerium, Einzelaspekte beleuchten. Eine Podiumsdiskussion wird sich anschließen, die Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt vom Bundesfinanzhof moderieren wird. Neben den Referenten werden Dr. Heiko Willems vom BDI, Rüdiger Schoen von der Siemens AG und Markus Zeller von der Eidgenössischen Zollverwaltung daran teilnehmen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die von mir aufgezeigten Themen versprechen uns interessante Vorträge und sollen zu angeregten Diskussionen führen. Seitens des EFA hoffen wir auch, dass wir mit den hier geäußerten Stellungnahmen

den gegenwärtigen Prozess der europäischen Gesetzgebung und nationalen Umsetzung beeinflussen können. Die Europäische Kommission hat in den letzten Monaten zahlreiche Tagungen veranstaltet, die aber in erster Linie von Verwaltungsangehörigen besucht waren. Wirtschaftsvertreter waren zwar gegenwärtig, aber immer in der Minderzahl. Beim Zollrechtstag sieht das anders aus. Hier ist quantitativer und qualitativer Sachverstand seitens der Wirtschaft vertreten. Nutzen Sie die Chancen zur Meinungsäußerung, zu Gesprächen und Kontakten, dann kann das Forum Wirklichkeit werden.

Ich danke allen Teilnehmern für das Kommen und wünsche uns eine fruchtbare Tagung.

Begrüßung

Dr. Peter E. Kruse,
Vorstand Deutsche Post World Net, Bonn

Sehr geehrter Herr Professor Wolfgang, meine sehr verehrten Damen und Herren, ich darf Sie hier und heute im Namen der Deutsche Post AG herzlich bei uns im Hause willkommen heißen. Die Einladung an Sie ist uns umso leichter gefallen, als wir an den Fragen, die verhandelt werden, wie auch am Thema „Zollrecht“ generell ein sehr nachhaltiges und vitales Interesse haben. Schließlich hat sich die Deutsche Post in den letzten 15 Jahren erheblich gewandelt. Was einmal ein national tätiges Brief- und Paket-Dienstleistungsunternehmen war, ist zwischenzeitlich zu einem weltweit agierenden Konzern in Transport- und Logistikfragen geworden. Das heißt konkret, dass wir inzwischen agierend unter der Dachmarke DHL weltweit in jedem Land und in jedem Territorium tätig sind. Insgesamt sind es über 220 Länder, und 170.000 DHL-Mitarbeiter beschäftigen sich mit buchstäblich allem, was es in Transport und Logistik zu tun gibt. Die mehr als 5 Mio. Geschäftskunden, die wir weltweit haben, erwarten von uns natürlich eine reibungslose Abwicklung der Aufträge, die sie uns geben. Und sie erwarten von uns, dass wir mit allen auftretenden Fragen professionell und kompetent umgehen. Dazu gehören auch Zollrechtsfragen und darüber hinaus erwarten sie eine schnelle und speditive Abwicklung ihrer Aufträge. Und das berührt natürlich die damit im Zusammenhang stehenden Prozesse.

Wir haben im Laufe der Zeit umfassende Erfahrungen gesammelt – auch mit neuen Initiativen, die sich zwischenzeitlich ergeben haben, beispielsweise im Sicherheitsbereich. Hier waren wir an vorderster Stelle, als es darum ging, mit den US-Zollbehörden neue Verfahren einzuführen, und wir haben diese in enger Zusammenarbeit mit den Behörden der USA pilotiert. Was leitet sich daraus an Erwartungen und Forderungen für uns ab? Wie sieht es zukünftig aus? Und wie werden unter den geänderten Rahmenbedingungen weltweit zukünftig diese Prozesse ablaufen?

Dieses lässt sich – glaube ich – relativ einfach zusammenfassen. Wir sind ein Transport- und Logistik-Dienstleistungsunternehmen, das sich in dem betätigt, was man zu Neudeutsch „Supply Chain Management“ nennt. „Supply Chain Management“ heißt, wir organisieren Transport- und Materialflüsse weltweit und bewegen uns dazu auf der Basis dessen, was in den Regelwerken, die wir zu beachten haben, festgehalten ist. Und es liegt uns natürlich daran, dass diese Prozesse reibungslos ablaufen. Das heißt, alles das, was dazu führen kann, dass es zu Brüchen in der Logistikkette kommt, darf nicht sein und sollte verhindert werden. Das heißt mit anderen Worten, dass das, was neu geregelt werden muss und was zukünftig an Maßnahmen auf uns zukommen wird, nach unserer Sicht der Dinge mit den heute schon gültigen Standards harmonisieren muss. Im negativen Fall, falls sich Prozesse verzögern und wenn es zu Brüchen kommt, hat dieses nachhaltige Folgen. Und es wird schwerwiegende Folgen haben – insbesondere für uns hier in Deutschland. Denn, wenn man es sich einmal aus der Nähe betrachtet, was heißt das denn eigentlich? Wenn es immer noch – Gott sei

Dank – heißt ‚Deutschland ist Exportweltmeister‘ – was bedeutet dieses eigentlich in der täglichen Abwicklung? Da ist es heute anders als früher, als man ein Produkt in Deutschland herstellt und es anschließend irgendwohin exportiert hat. Man denke nur an den berühmten ‚Volkswagen Käfer‘. Dieses Auto hatte eine ganz andere Wertschöpfungsstruktur als es beispielsweise ein Fahrzeug von BMW haben wird, das in dem kürzlich neu eröffneten Werk Leipzig hergestellt werden wird. Denn der Wertschöpfungsanteil, die Wertschöpfungsstruktur hat sich dramatisch verändert. Was früher vielleicht einmal knapp 100 Prozent gewesen sind, sind mittlerweile nur noch 15 bis 20 Prozent. Alles andere sind Komponenten, die geliefert werden. Und die kommen zum großen Teil nicht aus Deutschland, sondern aus anderen Ländern. Das heißt, die Prozesse sind komplexer geworden, es gibt viel mehr grenzüberschreitende Vorgänge und damit natürlich auch Themen, die Zollfragen beinhalten.

Was das in unserem täglichen Geschäft heißt, lässt sich vielleicht einfach illustrieren an dem Beispiel, dass wir z.B. als DHL weltweit eine Flotte von 420 Flugzeugen betreiben. Die Flugzeuge werden sorgfältig gewartet, unterliegen auch in ihrem Betrieb sehr strengen Vorschriften. Aber trotzdem kann es natürlich auch vorkommen, dass irgendwann einmal etwas passiert. Und die schlimmste Meldung, die es im Aviation-Bereich geben kann, mal abgesehen von Unglücken und Katastrophen, heißt „aircraft on ground“. Und „aircraft on ground“ heißt, das Flugzeug kann nicht weiterfliegen, weil irgendein Teil defekt ist. Das führt in der Regel dazu, dass dieses Teil schnellstmöglich beschafft werden muss, wo auch immer auf der Welt es gerade lagert oder der zuständige Lieferant sitzt. Denn es geht nicht nur darum, dass ein Flugzeug teuer ist und hohe Betriebskosten hat pro Stunde, sondern es geht auch darum, dass durch den Stillstand dieses Flugzeuges natürlich erhebliche Folgekosten im gesamten Netzwerk entstehen können, wie Sie sich vorstellen können. Das heißt, es kommt darauf an, möglichst schnell dieses Ersatzteil herbeizuschaffen und auch die dann notwendigen Prozeduren möglichst schnell und möglichst einfach abzuwickeln. Und das berührt uns nicht nur im Betrieb unserer eigenen Flugzeugflotte, sondern das berührt uns auch, weil wir das Ganze auch als Dienstleistung anbieten für Airlines weltweit. Ich glaube, das illustriert, weswegen uns nicht nur in diesem Bereich, sondern eigentlich in allen unseren Bereichen daran gelegen ist, dass, wenn immer sich etwas ändert zukünftig, wenn neue Anforderungen kommen und erfüllt werden müssen, diese möglichst einfach ablaufen. Die Schlussfolgerung kann nur sein, dass Maßnahmen, die getroffen werden, auch auf EU-Ebene in enger Abstimmung mit der Wirtschaft erfolgen sollten, damit die Prozessgestaltung möglichst vereinfacht wird. Hier gibt es, wenn es darum geht Durchführungsverordnungen auszuarbeiten, wie Sie alle wissen, jede Menge Regelungsbedarf im Detail. Unser Appell ist, dass wir hier mit anderen in der Wirtschaft eng zusammenarbeiten können und dürfen, die damit befasst sind, dieses in ein Regelwerk umzusetzen. Und ich glaube, dass es wichtig ist, mit dem Prozess auf nationaler Ebene zu beginnen. Das heißt, wenn wir aus Deutschland heraus agieren, wir uns in Deutschland zunächst einmal selbst darüber einig werden, was wir möchten, dass wir dieses in Brüssel entsprechend präsentieren. Ich glaube, dass es ein gutes Signal wäre für eine Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Verwaltung. Gerade heute und speziell, wenn es darum geht, sich über die Zukunftssicherung des Standorts Deutschlands Gedanken zu machen. Dieses ist eine Frage von ganz essenzieller Bedeutung. Des Weiteren gibt es natürlich einen Aspekt, der nicht vergessen werden darf: die Kosten. Alles das, was zusätzlich neu kommt, neu geregelt

werden muss und mehr Aufwand verursacht, würde natürlich auch zu zusätzlichen Kosten führen. Und wenn ich mir anschau, was zurzeit gerade in Sicherheitsthemen diskutiert wird und welche Anforderungen wir als Dienstleister zukünftig erfüllen müssen, lässt es sich unschwer vorhersehen, dass dieses mit einem erheblichen Aufwand verbunden sein wird. Und der schlägt sich am Ende des Tages in Euro und Cent in der Gewinn- und Verlustrechnung nieder. Daraus leitet sich schließlich die Forderung ab, dass – falls es so ist, dass aus übergeordneten Gründen diese neuen Verfahren eingeführt werden – man sich genauso Gedanken darüber machen muss: Können wir nicht an anderer Stelle entsprechend den Aufwand reduzieren? Ich glaube, dass es in diesem Bereich genauso möglich ist wie im ganz normalen Wirtschaftsleben, wo Sie sich ständig darüber Gedanken machen müssen, wie kann man Prozesse, auch wenn sie seit Jahren bewährt und eingefahren sind, effizienter gestalten und damit zum Erfolg des Unternehmens oder der eigenen Aktivitäten beitragen?

Dieses sind einige Startlichter aus unserer Sicht, die, so denke ich, sehr eng mit den Fragen zusammenhängen, die Sie in Ihrer täglichen Arbeit, aber auch im Schwerpunkt auf dieser Tagung berühren. Ich würde mich freuen, wenn meine Überlegungen in Ihre Diskussionen einfließen würden, und ich wünsche Ihnen eine anregende und ergiebige Tagung. Es ist eben deutlich geworden aus den Worten von Herrn Professor Wolffgang, dass das Programm sehr interessant ist.

Ich hoffe, dass wir Ihnen dazu heute und morgen einen entsprechenden Rahmen anbieten, und wünsche Ihnen spannende Diskussionen und eine erfolgreiche Konferenz.

Vielen Dank!

The Future Role of Customs

Jouko Lempiäinen,
Director “Compliance and Facilitation” World Customs Organization, Brussels

The presentation will consist of three parts: Firstly, a very brief introduction to WCO; Secondly, a presentation on the Customs and Trade operating environment and trends in the early years of the 21st century; and, finally a presentation of the most pertinent issue: Security and Facilitation of the International Trade Supply chain; followed by a few concluding remarks.

WCO



- ◆ **166 Members**
- ◆ **Enhance Customs Processes**
- ◆ **International Co-operation**
(UN, WTO, IMO, EU, ICC, etc.)
- ◆ **Instruments, Capacity Building**
& Universal Auditorium

WCO

21st Century (Environment)



- ◆ Globalization of Trade and Crime
- ◆ Growth in trade
- ◆ Just-In-Time; Just-In-Case; Predictability
- ◆ Regional Trade Agreements
- ◆ Competition through logistics

Customs and Trade in 21st Century

21st Century (Customs)



- ◆ Horizontal implementation agency & Advisor
- ◆ Traditional tasks: Revenue, Protection, Trade Policy, Statistical function
- ◆ Customs collected revenue ?
- ◆ Security & Trade Facilitation
- ◆ Organizational models
- ◆ Integrated Border management; Single Window; WTO

Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade



- ◆ **17 Standards**
- ◆ **Customs to Customs Pillar**
- ◆ **Customs – Business Pillar**
- ◆ **Authorized Economic Operator**

Security and Facilitation of the International Trade Supply Chain

Strategic objectives:



- ◆ **Balance between Control & Facilitation**
- ◆ **All modes of transport**
- ◆ **Different types of business**
- ◆ **Physical Security - Economic Security – All threats**
- ◆ **Global Framework**
- ◆ **Entire Supply Chain**

Core components I:



- ◆ **Advance electronic transmission of Customs Data**
- ◆ **Risk Management and Assessment (WCO Kyoto Convention)**
- ◆ **Identification of high-risk consignments based on the data transmitted in customs message**
 - 27 Data elements; WCO Data Model; Intelligence Strategy
- ◆ **Use of Non-intrusive technology**

Core components II:



- ◆ **International Customs Cooperation based on the use of Bilateral or Multilateral Instruments**
- ◆ **Seal Integrity Programme**
- ◆ **Customs-Business Partnership**
- ◆ **Capacity Building**
- ◆ **Definition of Universal Customs-Trade transaction model**

How will it work?



- ◆ **Who gives information,**
- ◆ **What information,**
- ◆ **To whom,**
- ◆ **When, and**
- ◆ **How?**

- ◆ **Economic and legal consequences!**

Nations and societies have become increasingly dependent on international trade. Any serious interruption to this trade could bring about devastating effects to the well-being of people and economies. Consequently the trade supply chain infrastructure is seen as being vulnerable as it could be used as a target and also a means of delivery of a terrorist attack. The importance of trade requires solutions that both provide security and facilitate the legitimate movement of goods.

Since September 2001 the World Customs Organization (WCO) has actively continued the development of international standards to secure and facilitate the international trade supply chain. The 166 Member Customs Services of the WCO requested the organization, as an intergovernmental organization competent globally in customs matters, to develop common solutions to be implemented by Customs Services worldwide.

The WCO solutions are developed to satisfy the following strategic objectives:

- To maintain the balance between control and facilitation
- To cover both the physical and economic security
- To address the entire supply chain from manufacture to consumption
- To address all modes of transport and the specific needs of different business sectors
- To address the needs of both developed and developing economies, especially through the provision of effective capacity building
- To take into account, as appropriate existing and future trade practises

- To develop a global framework providing the possibility for every country to join eventually

To achieve these strategic objectives a number of technical standards are needed to support the following core components:

- The advance electronic transmission of customs data (using WCO Standard Data Model for electronic customs messaging),
- Application of risk assessment to identify potentially high-risk consignments (using standard risk profiles and risk indicators)
- More secure containers and shipments (through standardized requirements for customs seals and sealing arrangements)
- Customs-to-customs co-operation (through mutual assistance in customs matters)
- Customs-business partnership arrangements which define the roles and responsibilities of different parties involved in the supply chain
- The use of modern technology in terms of inspection, detection and screening

Implementation of these standards will lead to a more secure integrated supply chain management. Furthermore, these standards will assist countries and governments to implement their international obligations, such as those resulting from the UN Security Council's Resolutions. Based strongly on the concept of the Authorized Economic Operator the integrated supply chain is developed to provide facilitation benefits to reliable and compliant economic operators as a reward for their enhanced quality assurance.

An essential element in the development and implementation of WCO Standards on security and facilitation is sustainable capacity building. This will support customs services in enhancing their operational and management capabilities to address the challenges caused by international terrorism and organised crime. The WCO has developed a series of instruments and tools that are being used to support sustainable capacity building in this area of customs work. Enhanced coordination with the donor community and other international and regional organisations is of the utmost importance.

Through harmonization and standardization as well as more effective integration of customs and business processes the WCO is looking for enhanced security and trade facilitation benefits to all parties involved in international trade.

These international WCO Standards take the form of a Framework of Standards and are due to be adopted by the WCO Council (Annual General Assembly of all 166 Member Customs Services) in June 2005.



Challenges I

- ◆ Who do you want to play with
- ◆ Infrastructure
- ◆ Financial & economic implications
- ◆ Knowledge & Technology
- ◆ Capacity Building
- ◆ National Priority (Protection - Collection)

Challenges and Modern Approach



Challenges II

- ◆ Balance between Control and Facilitation
- ◆ Different Facilitation and Control Schemes
- ◆ Transaction based approach, or
- ◆ System authorization
- ◆ Export controls?
- ◆ Corruption
- ◆ Danger: Illusion of Security



Modern approach

- ◆ Separation of:
- ◆ Security Release, and
- ◆ Fiscal and Trade Policy Clearance
- ◆ Compliant behavior rewarded by facilitation
- ◆ National solutions based on int'l standards

Customs Partnerships: A Two-Way Street

Dr. David Widdowson,
CEO of the Centre for Customs and Excise Studies
and Adjunct Professor in the School of Law, University of Canberra, Australia

A key element of contemporary regulatory compliance management is the emphasis on establishing a relationship between industry and customs that is based on partnership and trust. That is, a relationship which reflects a mutual commitment to accountability and improving compliance. Such partnerships, by definition, must be a two-way proposition, since a partnership implies two or more parties working together in order to achieve common goals and objectives. This paper examines the degree to which the partnership approach may be used to effectively manage regulatory compliance.

Needs and expectations

Customs administrations around the world are responsible for managing a broad range of risks as they seek to fulfil their responsibilities in areas such as revenue collection, the administration of trade policies and border controls, community protection, and the facilitation of trade. Often, they are required to also manage risks on behalf of other government departments and agencies with policy responsibility for areas such as health, immigration, agriculture, trade, environment, and trade statistics. This is usually achieved through the implementation of a diverse range of agreed control regimes, with customs having responsibility for the administration and enforcement of relevant regulatory requirements at the point of importation and exportation. These ‘border control’ responsibilities stem from the more traditional customs role of collecting duties on internationally traded commodities at the point of importation and exportation.

Import and export duties have been with us since Romans times, and no doubt the ‘customs officials’ of the day had a responsibility to ensure that the right amount of duties was collected, and that would-be smugglers were brought to account. It would also be fair to assume that a few officials also sought to collect a little extra for their own pockets. On the other side of the counter, there would have been many honest traders who would render to Caesar that which was Caesar’s, and some not so honest traders who would seek to render as little as possible. Therefore, it is probable that the Romans faced the same types of challenges that are being faced by customs administrations around the world today – customs officials seeking to ensure that the law is upheld; traders seeking uninhibited passage of their cargoes; and honest traders seeking recognition of their good track record of compliance.

What has changed, and changed dramatically, is the trading environment – the manner in which goods are carried and traded, the speed of such transactions, and the sheer

volume of goods that are traded around the globe. In the past few decades, there have been a number of significant changes in global trading practices which have caused both regulators and the trading community to continually adapt their methods of operation in an effort to maintain their effectiveness and relevance. The emergence of wide-bodied aircraft, shipping containers, e-commerce, the increasing complexities of international trade agreements, and the threat of terrorism have all affected the way in which international trade is conducted and regulated.

Nevertheless, the basic elements of customs administration remain essentially the same – government officials are seeking to enforce the law and traders are seeking to minimise government intervention. In any examination of customs policy and practice, it is important to recognise these differing needs and expectations of customs and the business community.

On the one hand, traders are looking for the simplest, quickest, cheapest, and most reliable way of getting goods into and out of the country. They are looking for certainty, clarity, flexibility, and timeliness in their dealings with customs. They are also looking for the most cost-effective ways of doing business. Customs authorities, on the other hand, are seeking to prevent smuggling, detect contraband, and ensure compliance with revenue, licensing and other legal requirements; and they, too, are looking for the most cost-effective ways of doing business. Consequently, traders are driven by commercial imperatives, while customs organisations are primarily driven by the law. What customs administrations are now seeking to achieve is an appropriate balance between trade facilitation and regulatory control.

Facilitation and control

Achieving this balance between trade facilitation and regulatory control can provide significant flow-on benefits for national economies. Consequently, the issue of trade facilitation has been added to the WTO agenda, with many countries now re-assessing their legislative and administrative approach to the regulation of international trade.

In particular, the Doha Ministerial Declaration and subsequent decisions of the General Council of the WTO have sought to intensify international commitment to further expedite the movement, release, and clearance of internationally traded goods, including goods in transit. The success of the trade facilitation agenda is heavily reliant on the ability of customs administrations to achieve an appropriate balance between facilitation and regulatory control, particularly in the current climate of heightened international security concerns.

Specifically, the Singapore Ministerial Declaration directed the Council for Trade in Goods to ‘undertake exploratory and analytical work, drawing on the work of other relevant international organizations, on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area.’¹

Following extensive consultation with commerce and industry, the WTO identified the following broad areas of concern at the international level:²

1 Paragraph 21 of the Singapore Ministerial Declaration, adopted on 13 December 1996.

2 Statement by the Chairman of the Council for Trade in Goods on 18 March 1998, summarising the outcome of the WTO Trade Facilitation Symposium held in Geneva, 9-10 March 1998.

- excessive government documentation requirements
- lack of automation and insignificant use of information technology
- lack of transparency: unclear and unspecified import and export requirements
- inadequate customs procedures; particularly audit-based controls and risk assessment techniques
- lack of co-operation and modernisation amongst customs and other government agencies, which impedes efforts to deal effectively with increased trade flows.

The concerns identified by the WTO serve to highlight a number of potential weaknesses in the way in which governments, and more specifically customs administrations, approach the task of monitoring and regulating international trade. According to the WTO, the costs of import tariffs are often exceeded by the losses incurred by the international trading community as a result of slow clearance procedures, opaque and unnecessary documentary requirements, and lack of automated procedural requirements.³

The nature of the issues identified by the WTO may be considered to fall into a number of broad categories, including statutory requirements (e.g. government requirements, transparent regulatory provisions, clearly specified import and export requirements); administrative requirements (e.g. documentation requirements, clear administrative procedures, audit-based controls and administrative cooperation); technological capabilities (e.g. automation and use of information technology); and risk management practices (e.g. audit-based controls and risk assessment techniques).

International blueprint

In June 1999, the Council of the WCO approved the revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (the Revised Kyoto Convention) which seeks to address concerns such as those raised by the WTO. The Convention has been developed in the face of mounting pressure from the international trading community to minimise the level of customs intervention in cargo movements, and to maximise the level of trade facilitation. Since the time of its inception, of course, international events have placed further pressures on security aspects of the international supply chain.

According to the WCO, the Convention represents the international blueprint for prudent, innovative customs management, and is designed to maintain the relevance of customs procedures at a time when technological developments are revolutionising the world of international trade and travel.⁴

In describing the key provisions of the Convention, the WCO comments that the General Annex to the Convention recommends that a modern customs administration should implement standard, simplified procedures; continuous development and

3 World Trade Organization 2002, *Trade facilitation: overview of trade facilitation work*, World Trade Organization, available at: www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfac2_e.htm.

4 World Customs Organization 2002, *Kyoto 2000: The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (Revised) – pathway to efficiency and effectiveness in the customs environment*, World Customs Organization, Brussels.

improvement of Customs control techniques; maximum use of information technology; and a *partnership approach between Customs and Trade* (emphasis added).⁵

Interestingly, the Convention itself doesn't actually refer to the concept of partnerships, although the general intent of the WCO may be gleaned from one of the Convention's General Principles:

The Customs shall institute and maintain formal consultative relationships with the trade to increase co-operation and facilitate participation in establishing the most effective methods of working commensurate with national provisions and international agreements.⁶

Many customs administrations are now adopting the so-called partnership approach and, increasingly, the concept is being incorporated into national legislation. In South Africa, for example, statutory provisions have been introduced that allow the Commissioner of Customs to confer accredited client status on certain members of the trading community, and to enter into individual agreements with them.

Risk management

Through the provisions of the revised Kyoto Convention, the WCO is attempting to achieve universal adoption of a risk-managed style of regulatory compliance, the underlying elements of which are summarised in Table 1. The table compares key elements of a risk-managed style of compliance management with the more traditional 'gatekeeper' style, which is typically characterised by indiscriminate customs intervention or a regime of 100 per cent checks. Similarly, payment of duties and other taxes is a prerequisite for customs clearance under the gatekeeper model, and such clearance is invariably withheld until all formalities and real-time transactional checks are completed.

5 A brief overview of the Revised Kyoto Convention, *The Kyoto Convention: customs contributing to the development of international trade*, can be found on the WCO website: www.wcoomd.org.

6 Standard 1.3.

	Traditional ‘Gatekeeper’ Style ↔ Risk Management Style	
Legislative Framework	Legislative base provides for a ‘one size fits all’ approach to compliance management ↔	Legislative base provides for flexibility and tailored solutions to enable relevant risk management & administrative strategies to be implemented
	Onus for achieving regulatory compliance is placed solely on the trading community ↔	Legislative base recognises responsibilities for both government & the trading community in achieving regulatory compliance
	Sanctions for non-compliers ↔	Sanctions for non-compliers
Administrative Framework	‘One size fits all’ compliance strategy ↔	Strategy dependent upon level of risk
	Control focus ↔	Balance between regulatory control and trade facilitation
	Enforcement focus ↔	Dual enforcement/client service focus
	Unilateral approach ↔	Consultative, cooperative approach
	Focus on assessing the veracity of transactions ↔	Focus on assessing the integrity of trader systems and procedures
	Inflexible procedures ↔	Administrative discretion
	Focus on real-time intervention and compliance assessment ↔	Increased focus on post-transaction compliance assessment
Risk Management Framework	Lack of/ineffective appeal mechanisms ↔	Effective appeal mechanisms
	Indiscriminate intervention or 100% check ↔	Focus on high-risk areas, with minimal intervention in low risk areas
	Physical control focus ↔	Information management focus
	Focus on identifying non-compliance ↔	Focus on identifying both compliance and non-compliance
	Post-arrival import clearance ↔	Pre-arrival import clearance
	Physical control maintained pending revenue payment ↔	Breaks nexus between physical control and revenue liability
	No special benefits for recognised compliers ↔	Rewards for recognised compliers

Enablers

IT Framework	Legislative provisions provide the trading community with electronic as well as paper-based reporting, storage and authentication options. Such provisions should enable regulators to rely on commercially-generated data to the greatest extent possible
	Appropriate communications and information technology infrastructure to provide for automated processing and clearance arrangements. Regulators should seek to achieve maximum integration with commercial systems
	Consultative business process re-engineering prior to automation

Table 1: Compliance Management Styles⁷

⁷ Widdowson, David 2004, ‘Managing risk in the customs context’, in Luc De Wolf & Jose B Sokol (eds), *Customs modernization handbook*, World Bank, Washington, DC, pp. 91-99.

A risk-managed approach, on the other hand, is characterised by the identification of potentially high-risk areas, with resources being directed towards such areas, and minimal intervention in similarly identified low-risk areas. Such regimes adopt strategies that break the nexus between physical control over goods and a trader's revenue liability, and permit customs clearance to be granted prior to the arrival of cargo.

The various elements of each style of compliance management can be broadly grouped into four main categories: a country's legislative framework, the administrative framework of a country's customs organisation, the type of risk management framework adopted by a country's customs organisation, and the available technological framework. Collectively, the four categories represent key determinants of the manner in which the movement of cargo may be expedited across a country's borders, and the way in which customs control may be exercised over such cargo.

An appropriate legislative framework is an essential element of any regulatory regime, since the primary role of customs is to ensure compliance with the law. Regardless of the compliance management approach that it is supporting, the legislative framework must provide the necessary basis in law for the achievement of the range of administrative and risk management strategies which the administration chooses to adopt.

Underpinned by the relevant legal provisions, the various elements of the administrative and risk management frameworks employed by customs reflect the underlying style of compliance management being pursued by the administration, with an increasing manifestation of the adoption of risk management principles as the administration moves away from the traditional, risk-averse 'gatekeeper' style of compliance management to a more risk-based approach.

The available technological framework represents an enabler which, while not critical to the achievement of a risk management style, serves to enhance significantly an administration's ability to adopt such a style.

Achieving the balance

The Risk-based Compliance Management Pyramid (see Figure 1) draws together the various elements of a risk management style (i.e. those on the right hand side of Table 1) to provide a structured approach to the management of compliance. It provides a logical framework for demonstrating the way in which various types of risk-based strategies, including non-enforcement strategies such as self-assessment, may be used to effectively manage compliance.

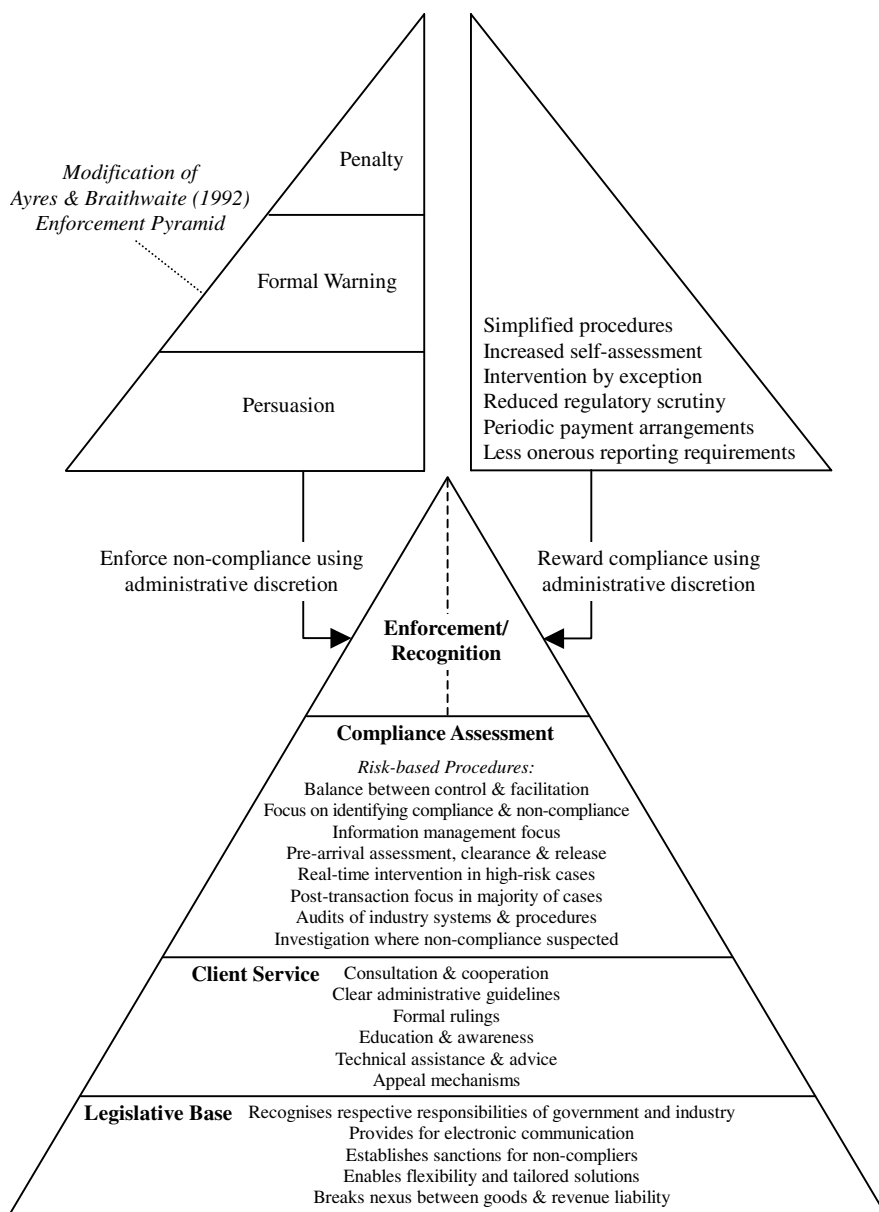


Figure 1: Risk-based Compliance Management Pyramid⁸

⁸ Widdowson, David 2004, 'Managing risk in the customs context', in Luc De Wolf & Jose B Sokol (eds), *Customs modernization handbook*, World Bank, Washington, DC, p. 96.

Fundamental to this approach is the need to provide the commercial sector with the ability to comply with customs requirements. This involves establishing an effective legislative base (the first tier of the pyramid) and an appropriate range of client service strategies (the second tier), including effective consultation arrangements and clear administrative guidelines. Such strategies are necessary to provide the commercial sector with the means to achieve certainty and clarity in assessing their liabilities and entitlements.

At the third tier of the pyramid, the elements of compliance assessment come into play, including risk-based physical and documentary checks, audits, and investigations. Such activities are designed to determine whether a trader is in compliance with customs law.

At the peak of the pyramid are strategies to address both identified non-compliers and recognised compliers. Strategies for the identified non-compliers include a range of enforcement strategies,⁹ whilst strategies for the recognised compliers include increased levels of self-assessment, reduced regulatory scrutiny, less onerous reporting requirements, periodic payment arrangements, and increased levels of facilitation. The strategies for recognised compliers may be formalised in a *partnership arrangement* between customs and industry (see 'Partnership approach').

In the process of assessing the level of compliance, customs will encounter two situations, that is, compliance and non-compliance. The non-compliance spectrum will, in turn, range from innocent mistakes to blatant fraud. If the error nears the fraudulent end of the spectrum, some form of sanction will need to apply, including administrative penalties or, in the more severe cases, prosecution and licence revocation.

Before determining the need for or nature of a sanction, however, it is important to identify the true nature of the risk by establishing why the error has occurred. For example, the error may be the result of a control problem within the company, due to flawed systems and procedures, or it may be the result of a deliberate attempt to defraud. On the other hand, the relevant legislation may be unclear or the administrative requirements may be ambiguous. The type of mitigation strategy that customs should employ to ensure future compliance will depend on the nature of the identified risk. Unless the error is found to be intentional, it may be appropriate to address systemic problems within the company, or to provide the company (or perhaps an entire industry sector) with advice on compliance issues, or provide formal clarification of the law through binding rulings or other means.¹⁰

In this regard, it is important to recognize that different solutions will be required to address 'honest mistakes' on the one hand, and deliberate attempts to evade duty on the other. For example, industry familiarisation seminars and information brochures may adequately address errors that result from a lack of understanding of the relevant regulatory provisions. However, if someone is actively seeking to commit revenue fraud, seminars and information brochures will have absolutely no impact on their

9 See Ayres, Ian & Braithwaite, John 1992, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, Oxford University Press, New York.

10 See Widdowson, David 1998, 'Managing compliance: more carrot, less stick', in Chris Evans & Abe Greenbaum (eds), *Tax administration: facing the challenges of the future*, Prospect, Sydney, pp. 99-104.

activities. Indeed, such members of the trading community are likely to have a very good understanding of their obligations and entitlements. To treat the risks posed by such individuals (or organisations, for that matter), a rigorous enforcement approach is likely to be required.

Partnership approach

The introduction of an industry partnership concept is based on the premise that companies with a good record of compliance require less regulatory scrutiny than those with a history of poor compliance. A key element of the strategy seeks to provide highly compliant companies with more latitude to self-assess their revenue liability, by relying primarily on their internal accounting systems and procedures. This, in turn, provides compliant companies with a high degree of flexibility in the way in which they demonstrate their compliance with the relevant regulatory provisions. From a customs perspective, a key benefit of such an approach is the willingness displayed by industry to invest in those systems and procedures which impact on their compliance levels, in order to achieve the benefits of the partnership arrangements.¹¹

The effectiveness of such arrangements hinges on a working relationship between customs and industry that is based on partnership and trust. That is, a relationship which reflects a mutual commitment to accountability and improving compliance. Such partnerships must be a two-way proposition, with costs and responsibilities for both parties. Companies which propose to enter into such partnerships are generally required to transmit electronically import and export information to customs, demonstrate a history of providing customs with accurate and timely information about their transactions, establish a good record of compliance with the import and export requirements of other relevant government agencies, and demonstrate that their in-house systems and procedures will ensure that their established compliance record will continue. Generally, this requires them to open their operations to analysis by customs auditors, and advise customs of any changes to their systems or operations which may impact on the initial customs assessment of their level of compliance.

On the other side of the partnership equation, customs administrations should seek to create an environment in which companies can maximise their entitlements, and meet their obligations for revenue payment and trade compliance with minimal commercial impact. Equally, they should provide companies with the means to achieve certainty and clarity in assessing their liabilities and entitlements, to allow them to conduct subsequent business without fear of additional imposts after the transaction is concluded and the opportunity to recover costs has passed. In other words, no unpleasant surprises.¹²

Consistent with the cooperative, consultative approach which a partnership program is intended to achieve, industry should be invited to play a major role in identifying the range of incentives which may be made available under such an arrangement. Such incentives usually include facilitated clearance arrangements, an entitlement to self-assess, reduced regulatory scrutiny, and the ability to report cargo and pay duties

¹¹ See Widdowson 1998.

¹² See Widdowson 1998.

and taxes on a periodic basis. The ability to account for cargo and acquit duty liability on a periodic basis can provide significant commercial benefits to traders who import thousands of consignments a year, and who may have previously been required to report each transaction to customs on a shipment-by-shipment basis.

Provided such outcomes can be achieved for the mutual benefit of both customs and industry, the partnership approach is destined to succeed. However, if the anticipated benefits fail to materialise for either one of the parties, the relationship is likely to sour, particularly when would-be participants have made a significant investment in the initiative. Given that one of the parties to such a partnership is a regulatory authority, it is hardly surprising to learn that the benefits which fail to materialise are generally to the detriment of industry. For example, concerns have been raised over the Australian Accredited Client Program's failure to deliver on key benefits that were initially envisaged.

Conclusions

Achievement of the international trade facilitation agenda is heavily dependent upon the ability of customs administrations to reduce the regulatory impost on the international trading community, whilst achieving and maintaining appropriate levels of control. Recognising the different needs and expectations of customs and the business community, the WCO encourages its members to implement a partnership approach between customs and industry by introducing a risk-managed style of regulatory compliance. Such an approach is an effective way in which customs may regulate highly compliant members of the international trading community, provided the theory is properly translated into operational reality.

Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch?

Hans-Joachim Stähr, Ministerialdirektor,
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Sehr geehrter Herr Professor Wolfgang,
sehr geehrte Damen und Herren,

zunächst bedanke ich mich dafür, dass Sie mich eingeladen haben, beim diesjährigen Europäischen Zollrechtstag zu Ihnen zu dem Thema „Der Zoll als Partner der Wirtschaft – immer noch?“ zu sprechen.

Ich gebe zu, als ich von dem Themenvorschlag das erste Mal hörte, war ich etwas verblüfft. Wenn ich an mein Finanzamt denke, hat sich mir bislang der Gedanke an Partnerschaft nicht aufgedrängt. Die Zollverwaltung ist ebenfalls eine Finanzverwaltung und die Hauptzollämter sind die Finanzämter des Bundes, die jährlich mit über 100 Mrd. Euro gut die Hälfte der Einnahmen des Bundeshaushalts erbringen.

Nach dem Duden-Fremdwörterbuch ist ein Partner „jemand, der mit anderen etwas gemeinsam [zu einem bestimmten Zweck] unternimmt“. Ein wesentliches Element ist dabei sicher das Wort „gemeinsam“, dass auch beinhaltet, hier sind die Interessen beider Partner gleichberechtigt zu berücksichtigen.

Als ich mir dann die Frage stellte, was tut die Zollverwaltung außer der Abgabenerhebung mit und für die Wirtschaft, bekam das Thema für mich eine andere Bedeutung.

Aus dem breiten Aufgabenspektrum möchte ich dies an einigen Beispielen verdeutlichen.

Betrachten wir zunächst das ureigenste Tätigkeitsfeld der Zollverwaltung.

Die Steuererhebung ist und war schon immer eine hoheitliche Aufgabe. Dies unter dem Aspekt einer Partnerschaft zu betrachten, fällt auf den ersten Blick schwer.

Auf der einen Seite die Wirtschaft, die natürlich bestrebt ist, ihre Abgabenbelastung möglichst gering zu halten, auf der anderen Seite der Staat, der zur Erfüllung seiner Aufgaben auf dem Gebiet der Daseinsvorsorge auf die lückenlose Erhebung der Abgaben angewiesen ist. Wo bleibt in diesem Bereich hoheitlicher Tätigkeit die gemeinsame Interessenlage? Sie liegt in einem anderen Aspekt der Abgabenerhebung. Die Zollverwaltung sorgt dafür, dass alle Wirtschaftsbeteiligten in Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft in gleicher Weise besteuert werden und dadurch Steuergerechtigkeit besteht.

Diese europaweite Steuergerechtigkeit versucht die deutsche Zollverwaltung unter anderem dadurch zu erreichen, dass wir in den entsprechenden Fachausschüssen der Europäischen Kommission und im Rat der Europäischen Union vertreten sind und dort die deutschen Interessen – und zwar auch die Interessen der deutschen Wirtschaft – vertreten. Darüber hinaus setzt sich die deutsche Zollverwaltung als Partner der Wirt-

schaft, z.B. auch innerhalb der Weltzollorganisation und der Vereinten Nationen mit für die Interessen der Wirtschaft ein.

Nun kann es innerhalb der EU, einer Gemeinschaft von 25 Mitgliedstaaten, nicht immer gelingen, sich in allen Punkten durchzusetzen. Auch wenn dann von unserem Partner „Wirtschaft“ hin und wieder – ungerechterweise – gefragt wird, „Was habt ihr denn da in Brüssel wieder gemacht“ oder sogar noch krasser „Hat die deutsche Zollverwaltung in Brüssel geschlafen?“, kann ich Ihnen versichern: Wir bemühen uns unverdrossen im gemeinsamen Interesse weiter.

Ein weiteres Problemfeld, in dem die partnerschaftlichen Belange Berücksichtigung finden, ist unter der Bezeichnung „Supply Chain“ bekannt.

Der Anschlag auf das World Trade Center am 11.09.2001 und die weiteren grausamen terroristischen Akte in Bali und Madrid haben die Sensibilität der Regierungen und der Öffentlichkeit zum Thema „Schutz vor terroristischen Straftaten“ massiv erhöht. Dabei rückte auch die Sicherheit im Warenverkehr in den Fokus der Verantwortlichen aus Regierung und Wirtschaft.

Terroristische Anschläge auf die internationale Transportlogistik können immense Schäden im Welthandel hervorrufen und sind damit von natürlichem Interesse für Terroristen, die durch ihre Angriffe möglichst nachhaltige Störungen des öffentlichen und staatlichen Gefüges herbeiführen wollen.

Beispielsweise hätte die Explosion einer so genannten „schmutzigen Bombe“, einer durch konventionelle Explosivstoffe herbeigeführte Kontaminierung des Umfelds mit strahlenden Materialien, für den Betrieb eines Welthafens wie Hamburg oder Rotterdam und damit auch für die Versorgungslage ganzer Staaten massive Konsequenzen. Berechnungen zu diesem Punkt gehen von Schäden für die Wirtschaft von mehrstelligen Milliardensummen innerhalb von Tagesfristen aus. Auch die Transportwirtschaft ist sich dieser Bedrohungslage bewusst.

Wie können nun Wirtschaft und Verwaltung gemeinsam einer solchen Bedrohung entgegenwirken? Gemeinsames Ziel der Wirtschaft und der vom internationalen Warenverkehr betroffenen Behörden ist es, ein möglichst hohes Maß an Sicherheit auf der gesamten Kette des Warenhandels herbeizuführen.

Diese beginnt logischerweise beim Hersteller und endet beim Endverteiler, dem Einzelhändler. Vereinfacht ausgedrückt, heißt das: Das Produkt eines Herstellers wird

- in einem anerkannt „gesicherten“ Umfeld produziert,
- an einen anerkannt „sicheren“ Spediteur weitergegeben,
- in einem anerkannt „gesicherten“ Lagerhaus zwischengelagert
- und von einem anerkannt „sicheren“ Reeder mit einem „sicheren“ Schiff exportiert.

Über die Frage, was denn als „sicher“ anzusehen ist, wird in einer Vielzahl von Gremien wie der International Maritime Organisation (IMO), der Weltzollorganisation (WZO), der EU-Kommission etc. verhandelt. In diesem Zusammenhang werden auch die verschiedenen Modelle von Sicherungssystemen wie „elektronische Siegel“, „Smart Container“, „Hochsicherheitssiegel“ erörtert.

Nun werden Sie sich vielleicht fragen, was tut denn nun der Zoll, wenn die Wirtschaft für die Sicherheit in der Transportkette sorgt? Die Zollverwaltungen sind wichtige Elemente dieser Kette, nämlich am Ausgangspunkt des Exportlandes und am Ein-

gangspunkt im Importland. Sie haben sicherzustellen, dass Waren, die in ein Land eingeführt werden, keine Gefährdung für die Bevölkerung darstellen. Hierbei handelt es sich um eine traditionelle Aufgabe der Zollverwaltungen, die bisher jedoch schwerpunktmäßig im Bereich der Verbote und Beschränkungen (Rauschgift etc.) wahrgenommen wurde.

Gleichzeitig sind viele Zollverwaltungen auch mit außenwirtschaftlichen Kontrollmaßnahmen, d.h. der Verhinderung der ungenehmigten Ausfuhr von sensiblen Gütern, betraut.

Im Zusammenhang mit der „Sicherheit der Transportkette“ wird nunmehr eine Verknüpfung dieser beiden für den Zoll „traditionellen“ Aufgaben hergestellt. Der Ausgangszollstelle fällt dabei nach den zwischen der EU und den USA vereinbarten Regelungen zur „Container-Security-Initiative/CSI“ unter anderem die Aufgaben zu, auf Anfrage der Importzollstelle des Empfangslands eine Überprüfung der Ausfuhrsendung *vor* Verladung auf ein Schiff durchzuführen, um den Weitertransport einer sicherheitskritischen Lieferung zu verhindern. Damit übernimmt die Zollverwaltung des Exportlandes eine neue Verantwortung, nämlich für die Zollbehörden eines anderen Staates sicherheitsrelevante Kontrollen durchzuführen – ein echtes Novum und gleichzeitig auch Beleg für die „Globalisierung“ des Zolls.

Angesichts der ungeheuren Warenmengen müssen diese Kontrollen, um effektiv zu sein, natürlich zielgerichtet erfolgen. Grundlage für die Einstufung einer Sendung als verdächtig oder sicherheitskritisch ist die Auswertung der durch die Wirtschaft an das Importland übermittelten Waren- und Transportdaten. Diese Übermittlung geschieht im Rahmen einer Vorabinformation. Der Zoll wertet diese Angaben anhand einer Risikoanalyse mit speziell entwickelten Risikoparametern aus. Hier zeigt sich die Notwendigkeit einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit ganz besonders.

Die Weltzollorganisation entwickelt im Rahmen des „Framework of Standards to secure and facilitate Global Trade“ gemeinsam mit der Wirtschaft derzeit einen globalen Mechanismus zur Sicherheit der Lieferkette. Er enthält die wesentlichen Elemente der EU-US-Vereinbarung und die durch die EU-Kommission im Rahmen der Überarbeitung des Zollkodex vorgesehenen Instrumentarien wie „Authorised Economic Operator“, Vorabübermittlung von warenbezogenen Daten und die wichtigsten Risikoindikatoren für die Risikoanalyse. Auf den Authorised Economic Operator, oder wie er bei uns heißt „Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“, komme ich später noch einmal kurz zu sprechen.

Ziel ist es, die Sicherheit in der Transportkette zu erhöhen und gleichzeitig Verzögerungen im weltweiten Warenhandel zu verhindern. Aus meiner Sicht haben diese teilweise sehr komplex erscheinenden Mechanismen tatsächliche Vorteile für den Handel: So ist die Verladewirtschaft durch die frühzeitige Übermittlung von Frachtdaten und der damit verbundenen Planungssicherheit in der Lage, die notwendige Transportlogistik schneller zur Verfügung zu stellen. Die Abläufe entlang der Lieferkette werden transparenter und damit kalkulierbarer.

Die kurzfristig zu erwartenden Mehrkosten, insbesondere im Bereich technischer Installationen, werden durch diese langfristigen Vorteile aus meiner Sicht mehr als kompensiert.

Ich komme jetzt, wie eben versprochen, zu dem Instrument des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“, oder eben auf neudeutsch „Authorised Economic Operator – (AEO)“ genannt. Hierbei handelt es sich um eine Rechtsfigur, die mit der Anpassung des Zollkodexes in der im März 2005 in Kraft getretenen „kleinen Kodexänderung“ neu geschaffen worden ist. Die Kodexänderung insgesamt zielt insbesondere auf eine Intensivierung der sicherheitsrelevanten Zollkontrollen ab und wurde auch als Kodex-Sicherheitspaket bezeichnet. Anwendbar werden die Bestimmungen – auch und gerade die auf den AEO bezogenen Bestimmungen – allerdings erst mit Inkrafttreten der Durchführungsbestimmungen voraussichtlich Ende dieses Jahres.

Sie werden sich fragen, worin hier die partnerschaftlichen Belange zu sehen sind. Das Ziel des AEO-Projektes ist, für „nachweislich sichere“ Zollbeteiligte ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen zu schaffen. Der Status des AEO wird nach Anerkennung durch einen Mitgliedstaat regelmäßig einheitlich von allen Mitgliedstaaten der EU anerkannt. Er hat damit, nachdem er einmal anerkannt wurde, für die betreffenden Wirtschaftsbeteiligten positive Auswirkungen auf den Warenfluss, z.B. wird die Frist zur Vorabgabe der Summarischen Anmeldung kürzer, der Zugang zu Vereinfachungen des Zollrechts, wie Bewilligung von vereinfachten Verfahren zur Überführung von Waren in den freien Verkehr, wird erleichtert.

Langfristig soll mit Inkrafttreten des „Modernisierten Zollkodex“ in einigen Jahren der Status des AEO zwingende Voraussetzung für die Bewilligung vereinfachter Verfahren zur Überführung in den freien Verkehr werden. Für die Zollverwaltung liegt der Vorteil darin, dass sie ihren Kräfteinsatz optimieren kann.

Ein anderer Bereich, in dem die Zollverwaltung im Rahmen des partnerschaftlichen Verhältnisses die Interessen der Wirtschaft zu wahren versucht, ist die Einführung des „Elektronischen Ausfuhrverfahrens“ oder Vorausanmeldeverfahrens nach § 13 der Außenwirtschaftsverordnung im IT-Projekt „ATLAS-Ausfuhr“.

Lassen Sie mich dazu zunächst kurz darlegen, worin die derzeitigen Vorteile der Export-Wirtschaft bei der Nutzung dieses ausschließlich nationalen Sonderausfuhrverfahrens liegen.

Vertrauenswürdigen Ausführern – wie es so schön in der Amtssprache heißt –, die regelmäßig zahlreiche Sendungen ausführen, kann das örtlich zuständige Hauptzollamt gestatten, Ausfuhren im Voraus global anzumelden, ohne dass es für jede einzelne Ausfuhrsendung einer Individualanzeige bei der Ausfuhrzollstelle bedarf. Stattdessen gibt der Ausführer zu Beginn des Folgemonats eine Gesamtmeldung über die im Vormonat erfolgten Ausfuhren ab. Diese Gesamtmeldung wird von großen Unternehmen heutzutage überwiegend mittels elektronischer Datenträger vorgenommen. Dabei kann – sofern eine gesonderte Bewilligung des Hauptzollamts vorliegt – auch auf die Meldung von exportkontrollpolitisch unsensiblen Waren verzichtet werden. Das Vorausanmeldeverfahren darf von deutschen Ausführern nur dann genutzt werden, wenn die Waren auch über eine deutsche Grenzzollstelle ausgeführt werden. Mit dem EU-Beitritt Polens und der Tschechischen Republik kommt daher dem Vorausanmeldeverfahren nur noch bei Ausfuhren über die deutschen See- und Flughäfen sowie an der Grenze zur Schweiz Bedeutung zu.

EU-rechtlich sind bislang solche rein nationalen „vereinfachten Ausfuhrverfahren“ nach Maßgabe des Artikels 289 Zollkodex-Durchführungsverordnung zulässig, solange der gesamte Ausfuhrvorgang auf dem Gebiet eines Mitgliedstaates erfolgt.

Als im letzten Jahr im Rahmen des internationalen EDV-Projektes AES (das steht für „Automated Export System“) unter Leitung der Europäischen Kommission die deutsche Zollverwaltung beschlossen hatte, mit den Arbeiten zur Entwicklung eines elektronischen Ausfuhrverfahrens unter dem Arbeitstitel „ATLAS-Ausfuhr“ zu beginnen, musste festgelegt werden, welche EU-weiten und national noch zulässigen Ausfuhrverfahren in diesem Projekt abgebildet werden sollen. Zwei entscheidende Gründe sprachen dafür, das nationale Vorausanmeldeverfahren nach § 13 Außenwirtschaftsverordnung zunächst nicht in die Projektierung von „ATLAS-Ausfuhr“ aufzunehmen:

1. In der weiteren Zollkodex-Reform ist beabsichtigt, zukünftig im Grundsatz bei jeder Ausfuhr die Abgabe einer elektronischen „Vorabanzeige“ zu fordern. Damit dürfte dem nationalen Vorausanmeldeverfahren in seiner bisherigen Form die Grundlage entzogen werden.
2. Unter den Bedingungen von AES, dem Automated Export System, werden die Vorteile eines Vorausanmeldeverfahrens gegenüber dem so genannten Anschreibeverfahren nach Artikel 283ff Zollkodex-Durchführungsverordnung aufgrund der Möglichkeit der automatisierten Bearbeitung fast völlig in den Hintergrund treten.

Ob und gegebenenfalls wie lange das Vorausanmeldeverfahren in seiner bisherigen Form weitergenutzt werden kann, steht damit derzeit noch nicht abschließend fest.

Ich kann Ihnen aber versichern, dass mit einem gut funktionierenden elektronischen Ausfuhrverfahren die derzeitige Bedeutung und der Vorteil des Vorausanmeldeverfahrens erheblich abnehmen wird. Es ist auch unser Ziel, die deutsche Exportwirtschaft nicht mit zusätzlichen Ausfuhrhindernissen zu belegen. Vielmehr soll mit Hilfe einer IT-gestützten Risikoanalyse der überwältige Anteil der Ausfuhrsendungen, die unter Exportkontroll- oder Gesichtspunkten der Verbote und Beschränkungen als unkritisch zu bewerten sind, weitestgehend automatisiert abgefertigt werden können.

Als ein letztes Beispiel des partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Verwaltung und Wirtschaft möchte ich die so genannte Beteiligtenbewertung erwähnen.

Die Beteiligtenbewertung ist eines der Standbeine der Risikoanalyse der deutschen Zollverwaltung. Das Thema Risikoanalyse ist während der vergangenen Jahre immer wieder anlässlich der Europäischen Zollrechtstage thematisiert worden, stand der Zollrechtstag letztes Jahr in Graz doch ganz im Lichte dieser Thematik. Die Risikoanalyse hat zum Ziel, Zollkontrollen auf die Bereiche mit hohem Risiko zu konzentrieren, so dass der Großteil der grenzüberschreitenden Warenströme von Zollkontrollen entlastet werden kann. Der Focus der bisherigen Diskussionen um die Risikoanalyse richtete sich auf den Umstand, dass von Waren Risiken ausgehen könnten, auf die die Zollverwaltung ihre Aufmerksamkeit richten soll. Von dem gleichen Gedanken ist auch die Beteiligtenbewertung geprägt. Immer wieder hörte man in der Vergangenheit den Begriff des „zollredlichen Beteiligten“. In Zollvorschriften ist überdies sehr oft die Rede vom „zuverlässigen Beteiligten“, einem unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Verwaltung bei ihren Entscheidungen ausgelegt werden muss. Wir sind uns sicher alle einig, dass eine Objektivierung bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs der einheitlichen Anwendung des Zollrechts förderlich ist. Die Objektivierung des Begriffs des „zuverlässigen Beteiligten“ trägt dann auch dem Umstand Rechnung, dass der zollredliche Beteiligte von Zollkontrollen weitestgehend entlastet werden kann.

Wie sieht die Beteiligtenbewertung der deutschen Zollverwaltung aus? Welche Faktoren kennzeichneten deren Entwicklung? Und vor allem, welchen Einfluss hat dies auf die Partnerschaft des Zolls zur Wirtschaft? Die deutsche Zollverwaltung ist nicht die einzige, die eine solche Bewertung von Beteiligten vornimmt. Das Bundesministerium der Finanzen hat sich bestehende Bewertungssysteme in den USA und in EU-Mitgliedstaaten sehr genau angesehen. Bei der Entwicklung der deutschen Beteiligtenbewertung mussten wir besonders dem Umfang des Warenverkehrs Rechnung tragen, der über den deutschen Teil des Zollgebiets der Europäischen Union abgewickelt wird. Keine andere Zollverwaltung in der EU nimmt so viele Zollanmeldungen an wie die deutsche Zollverwaltung, und sie hat auch mit der größten Anzahl an Beteiligten zu tun, denen sie traditionell die ganze Brandbreite an Erleichterungen anbietet, die das Europäische Zollrecht zulässt. Von besonderer Bedeutung ist auch, dass die Beteiligtenbewertung bei den Betroffenen auf Akzeptanz stößt. Dies lässt sich nur über Transparenz erreichen. Das deutsche System der Beteiligtenbewertung wurde daher zunächst den Spitzenverbänden der Wirtschaft im Rahmen einer Informationsveranstaltung vorgestellt. Auf Wunsch der Spitzenverbände wurde ein zweijähriger Probebetrieb vereinbart. Wir haben weiter vereinbart, dass nur Bewertungen in dem hierfür geschaffenen IT-Verfahren DEBBI (dezentrale Beteiligtenbewertung) erfasst werden, die auf Erkenntnissen beruhen, die seit November 2004 festgestellt wurden. Zu diesem Datum ging DEBBI bei den Hauptzollämtern und den Oberfinanzdirektionen in den Echtbetrieb. Damit standen die technischen Grundlagen für die Vornahme der ersten Bewertungen zur Verfügung. Der Probebetrieb wird Anfang des Jahres 2007 enden, weil seit Anfang des Jahres 2005 den Zollstellen die Bewertungen über die seitdem verfügbare ATLAS-Version 7.0 einzelfallbezogen angezeigt werden. Dann werden wir im Rahmen einer weiteren Veranstaltung mit der Wirtschaft die beiderseitigen Erfahrungen austauschen und auch über ggf. notwendige Anpassungen reden. Bei den weiteren Bemühungen um Transparenz haben wir entschieden, den eigentlichen Bewertungskatalog und die Funktionsweise der Beteiligtenbewertung in den VSF-Nachrichten zu veröffentlichen. Diese beiden Dokumente sind auch auf den Internetseiten der Zollverwaltung jedermann zugänglich. Ferner wurde jedem Beteiligten das Recht eingeräumt, Auskunft darüber zu erhalten, ob und welche Bewertung über ihn vorgenommen wurde.

Diese eben erwähnten drei Aspekte

- Einflussnahme der Wirtschaft durch Einräumung des von ihr geforderten Probebetriebs
- Veröffentlichungen über die Funktionsweise und
- das Auskunftsrecht der Beteiligten

sind Ausdruck des Bemühens des Zolls um ein partnerschaftliches Verhältnis zu den zollredlichen Beteiligten.

Die Beteiligtenbewertung, wie sie in Deutschland Anwendung findet, wird Ihnen morgen noch im Detail vorgestellt werden.

Deshalb lassen Sie mich an dieser Stelle innehalten und ein Resümee ziehen:

Die vorgenannten, nur wenigen Beispiele geben mir die Überzeugung:

„Zoll Partner der Wirtschaft – immer noch *und immer mehr!*“

Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und zentrale Zollabwicklung

Michael Lux, Leiter des Referats „Zollrecht und Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“, EU-Kommission, Generaldirektion „Steuern und Zollunion“

Gliederung

1. Grundlagen des Konzepts
2. Ausfuhrabwicklung
 - 2.1 Geltende Rechtslage
 - 2.2 Aktuelle Änderung des ZK
 - 2.3 Modernisierter ZK
3. Einfuhrabwicklung
 - 3.1 Geltende Rechtslage
 - 3.2 Aktuelle Änderung des ZK
 - 3.3 Modernisierter ZK
4. Mehrwertsteuerfragen
5. Statistische Fragen
6. Schlussfolgerung
7. Zusammenfassung

1. Grundlagen des Konzepts

In ihrer Mitteilung über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen¹ schlägt die Kommission eine Rationalisierung und Steigerung der Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen vor, die im Falle der Einfuhr in folgender Weise erreicht werden soll:

- Sicherheitskontrollen zum Schutz der Bevölkerung werden grundsätzlich am Ort des Eingangs in die Gemeinschaft durchgeführt.
- Sonstige Kontrollen – insbesondere zum Schutz der steuerlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Interessen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten – finden in der Regel bei einer Binnenzollstelle oder in den Räumlichkeiten des Beteiligten statt.

In ihrer Mitteilung über eine vereinfachte und papierlose Umgebung für Zoll und Handel² hat die Kommission folgende Vorteile einer zentralen Zollabwicklung hervorgehoben:

¹ KOM(2003) 452, S. 36.

² KOM(2003) 452, S. 2.

- Konzentration der Arbeit der Grenzzollstellen auf die Kontrolle der Zulässigkeit der Einfuhr sowie der Sicherheit der in die Gemeinschaft verbrachten Waren und
- Durchführung aller übrigen Kontrollen im Hinblick auf Zölle, Steuern und handelspolitische Maßnahmen durch die Binnenzollstellen, sofern keine Kontrolle an der Grenze erforderlich ist.

Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte sollen – statt die Einfuhrwaren bei der Zollstelle des Eingangs in die Gemeinschaft zum Versandverfahren oder einem sonstigen Zollverfahren anzumelden – zusätzlich die Möglichkeit einer zentralen Zollabwicklung auf folgende Art und Weise nutzen können:

1. *zweistufige Anmeldung*: Elektronische Anmeldung – in der Regel vor Ankunft der Waren – bei der Zollstelle, die zuständig ist für den Niederlassungsort des Beteiligten mit einem begrenzten Datenkranz (soweit möglich, einschließlich der Angabe des gewünschten Zollverfahrens, z.B. zollrechtlich freier Verkehr oder ein Nicht-erhebungsverfahren wie z.B. Zolllager) und Überführung der Waren in dieses Verfahren an der Eingangszollstelle auf der Grundlage der angemeldeten Daten, sodass die Waren ohne Notwendigkeit eines Versandverfahrens an ihren Bestimmungsort befördert werden können; anschließend gibt der Beteiligte eine elektronische vollständige Zollanmeldung für alle Einfuhren während des festgelegten Berichtszeitraums bei der für ihn zuständigen Zollstelle ab; ersatzweise kann der Beteiligte dieser Zollstelle Zugang zu den erforderlichen Anmeldedaten und Unterlagen in seinem IT-System gewähren, oder
2. *einstufige Anmeldung*: Vollständige elektronische Anmeldung der Waren bei der Zollstelle, die zuständig ist für den Niederlassungsort des Beteiligten (der Einfuhrzollstelle), auch wenn dieser Ort sich in einem anderen Mitgliedstaat befindet als demjenigen, in dem die Waren in die Gemeinschaft verbracht werden; auch diese Option kann mit Zahlungsaufschub verbunden werden, sodass eine monatliche Zahlung der Abgaben möglich ist.

In beiden Fällen werden die Waren nach einem Datenaustausch (der begrenzt ist auf den für die Überlassung der Waren erforderlichen Datenkranz) zwischen der Zollstelle am Niederlassungsort des Anmelders und der Eingangszollstelle – ausnahmsweise nach einer Warenbeschau aufgrund einer Risikoanalyse – dem Anmelder bzw. Transporteur überlassen. Der Zoll wird bei der Einfuhrzollstelle gezahlt, d.h. am Niederlassungsort des Anmelders. Die Waren brauchen nicht zu der für den Einführer zuständigen Zollstelle befördert zu werden, sondern können direkt zum Abnehmer der Waren verbracht werden, auch wenn dieser in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist. Somit können multinationale Unternehmen ihre Einfuhren in die EU über eine einzige Zollstelle abwickeln. Befindet sich der Bestimmungsort in einem anderen Mitgliedstaat als der Eingangsort, so sind entsprechende Vorkehrungen für die Zahlung der Verbrauch- und Mehrwertsteuer in diesem Mitgliedstaat sowie eventuell für die Aufteilung des einbehaltenen nationalen Anteils von 25% an den Zolleinnahmen zu treffen.

Ein weiteres Konzept ist die Einrichtung von *Zugangsportalen*. Sie könnten von Wirtschaftsbeteiligten für die Übermittlung elektronischer Anmeldungen an ein beliebiges Zollamt in der EU genutzt werden. Solche Zugangsportale könnten entweder von Unternehmen oder von Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Durch die Nutzung eines Zugangsportals ihrer Wahl (man könnte dies

als „einziges Zugangsportal“ oder „mein Zugangsportal“ bezeichnen) könnten Wirtschaftsbeteiligte Anmeldungen nicht nur an die Zollverwaltung des Mitgliedstaats übermitteln, in dem sie niedergelassen sind, sondern an die Zollverwaltung jedes beliebigen Mitgliedstaats. Somit würden Wirtschaftsbeteiligte nur ein Zugangsportal für die Abgabe von Anmeldungen benötigen, unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat für die Anmeldung zuständig ist. Die Dienstleistung des Zugangsportals beschränkt sich darauf, die Anmeldung und die erforderlichen elektronischen Unterlagen (z.B. Lizenz) an die zuständige Zollverwaltung weiterzuleiten, wo die Anmeldung angenommen und weiterbearbeitet wird.

In diesem Fall ist allein die Zollstelle, an die die Zollanmeldung geleitet wird, zuständig für die Bearbeitung der Zollanmeldung, die Warenbeschau, die Erhebung der Abgaben und die Überlassung der Waren. Anders als bei der zentralen Einfuhrabwicklung findet also keine Aufgabenteilung statt zwischen der Zollstelle am Sitz des Einführers und der Zollstelle, bei der die Waren anlässlich des Eingangs gestellt werden.

Aus der Sicht der Zollverwaltungen würde es sich um mehrere Zugangsportale handeln. Mit diesem Ansatz könnten die bestehenden elektronischen Schnittstellen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Zollverwaltungen aufrechterhalten werden und neue elektronische Verbindungen zu den Zollverwaltungen eingerichtet werden.

2. Ausfuhrabwicklung

Bei der Warenausfuhr ist die zentrale Zollabwicklung seit der Einführung des Zollkodex das Regelverfahren. Dies entsprach einem Wunsch der Mitgliedstaaten, die Zuständigkeit für die Kontrolle über die aus ihrem Gebiet ausgeführten Waren auch dann zu behalten, wenn sich die Ausgangszollstelle in einem anderen Mitgliedstaat befindet.

2.1 Geltende Rechtslage

Gemäß Art. 161 Abs. 5 ZK ist die Ausfuhranmeldung grundsätzlich bei der Zollstelle abzugeben, die für den Ort zuständig ist, an dem der Ausfuhrer ansässig ist. Auch die Waren sind an diesem Ort zu stellen. Allerdings kann im Rahmen eines Anschreibeverfahrens eine Befreiung von der Gestellungspflicht bewilligt werden (Art. 76 Abs. 1 Buchst. c ZK). Sollen vom Niederlassungsort des Ausfuhrers Waren zur Ausfuhr angemeldet werden, die sich in einem anderen Mitgliedstaat befinden, so ist eine einzige Bewilligung erforderlich, die die Zustimmung des anderen betroffenen Mitgliedstaats voraussetzt.

In der zweiten Stufe des Ausfuhrverfahrens sind die Waren und ein Exemplar der Ausfuhranmeldung bei der Ausgangszollstelle zu stellen bzw. vorzulegen (Art. 793 ZK-DVO), damit diese den körperlichen Ausgang der Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft überwachen und bestätigen kann, beispielsweise zum Zwecke der Mehrwertsteuerbefreiung oder der Ausfuhrerstattung.

Als Alternative zur Grundregel können Waren an dem Ort zur Ausfuhr angemeldet und gestellt werden, an dem sie zur Ausfuhr verpackt oder verladen werden (Art. 161 Abs. 5 ZK). Die Aufgaben der Ausgangszollstelle werden von dieser Alternative nicht

berührt. Sind Ausfuhrerstattungen zu gewähren, wird diese Alternative zur einzigen Möglichkeit, da die Rechtsvorschriften für die Ausfuhrerstattungen der physischen Warenkontrolle eine größere Bedeutung beimessen als der Prüfung der Angaben des Ausführers, die besser anhand seiner Buchhaltung überprüft werden können, die bei der Grundregel für die Ausfuhranmeldung im Vordergrund steht.³

Das automatisierte Ausfuhrsystem (Automated Export System – AES), dessen erste Phase (das Ausfuhrkontrollsystem – Export Control System – ECS) zurzeit entwickelt wird, soll die derzeitigen papiergestützten Anmeldungen durch elektronische Nachrichten zwischen den Ausfuhr- und Ausgangszollstellen ersetzen. Das Verfahren folgt in seiner Grundkonzeption der Art der Nachrichtenübermittlung zwischen der Abgangs- und der Bestimmungszollstelle im Rahmen des NCTS: Die Ausfuhrzollstelle übermittelt der Ausgangszollstelle die für die Ausgangskontrolle erforderlichen Daten der Ausfuhranmeldung; die Ausgangszollstelle unterrichtet die Ausfuhrzollstelle, die ihrerseits dem Ausführer und dem für die MwSt zuständigen Finanzamt sowie gegebenenfalls der Ausfuhrerstattungsstelle den Ausgang mitteilt. Die sicherheitsrelevanten Aspekte dieses Systems werden nachfolgend erörtert.

2.2 Aktuelle Änderung des ZK

Die Annahme der VO (EG) Nr. 648/2005⁴ hat für die Anwender des Ausfuhrverfahrens auf der Ebene des Zollkodex keine Auswirkungen. Dies ergibt sich aus dem neuen Art. 182b Abs. 1 ZK, in dem es heißt, dass die „Zollanmeldung vor dem Verbringen der Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft bei der Ausfuhrzollstelle abzugeben ist“. Dies war implizit auch schon vorher in Art. 161 ZK so vorgesehen. Bezüglich der Durchführungsbestimmungen wird es jedoch einige Änderungen geben:

1. Es werden Fristen für die Abgabe der Ausfuhranmeldung festgelegt (Art. 182a Abs. 2 ZK).⁵ In denjenigen Fällen, in denen die Ausfuhranmeldung bereits heute abgegeben wird, bevor die Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen, wird sich insoweit nichts in der Praxis ändern, abgesehen von den wenigen Fällen, in denen diese Frist früher ist als zurzeit.
2. Die Ausfuhranmeldung muss die in der ZK-DVO noch festzulegenden sicherheitsrelevanten Daten enthalten (Art. 182b Abs. 3 ZK).
3. Die gegenwärtig bestehende Möglichkeit, die Ausfuhrzollstelle erst zu informieren, wenn die Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft bereits verlassen haben (Art. 288, 289 ZK-DVO) kann – abgesehen von Sonderfällen (z.B. Elektrizität, Pipelines) – nicht aufrechterhalten werden, da der Ausgangszollstelle für etwaige Sicherheitskontrollen sowie für die Erteilung einer Ausgangsbestätigung zumindest einige Grunddaten über die Waren vorliegen müssen.

3 Die Art. 226-238, 789-791 und Art. 794 ZK-DVO enthalten weitere Sonderregeln über den Ort der Ausfuhranmeldung; siehe hierzu Lux, Das Zollrecht der EG, Kapitel XV, S. 5ff.

4 ABl. EU 2005 Nr. L 117, S. 13.

5 Die deutsche Fassung des Art. 182a Abs. 2 ZK erweckt insoweit den Eindruck, nur für besondere Umstände und besondere Warenverkehre würden Fristen festgelegt. Aus dem Originaltext (Englisch) ergibt sich jedoch eindeutig, dass eine allgemeine Frist festgelegt wird, die für bestimmte Umstände und Beförderungsarten variiert werden kann.

4. Die Einführung von Kriterien für die Bewilligung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Art. 5a ZK) hat zur Folge, dass dieser Status bei der Bewilligung des vereinfachten Anmelde- und des Anschreibeverfahrens berücksichtigt werden kann; gleichzeitig sollen einheitliche Kriterien auf Gemeinschaftsebene festgelegt und dadurch die Nutzung dieser Verfahrenserleichterungen in mehreren Mitgliedstaaten (sog. einzige Bewilligung) gefördert werden.
5. Es wird ein gemeinsamer Rahmen für das Risikomanagement mit gemeinsamen Risikokriterien und prioritären Kontrollbereichen geschaffen (Art. 13 ZK).
6. In den Art. 182b-182d ZK ist der elektronische Datenaustausch zwischen dem Ausführer oder Transporteur und der Ausfuhrzollstelle sowie zwischen den Ausfuhr- und Ausgangszollstellen nach einer Übergangszeit von drei Jahren (ab dem Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens der Durchführungsbestimmungen) verbindlich vorgeschrieben. Das Automatisierte Ausfuhrsystem wird den Austausch sicherheitsrelevanter Daten sowie vereinfachter Ausfuhranmeldungen bzw. Anschreibungsmitteilungen zwischen den Ausfuhr- und Ausgangszollstellen sicherstellen.

2.3 Modernisierter ZK

Art. 161 ZK und die neuen Art. 182a-182d ZK sehen bereits vor, dass die Details des Datenaustauschs zwischen dem Ausführer und den Zollbehörden sowie den Ausfuhr- und Ausgangszollstellen in den Durchführungsvorschriften (siehe auch Art. 154-159 ZK-Entwurf Rev. 4) geregelt werden. Es sind deshalb nur in Bezug auf die nachstehend genannten Aspekte weitere praktischen Änderungen zu erwarten:

- Soweit keine Ausnahmeregelung gilt, wird eine Pflicht zur Abgabe der Ausfuhranmeldung oder der Wiederausfuhranzeige mit Mitteln der Datenverarbeitung bestehen (Art. 90 ZK-Entwurf Rev. 4). Allerdings besteht eine solche Pflicht bereits auf Grund von Art. 182d ZK nach Ablauf der Übergangsfrist (drei Jahre) für Waren, die das Zollgebiet der Gemeinschaft mit summarischer Anmeldung verlassen.
- Die verschiedenen Verfahren zur vereinfachten Anmeldung werden zu einem einzigen Verfahren verschmolzen (Art. 104 ZK-Entwurf Rev. 4).
- Art. 5 Abs. 2 ZK-Entwurf Rev. 4 schafft die Rechtsgrundlage für alle Arten des elektronischen Datenaustauschs zwischen den Beteiligten und den Zollbehörden sowie für die Zollbehörden untereinander.

Es ist davon auszugehen, dass das Automatisierte Ausfuhrsystem bei In-Kraft-Treten des modernisierten Zollkodex bereits eingeführt ist oder kurz darauf im gesamten Zollgebiet angewendet wird. Dadurch wird der breite Einsatz elektronischer Ausfuhranmeldungen gefördert, der gegenwärtig durch die fehlende Interoperabilität der Abfertigungssysteme in den Mitgliedstaaten behindert wird, d.h. dass in der Regel immer noch auf Papierunterlagen zurückgegriffen werden muss, wenn Waren das Zollgebiet der Gemeinschaft aus einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen verlassen, in dem der Ausführer ansässig ist und seine elektronische Anmeldung abgegeben hat.

3. Einfuhrabwicklung

Die zentrale Einfuhrabwicklung ist – insbesondere, wenn mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind – immer noch eher die Ausnahme als die Regel. Die wichtigsten Gründe hierfür sind:

1. Die derzeitigen Zollkodexvorschriften zur Bestimmung des Ortes, an dem die Zollschild bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr entsteht, stehen einer Zollschildentstehung am Sitz des Unternehmens entgegen, soweit eine vereinfachte oder vollständige Anmeldung bei der Eingangszollstelle abgegeben wird. Nur im Falle des Anschreibeverfahrens entsteht die Zollschild am Ort der Anschreibung, also am Sitz des Anmelders. Liegt keine einzige Bewilligung (die zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten vereinbart werden muss) vor, so muss ein Versandverfahren vorgeschaltet werden. Außerdem bestehen – anders als in Bezug auf die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung (siehe Art. 500, 501 ZK-DVO) – keine ausdrücklichen Bestimmungen in Bezug auf einzige Bewilligungen zur Überführung in den freien Verkehr.
2. Die elektronischen Abfertigungssysteme der Mitgliedstaaten können nicht untereinander Daten austauschen und sind deshalb nicht interoperabel (Ausnahme: NCTS).
3. Die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Verhältnis der von den Mitgliedstaaten einbehaltene Anteil von 25% der Einfuhrzölle (Erhebungskostenpauschale) aufgeteilt wird, bereitet im Falle der Überführung in den freien Verkehr ebenso Schwierigkeiten wie die Regelung der umsatz- und verbrauchsteuerlichen sowie statistischen Erfordernisse.
4. Teilweise werden unterschiedliche Auffassungen über die Methoden zur Kontrolle der Waren vertreten; die für die Erteilung einziger Bewilligungen erforderliche Einigung hierüber erfordert deshalb zuviel Zeit.

Die Kommissionsdienststellen wollen zur Behebung dieser Schwierigkeiten folgendermaßen vorgehen:

1. Um die zentrale Abfertigung – mit oder ohne vereinfachte Zollanmeldung – zu erleichtern, sollen die Regeln über den Ort der Abgabe einer Zollanmeldung so geändert werden, dass der Ort der Anmeldung und der Ort der Warengestellung entkoppelt werden (Art. 89 Abs. 2 ZK-Entwurf Rev. 4). Ferner soll Art. 201 ZK-DVO neu gefasst werden.⁶ Damit kann ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter für Waren, die in einem anderen Mitgliedstaat gestellt werden, die Anmeldedaten bei der Zollstelle abgeben, die für den Ort seiner Niederlassung zuständig ist. Die Waren brauchen nicht zum Niederlassungsort des Beteiligten befördert zu werden, sondern können unmittelbar zum Kunden geliefert werden, auch wenn dieser in einem anderen (dritten) Mitgliedstaat ansässig ist. Auf diese Weise können multinationale Unternehmen ihre gesamten Geschäfte in der EU über eine einzige Zollstelle abwickeln und brauchen darüber hinaus lediglich die Mehrwert- und Verbrauchsteuerregeln einzuhalten und gegebenenfalls Intrastat-Meldungen abzugeben.

Dies erfordert eine Änderung der Vorschriften über den Ort des Entstehens der Zollschild: zugelassene Wirtschaftsbeteiligte sollen ihre Zölle bei der Zollstelle entrichten können, die für den Ort ihrer Niederlassung zuständig ist (Art. 54 und 104 ZK-Entwurf Rev. 4). Auch insoweit bleiben die Mehrwertsteuer-, Verbrauchsteuer- und Statistikvorschriften unberührt.

⁶ Diese Änderung soll schon im Rahmen des geltenden Zollkodex vorgenommen werden.

Regeln für die Erteilung einziger Bewilligungen für die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr sollen bereits im Rahmen des derzeitigen ZK erlassen werden.

2. Mit dem Automatisierten Einfuhrsystem (Automated Import System – AIS), dessen Konzept zurzeit erarbeitet wird, wird die Interoperabilität zwischen den Abfertigungssystemen der Mitgliedstaaten hergestellt. Außerdem muss ein gemeinschaftsweites System geschaffen werden, in dem die Beteiligten-Kennnummern und bewilligten Vereinfachungen zentral oder dezentral gespeichert werden. Dafür soll im modernisierten ZK eine Rechtsgrundlage geschaffen werden (Art. 8 Abs. 4 ZK-Entwurf Rev. 4).
3. Im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ wurde eine Arbeitsgruppe zur Entwicklung eines gemeinsamen Antrags- und Bewilligungsvordrucks für sog. einzige Bewilligungen, die in mehr als einem Mitgliedstaat gelten (insbesondere im Hinblick auf die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr) eingesetzt. In diesem Zusammenhang soll auch eine Lösung entwickelt werden für die Handhabung des nationalen Anteils an den Einfuhrzöllen (Erhebungskostenpauschale) zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten. Wenn der Beschluss 2000/597/EG, Euratom verlängert wird, müssen etwaige negative Auswirkungen der Erhebungskostenpauschale auf den Binnenmarkt und die Zollunion untersucht werden.⁷

Außerdem wurden und werden Seminare zwischen Zoll- und Steuerfachleuten sowie zwischen den Zoll- und Statistikexperten der Zollverwaltungen und der Wirtschaft organisiert, um herauszufinden, wo die wirklichen Probleme liegen, und um für etwaige Konflikte zwischen den zoll- und steuerrechtlichen Bestimmungen sowie die Erfordernisse der Statistik Lösungen zu entwickeln.

4. Die Arbeit an der Entwicklung einheitlicher Kriterien für die Risikoanalyse und Betriebsprüfungen ist im Rahmen des Programms „Zoll 2007“ gut vorangeschritten. Jetzt kommt es darauf an, dass diese Ergebnisse im Bewilligungsverfahren für Vereinfachungen (insbesondere das Anschreibeverfahren) und bei anschließenden Betriebsprüfungen gebührend berücksichtigt werden. Insoweit könnten sich weitere Maßnahmen in Bezug auf die Verwaltungspraxis als notwendig erweisen, insbesondere im Hinblick auf die Aufteilung der Verantwortung für die Kontrolle der Waren zwischen der Eingangszollstelle und der für den Einführer zuständigen Zollstelle.

3.1 Geltende Rechtslage

Bei der Ausfuhr findet die Abfertigung bereits heute grundsätzlich am Ort der Niederlassung des Ausführers statt. Bei der Einfuhr hat der Wirtschaftsbeteiligte die freie Wahl, wo er die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr überführt; allerdings entsteht die Einfuhrzollschuld an dem Ort, an dem die Anmeldung zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr abgegeben wird (Art. 215 Abs. 1 erster Gedankenstrich ZK). Zurzeit ist der Ort der Anmeldung der Ort, an dem die Waren – im Anschluss an die Verbringung in das Zollgebiet oder nach einer Zwischenbeförderung – gestellt werden (Art. 201 ZK-DVO). Ist die Zollstelle des Eingangs in die Gemeinschaft eine andere als die Zollstelle, die für den Ort der Niederlassung des Einführers

⁷ Vgl. KOM(2004) 505, technischer Anhang, Teil I, Ziffer 3.3.

zuständig ist und bei der er die Waren in den zollrechtlich freien Verkehr überführen möchte, so muss der Einführer

- entweder ein Versandverfahren in Anspruch nehmen, selbst wenn sich beide Zollstellen im selben Mitgliedstaat befinden, oder
- die Waren in das Zolllagerverfahren überführen und sie nach den für dieses Verfahren geltenden Regeln zu seinem Betrieb befördern (Art. 511–514 ZK-DVO); sind zwei Mitgliedstaaten beteiligt, so ist eine einzige Bewilligung erforderlich (Art. 500, 501 ZK-DVO), oder
- die Waren bei der Zollstelle des Eingangs zur Überführung in den freien Verkehr anmelden; ist er in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen, so muss er sich hierfür aus praktischen Gründen eines Vertreters bedienen. Dies verursacht allerdings zusätzliche Kosten, wenn er bereits Personal für die Zollabwicklung in seinem eigenen Mitgliedstaat unterhält. Weitere Komplikationen können sich aus den Bestimmungen für den innergemeinschaftlichen Handel in Bezug auf Verbrauch- und Mehrwertsteuer sowie Intrastat ergeben.

Alle diese Möglichkeiten verursachen unnötige Kosten, und wenn der Einführer sie vermeiden will, so bleibt als einzige Option das Anschreibeverfahren, bei dem die Zollschuld an dem Ort entsteht, an dem die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in der Buchführung angeschrieben wird, also am Niederlassungsort des Einführers (Art. 76 Abs. 1 Buchst. c ZK). Zur Überlassung benötigt die Eingangszollstelle (Art. 73 ZK) eine Benachrichtigung (Art. 266 ZK-DVO). Die Anwendung dieses Verfahrens bedarf einer Bewilligung (Art. 76 ZK, Art. 263 ZK-DVO). Befindet sich die für den Einführer zuständige Zollstelle in einem anderen Mitgliedstaat als die Eingangszollstelle, so wird eine einzige Bewilligung benötigt, die zwischen den beiden Mitgliedstaaten vereinbart wird. Die Anwendung solcher Regelungen wird zurzeit auch durch mangelnde Interoperabilität zwischen den Einfuhrabfertigungssystemen der Mitgliedstaaten erschwert (zu den mehrwertsteuerrechtlichen und statistischen Konsequenzen siehe unten).

3.2 Aktuelle Änderung des ZK

Die VO (EG) Nr. 648/2005 berührt die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr oder in ein anderes Zollverfahren (wie das Zolllagerverfahren) nur in Bezug auf Folgendes:

- Es muss eine summarische Anmeldung – in der Regel durch den Beförderer – binnen bestimmter Fristen *vor* Ankunft der Waren abgegeben werden (Art. 36a und Art. 36b Abs. 3 ZK).⁸ Mit dieser Regelung soll eine frühzeitigen Risikoanalyse zur Auswahl derjenigen Waren ermöglicht werden, die einer Kontrolle unterzogen werden. Nach ihrer Ankunft befinden sich die Waren in der vorübergehenden Verwahrung.

⁸ Die deutsche Fassung des Art. 36a Abs. 4 ZK erweckt insoweit den Eindruck, nur für besondere Umstände und besondere Warenverkehre würden Fristen festgelegt. Aus dem Originaltext (Englisch) ergibt sich jedoch eindeutig, dass eine allgemeine Frist festgelegt wird, die für bestimmte Umstände und Beförderungsarten variiert werden kann.

- Die Datenelemente für die summarische Anmeldung werden auf Gemeinschaftsebene festgelegt und um sicherheitsrelevante Angaben ergänzt (Art. 36b Abs. 1 ZK).
- Die anschließende Zollanmeldung zum Verfahren (die, falls bewilligt, eine vereinfachte Anmeldung sein kann) ist innerhalb der im Rahmen der vorübergehenden Verwahrung vorgesehenen Fristen (20 bzw. 45 Tage, vgl. Art. 49 ZK) abzugeben.
- Soll die Zollanmeldung auch als summarische Anmeldung verwendet werden (in welchem Fall sie die für die summarische Anmeldung vorgeschriebenen sicherheitsrelevanten Angaben enthalten muss – Art. 36c Abs. 1 ZK), so muss sie vor Ankunft der Waren abgegeben werden.
- Die Einführung von Kriterien für die Bewilligung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Art. 5a ZK) hat zur Folge, dass dieser Status bei der Bewilligung des vereinfachten Anmelde- und des Anschreibeverfahrens berücksichtigt werden kann; gleichzeitig sollen die übrigen Kriterien auf Gemeinschaftsebene harmonisiert und dadurch die Nutzung dieser Verfahrenserleichterungen in mehreren Mitgliedstaaten (sog. einzige Bewilligung) gefördert werden.
- Nach einem Übergangszeitraum von drei Jahren müssen alle summarischen Anmeldungen oder die sie ersetzenden Zollanmeldungen elektronisch abgegeben werden (Art. 2 VO [EG] Nr. 648/2005).

Zurzeit wird ein Automatisiertes Einfuhrverfahren (Automated Import System – AIS) entwickelt, das den Informationsaustausch vor der Ankunft der Waren zwischen der für den Einführer zuständigen Zollstelle und der Eingangszollstelle ermöglichen soll. In der Regel wird allerdings das Beförderungsunternehmen die summarische Anmeldung abgeben und der Einführer anschließend die Waren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr anmelden, da eine Kombination beider Anmeldungen eine ausgefeilte Organisation des Datenflusses zwischen allen Beteiligten erfordert. Das Automatisierte Einfuhrverfahren wird jedoch auch für den Informationsaustausch zwischen den beteiligten Zollstellen für die anschließende Anmeldung zu einem Zollverfahren verwendet werden können (also im Rahmen des Anschreibeverfahrens, wenn eine zentrale Einfuhrwicklung stattfinden soll).

3.3 Modernisierter Zollkodex

Der modernisierte Zollkodex wird die Rechtsgrundlage dafür schaffen, dass für einen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten die Zollschuld aus einer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr an dem Ort entsteht, an dem der Bewilligungsinhaber seinen Sitz hat, unabhängig davon, über welchen Mitgliedstaat die Waren in die Gemeinschaft gelangen. Dies soll auf folgende Weise erreicht werden:

- der Ort der Gestellung der Waren wird entkoppelt vom Ort, an dem die Zollanmeldung abgegeben wird bzw. die Waren in der Buchführung angeschrieben werden (Art. 89 Abs. 2 ZK Rev. 4), sodass die Waren von einer anderen Zollstelle überlassen werden können als derjenigen, bei der die Zollanmeldung abgegeben worden ist oder als abgegeben gilt (Art. 92 und 102 ZK-Entwurf Rev. 4);
- die vereinfachte Zollanmeldung und das Anschreibeverfahren werden zu einem einzigen vereinfachten Verfahren verschmolzen; die Zollschuld gilt dabei als an dem Ort entstanden, an dem die periodischen oder zusammenfassenden Zollanmel-

dungen gemäß der Bewilligung abzugeben sind (Art. 104 Abs. 3 UAbs. 4 ZK-Entwurf Rev. 4);

- für den elektronischen Informationsaustausch zwischen den beteiligten Zollstellen werden Regeln festgelegt (Art. 10 Abs. 2 ZK Entwurf Rev. 4).

Wie bei anderen Zollverfahren wird die Verpflichtung eingeführt, die Anmeldung zur Überführung der Waren in den zollrechtlich freien Verkehr elektronisch zu übermitteln, soweit keine Ausnahmeregelung anwendbar ist (Art. 90 ZK-Entwurf Rev. 4).

Das automatisierte Einfuhrsystem wird den Datenaustausch zwischen der Eingangszollstelle und der das Verfahren überwachenden Einfuhrzollstelle unterstützen und damit eine zentrale Zollabwicklung, zur Förderung der vereinfachten Verfahren und zum größtmöglichen Nutzen der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten.

Selbstverständlich bleibt es jedem Einführer freigestellt, keinen Gebrauch von der zentralen Zollabwicklung zu machen. Er kann also seine Waren weiterhin entweder bei der Zollstelle des Eingangs in die Gemeinschaft oder bei der für den Ort seiner Niederlassung zuständigen Zollstelle in den zollrechtlich freien Verkehr überführen; im letzteren Fall muss er ein Versandverfahren in Anspruch nehmen.

4. Mehrwertsteuerfragen

Anlässlich der Konsultation über den modernisierten Zollkodex haben die Wirtschaftsbeteiligten das Konzept der zentralen Zollabwicklung zwar begrüßt, aber mit dem Anliegen verbunden, auch in Bezug auf die Mehrwertsteuerregeln Vereinfachungen vorzusehen. Aus diesem Grunde ist es notwendig, zunächst die derzeitigen Vorschriften zu erläutern.

Art. 2 der 6. MwSt-Richtlinie⁹ unterwirft grundsätzlich zwei Arten von warenbezogenen Transaktionen der Mehrwertsteuer:

1. Lieferungen von Gegenständen, die ein Steuerpflichtiger als solcher im Inland gegen Entgelt ausführt (der Ausdruck „Lieferung eines Gegenstands“ wird in Art. 5 Abs. 1 der 6. MwSt-Richtlinie definiert als die Übertragung der Befähigung, wie ein Eigentümer über einen körperlichen Gegenstand zu verfügen, einschließlich einiger Arten der Übertragung oder Übergabe von Gegenständen, wie sie in Absatz 4 dieses Artikels definiert sind), und
2. die Einfuhr von Gegenständen.

Besondere Bestimmungen regeln die Besteuerung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 28a-28n der 6. MwSt-Richtlinie).

Der Begriff „Einfuhr“ ist definiert als das Verbringen von Gegenständen in die Europäische Gemeinschaft (Art. 7 Abs. 1 der 6. MwSt-Richtlinie). Die an die Einfuhr anknüpfende Mehrwertsteuer ist jedoch dann (noch) nicht geschuldet, wenn Nichtgemeinschaftswaren in die vorübergehende Verwahrung, das externe Versandverfahren, die vorübergehende Verwendung mit vollständiger Abgabenbefreiung, das Zolllagerverfahren, die aktive Veredelung (Nichterhebungsverfahren), in eine Freizone oder ein Freilager übergeführt werden (Art. 7 Abs. 3 und Art. 16 Abs. 1 Teil B der 6. MwSt-Richtlinie). In diesen Fällen ist die Einfuhrumsatzsteuer erst geschuldet,

⁹ Richtlinie 77/388/EWG, ABl. L 145, 13.6.1977, S. 1.

wenn die Ware nicht mehr der betreffenden Zollregelung unterliegt und nicht wieder ausgeführt worden ist, also in der Regel in den freien Verkehr übergeführt wird.

Die in Art. 7 Abs. 3 der 6. MwSt-Richtlinie festgelegte Aussetzung der Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer befreit jedoch noch von der Anwendung der Bestimmungen über die Lieferung von Gegenständen und den innergemeinschaftlichen Handel.

Allerdings dürfen die Mitgliedstaaten auf Grund von Art. 16 Abs. 1 der 6. MwSt-Richtlinie nach Konsultationen gemäß Art. 29 dieser Richtlinie besondere Maßnahmen treffen, um alle oder einige der hier genannten Transaktionen von der Mehrwertsteuer zu befreien, sofern die Waren nicht für eine endgültige Verwendung oder einen Endverbrauch bestimmt sind und der bei der Überführung in den steuerrechtlich freien Verkehr erhobene Mehrwertsteuerbetrag demjenigen entspricht, der sonst erhoben worden wäre. Diese Regelung betrifft die Einfuhr von Waren, die in ein Steuerlager übergeführt werden sollen, sowie die Lieferung von Gegenständen, die in die vorübergehende Verwahrung, in Freizonen oder Freilager, Zolllager oder die aktive Veredelung übergeführt werden sollen. Wenn also Waren z.B. in den Niederlanden in die Gemeinschaft verbracht und dort in das Zolllagerverfahren übergeführt werden und anschließend im Rahmen eines Versandverfahrens beispielsweise nach Deutschland befördert werden, dann kann diese Transaktion gemäß Art. 16 Abs. 1 der 6. MwSt-Richtlinie von der Mehrwertsteuer befreit werden. Wenn das Ziel dieser Transaktion jedoch eine endgültige Verwendung oder ein Endverbrauch der Waren in Deutschland ist, gilt dies als innergemeinschaftlicher Erwerb im Bestimmungsmitgliedstaat (hier: Deutschland), sodass dort eine Mehrwertsteuerschuld entsteht (vgl. Art. 28a der 6. MwSt-Richtlinie).

Ferner sieht Art. 28c Teil D der 6. MwSt-Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten die Einfuhr von der Mehrwertsteuer befreien, wenn im Anschluss an die Einfuhr eine innergemeinschaftliche Lieferung und ein innergemeinschaftlicher Erwerb stattfinden. In diesem Fall ist nicht nur die Einfuhr, sondern auch die der Einfuhr folgende innergemeinschaftliche Lieferung mehrwertsteuerfrei und die Mehrwertsteuerschuld entsteht im Mitgliedstaat des Erwerbs. Allerdings müssen die Mitgliedstaaten die Bedingungen für die Mehrwertsteuerbefreiung so festlegen, dass sie korrekt und einfach angewendet werden kann und Steuerhinterziehungen, Steuerumgehungen und Missbrauch verhütet werden. In solchen Vorschriften kann insbesondere festgelegt werden, dass die Ankunft der Waren und der innergemeinschaftliche Erwerb sowie die Zahlung der Mehrwertsteuer im Bestimmungsmitgliedstaat nachgewiesen werden müssen.

Da der Importeur in manchen Fällen trotz der Nutzung eines Nichterhebungsverfahrens die Anwendung des Regels über die Besteuerung des Handels zwischen Mitgliedstaaten nicht vermeiden kann (insbesondere wenn für Waren in einem Nichterhebungsverfahren eine Eigentumsübertragung stattfindet und im betroffenen Mitgliedstaat Art. 16 Abs. 1 der 6. MwSt-Richtlinie nicht umgesetzt wurde), wird der Importeur die Überführung in den freien Verkehr im Eingangsmitgliedstaat häufig als die günstigere Alternative ansehen, da die Waren sich bei der anschließenden Beförderung in den Bestimmungsmitgliedstaat dann bereits im freien Verkehr befinden und damit alle die Einfuhr betreffenden zoll- und steuerrechtlichen Verpflichtungen erfüllt sind.

Die Überführung in den freien Verkehr im Eingangsmitgliedstaat hat jedoch folgende Nachteile:

- Der Einführer muss seine Zoll- und Steueranmeldung in einem anderen Mitgliedstaat abgeben oder sich eines Vertreters bedienen.
- Der Mitgliedstaat, in dem der Einführer ansässig ist, verliert den nationalen Anteil (25%) an den Zolleinnahmen und kann die Warenbewegung nicht mit den für Zollzwecke entwickelten Mechanismen (in Zukunft: dem Automatisierten Einfuhrsystem) überwachen, sondern ist auf die Verwaltungszusammenarbeit für Mehrwertsteuerzwecke angewiesen.¹⁰

Das Konzept der zentralen Zollabwicklung bietet insofern eine interessante Alternative als

- der Einführer im Rahmen des Bewilligungsverfahrens nur mit der für ihn zuständigen Zollverwaltung zu verhandeln braucht,
- die für den Sitz des Einführers zuständige Zollverwaltung zumindest einen Teil des den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Anteils an den Zolleinnahmen erhält und die Warenbewegung zwischen dem Eingangs- und dem Bestimmungsmitgliedstaat im Rahmen des Datenaustauschs für die Überführung in den freien Verkehr sowie der nachfolgenden Zollkontrollen überwachen kann,
- die Finanzämter genauere – und von den Zollbehörden überwachte – Angaben über die Warenbewegungen zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten erhalten (diese Informationen könnten für die Überwachung innergemeinschaftlicher Lieferungen und Erwerbe für Zwecke der Mehrwertsteuerzahlung und –erhebung verwendet werden),
- eine Verlagerung der Einfuhrabfertigung in bestimmte – aufgrund ihrer geographischen Lage oder sonstiger Umstände begünstigte – Mitgliedstaaten vermieden werden kann und dadurch Arbeitsplätze in denjenigen Mitgliedstaaten erhalten bleiben, in denen die Einführer ansässig sind.

Für diejenigen Fälle, in denen die Waren in einen anderen Mitgliedstaat geliefert werden als denjenigen, in dem der Einführer ansässig ist, müssen allerdings noch Lösungen für den insoweit erforderlichen Datenaustausch erarbeitet werden.

Eine noch größere Vereinfachung wäre natürlich zu erreichen, wenn die Verwendung der zentralen Zollabwicklung den Wegfall mehrwertsteuerrechtlicher Förmlichkeiten in Bezug auf den innergemeinschaftlichen Handel zur Folge hätte und die Abgabe der Steuererklärung und die Ausübung des Rechts auf Vorsteuerabzug direkt in dem Mitgliedstaat erfolgen könnten, in dem die Waren verbleiben sollen (d.h. Zahlung im Verbrauchsmitgliedstaat).

Das von der Kommission vorgeschlagene Konzept des One-Stop-Shop¹¹ ist mit der zentralen Zollabwicklung vergleichbar. Es würde es steuerpflichtigen Personen ermöglichen, ihre steuerpflichtigen Lieferungen und Leistungen in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht niedergelassen sind, in dem Mitgliedstaat anzumelden, in dem sie registriert sind. Die Verwaltung dieses Mitgliedstaats würde dann die betreffenden Informationen an den jeweiligen Bestimmungsmitgliedstaat weiterleiten. Damit würde für den Steuerpflichtigen die Notwendigkeit entfallen, sich in jedem Mitgliedstaat, in den er Waren oder Dienstleistungen liefert, für Mehrwertsteuerzwecke registrieren

¹⁰ VO (EG) Nr. 1798/2003, ABl. 2003 Nr. L 264, S. 1.

¹¹ KOM(2004) 728 vom 29.10.2004.

zu lassen. Allerdings wird für die zentrale Einfuhrabwicklung in erster Linie ein Konzept benötigt, das Transaktionen zwischen zwei mehrwertsteuerpflichtigen Personen (sog. business to business – B2B) erleichtert.

5. Statistische Fragen

Nach den Regeln für die Außenhandelsstatistik¹² werden im Falle der Einfuhr nur Waren erfasst, die

- in den zollrechtlich freien Verkehr (gegebenenfalls im Anschluss an ein Versand- oder Zolllagerverfahren) oder
- in die aktive Veredelung oder das Umwandlungsverfahren (gegebenenfalls im Anschluss an ein Versand- oder Zolllagerverfahren) übergeführt werden.

Die anderen Zollverfahren (Versand, Zolllager, vorübergehende Verwendung) und sonstigen zollrechtlichen Bestimmungen (Freizone) werden also in außenhandelsstatistischer Hinsicht nicht erfasst.

Nach den Regeln für den Warenverkehr zwischen Mitgliedstaaten¹³ werden Beförderungen folgender Waren zwischen zwei Mitgliedstaaten statistisch erfasst, und zwar sowohl im Absende- als auch im Eingangsmitgliedstaat:

- Gemeinschaftswaren, ausgenommen Waren, die nur durch einen Mitgliedstaat durchgeführt werden, und
- Nichtgemeinschaftswaren, die im Absendemitgliedstaat in die aktive Veredelung oder Umwandlung übergeführt worden sind, ausgenommen Waren, die nur durch einen Mitgliedstaat durchgeführt werden.

Gemeinschaftswaren, die nur durchgeführt werden, und Nichtgemeinschaftswaren, die im Rahmen eines Versand- bzw. Zolllagerverfahrens oder der vorübergehenden Verwendung zwischen zwei Mitgliedstaaten befördert werden, unterliegen nicht der statistischen Erfassung.

Für die Einfuhrabwicklung in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen, in dem der Einführer ansässig ist, hat dies folgende Konsequenzen:

- Wird die Ware im anderen Mitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt, so ist neben der außenhandelsstatistischen Anmeldung (die Bestandteil der Zollanmeldung ist) eine Versendung anzumelden und im Mitgliedstaat des Einführers ein Eingang, sofern die Waren dorthin befördert werden. Das Gleiche gilt im Falle der Überführung in die aktive Veredelung oder das Umwandlungsverfahren.
- Wird die Ware im anderen Mitgliedstaat in ein sonstiges Zollverfahren (Versand, Zolllager, vorübergehende Verwendung) übergeführt oder befindet sie sich dort in der vorübergehenden Verwahrung oder einer Freizone und wird sie anschließend im Rahmen eines Nichterhebungsverfahrens in den Mitgliedstaat des Einführers verbracht, so ist über die Zollanmeldung hinaus keine weitere Meldung erforderlich.

Die gleichen Grundsätze müssen gelten, wenn zwischen zwei Mitgliedstaaten ein vereinfachtes Verfahren angewendet wird. Dies bedeutet, dass eine innergemeinschaft-

12 VO (EG) Nr. 1172/95, ABl. 1995 Nr. L 118, S. 10.

13 VO (EG) Nr. 638/2004, ABl. 2004 Nr. L 102, S. 1.

liche Warenbewegung (Versendung und Eingang) nur dann zu melden ist, wenn die Waren im Eingangsmitgliedstaat in den zollrechtlich freien Verkehr, die aktive Veredelung oder das Umwandlungsverfahren übergeführt und dann in den Bestimmungsmitgliedstaat befördert werden. Beim vereinfachten Anmeldeverfahren liegen der Ort der Zollanmeldung und der Überlassung der Waren im selben Mitgliedstaat, sodass kein Zweifel darüber besteht, wo die Waren in das Verfahren übergeführt worden sind. Beim Anschreibeverfahren fallen diese beiden Orte auseinander. Denn nach Art. 76 Abs. 3 ZK gilt die Anmeldung als am Ort der Anschreibung abgegeben (also im Mitgliedstaat des Einführers), während die Überlassung der Waren gemäß Art. 73 ZK dort stattfindet, wo sie gestellt – und gegebenenfalls beschaut – worden sind (also im Eingangsmitgliedstaat). Dieses Problem ist meines Erachtens wie folgt zu lösen:

- Die außenhandelsstatistische Meldung wird auf der Grundlage der Zollanmeldung erstellt (also im Mitgliedstaat des Einführers).
- Für die Statistik des Warenverkehrs zwischen Mitgliedstaaten sind jedoch die Versendung und der Eingang zu melden, da die Waren sich im Zeitpunkt der Beförderung zum Mitgliedstaat des Einführers bereits im zollrechtlich freien Verkehr, in der aktiven Veredelung oder im Umwandlungsverfahren befinden (in den übrigen Fällen ist keine statistische Meldung erforderlich).

Im Rahmen des modernisierten Zollkodex soll das vereinfachte Anmeldeverfahren mit dem Anschreibeverfahren zusammengefasst werden. Da auch dann der Ort der Anmeldung bzw. Anschreibung und der Ort der Überlassung der Waren auseinander fallen, könnte der hier für das derzeitige Anschreibeverfahren beschriebene Lösungsansatz weiterhin verwendet werden.

6. Schlussfolgerung

Die zentrale Zollabwicklung ist kein neues Konzept; bei der Ausfuhr ist sie bereits die Regel, und kann sie bei der Einfuhr auch schon in Anspruch genommen werden, allerdings unter erschwerten Bedingungen. Von Seiten der Wirtschaft wurde mit Nachdruck die Forderung vorgebracht, die zentrale Zollabwicklung bei der Einfuhr auf breiter Ebene zugänglich zu machen, und diese Zielsetzung wird von der Kommission nachdrücklich unterstützt. Die Mittel zur Erreichung dieses Ziels sind:

- die Modernisierung des Zollkodex und seiner Durchführungsvorschriften,
- die Einführung des gemeinschaftsweiten Automatisierten Einfuhrsystems (AIS) sowie
- die Erfassung der Wirtschaftsbeteiligten in einem Register, das jedem von ihnen eine gemeinschaftsweit gültige Kennnummer zuteilt und gegebenenfalls erteilte Bewilligungen für Verfahrensvereinfachungen angibt.

Vieles lässt sich schon vor der Modernisierung des Zollkodex erreichen. Aus diesem Grunde sollen die Konzepte der zentralen Zollabwicklung sowie des einzigen Zugangsportals in Seminaren und Arbeitsgruppen unter Teilnahme der Wirtschaftsbeteiligten intensiv behandelt werden, damit die derzeitigen Hindernisse (die bei gutem Willen schon heute in vielen Aspekten überwunden werden können) einer breiten Nutzung dieser Vereinfachungen nicht länger entgegenstehen. Dies wird – wie in der Agenda von Lissabon vorgesehen – zu einer größeren Wettbewerbsfähigkeit und mehr Wachstum in der Gemeinschaft führen. Die nationalen Zollverwaltungen würden

durch ihre Zusammenarbeit innerhalb der EU im Sinne einer einzigen Verwaltung zu einem effizienteren Funktionieren der Zollunion und des Binnenmarktes beitragen. Eine weitere Herausforderung wird darin bestehen, die übrigen an den Grenzen tätigen Behörden (z.B. Polizei, Veterinär-, Umweltschutzbehörden) dazu zu bringen, dass sie so handeln, als wären sie eine einzige Behörde (Single Window, One Stop Shop), und die Förmlichkeiten aus anderen als zollrechtlichen Gründen (z.B. Steuerrecht, Statistik) im Sinne einer zentralisierten Einfuhrabwicklung zu erleichtern.

7. Zusammenfassung

Das Konzept der „zentralen Zollabwicklung“ soll es ermöglichen, dass ein Ein- oder Ausführer seine summarische Anmeldung und/oder seine – gegebenenfalls vereinfachte – Zollanmeldung in elektronischer Form von seinen Räumlichkeiten aus übermitteln kann, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Waren in die Gemeinschaft gelangen oder aus welchem sie die Gemeinschaft verlassen. Die Erhebung bzw. der Erlass oder die Erstattung der Einfuhrabgaben soll grundsätzlich durch diejenige Zollstelle erfolgen, die für den Ort zuständig ist, an dem der Ein- oder Ausführer niedergelassen ist und seine Aufzeichnungen führt.

In Bezug auf das *Ausfuhrverfahren* handelt es sich bereits im Rahmen des derzeitigen Zollkodex um das Regelverfahren, da die Ausfuhranmeldung grundsätzlich bei der für den Niederlassungsort des Ausführers zuständigen Zollstelle abgegeben und bearbeitet wird. Erfolgt die Anmeldung in elektronischer Form oder wurde das Anschreibeverfahren bewilligt, kann der Ausführer die erforderlichen Schritte schon heute von seinen Räumlichkeiten aus einleiten, auch wenn die Waren die Gemeinschaft aus einem anderen Mitgliedstaat verlassen; allerdings muss er ein Begleitpapier für die Bescheinigung des Ausgangs erstellen, da die Informationssysteme der Mitgliedstaaten noch nicht vernetzt sind. Bei der Ausfuhr stellt sich das Problem der Abgabenerhebung in der Regel nicht und so ist bei einer Ausfuhr von Waren über einen anderen Mitgliedstaat in der Regel weder eine Bewilligung noch eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten erforderlich.

Die Abwicklung des Ausfuhrverfahrens wird demnächst durch das Automatisierte Ausfuhrsystem verbessert, das eine elektronische Kommunikation zwischen den Ausfuhr- und Ausgangszollstellen aller Mitgliedstaaten ermöglicht. Dieses elektronische System wird ab 2006 eingeführt und das Abstempeln des Ausgangsnachweises ersetzen. Ein verbindlicher Zeitpunkt für seine Anwendung durch alle Mitgliedstaaten ist noch festzulegen. Auf Grund der VO (EG) Nr. 648/2005 muss das System gemeinschaftsweit spätestens drei Jahre, nachdem diese Verordnung anwendbar geworden ist (d.h. die Durchführungsbestimmungen hierzu in Kraft getreten sind, wahrscheinlich 2006), zur Verfügung stehen.

Bei der *Einfuhr* ist die zentrale Abwicklung, bei der die Einfuhrabgaben durch die für den Niederlassungsort des Beteiligten zuständige Zollstelle erhoben werden, nach dem derzeit geltenden Zollkodex nur beim Anschreibeverfahren möglich. Die Zollschild entsteht in diesem Fall am Ort, an dem die Anmeldedaten angeschrieben werden. Beim vereinfachten Anmeldeverfahren entsteht die Zollschild hingegen an dem Ort, an dem die vereinfachte Anmeldung abgegeben wird, sodass dieses Verfahren für die zentrale Abfertigung bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr nicht sehr geeignet ist. Zahlreiche Zollverwaltungen haben nach gemeinsa-

mer Abstimmung die zentrale Abwicklung beim Eingang von Waren in einem anderen Mitgliedstaat bewilligt (sog. einzige Bewilligung), insbesondere für die aktive Veredelung, das Zolllagerverfahren und – seltener, aber für die Wirtschaftsbeteiligten von großer Bedeutung – die Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr (insoweit unter Nutzung des Anschreibeverfahrens). Die Kommission möchte solche Initiativen mit Seminaren und Arbeitsgruppen unterstützen und ausbauen. Dabei werden auch die Ursachen untersucht, die bisher die breitere Anwendung einziger Bewilligungen und der zentralen Abwicklung behindern, wie z.B. die Aufteilung des nationalen Anteils an den Zolleinnahmen, die Förmlichkeiten für Mehrwertsteuer und Statistik, die Risikoanalyse und die Kontrollmethoden. Um das Bewilligungsverfahren zu beschleunigen, sollen ein Standardformular für den Antrag auf die und die Erteilung der einzigen Bewilligung sowie Leitlinien erarbeitet werden.

Im Entwurf für einen modernisierten Zollkodex soll die Nutzung der zentralen Zollabwicklung wesentlich vereinfacht werden. Erstens werden die derzeitige vereinfachte Anmeldung und das Anschreibeverfahren miteinander verschmolzen. In den Fällen, in denen die zentrale Anmeldung bewilligt wurde, soll die Einfuhrzollschuld an dem Ort entstehen, an dem die vereinfachte Anmeldung abgegeben bzw. angeschrieben wird und wo die ergänzende Zollanmeldung abzugeben ist (zweistufige Anmeldung), also am Niederlassungsort des Einführers. An diesem Ort würde eine Zollschuld auch dann entstehen, wenn ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter im Rahmen der zentralen Zollabwicklung eine vollständige Anmeldung abgibt (einstufige Anmeldung). Ferner werden die Bestimmungen für die Abgabe und Annahme der Zollanmeldung so geändert, dass der Ort der Anmeldung nicht notwendigerweise auch der Ort der Gestellung der Waren sein muss. Ein zugelassener Wirtschaftsbeteiligter kann bei der für seinen Niederlassungsort zuständigen Zollstelle seine vollständige oder vereinfachte Zollanmeldung für Waren abgeben, die anderswo – sogar in einem anderen Mitgliedstaat – gestellt werden. Außerdem brauchen die Waren nicht an den Niederlassungsort des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten verbracht zu werden, sondern können direkt zum Kunden, auch wenn dieser in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist, befördert werden. Somit können multinationale Unternehmen ihre Geschäfte in der EU über eine einzige Zollstelle abwickeln. Der Nutzen einer solchen Lösung würde sich noch vergrößern, wenn auch die Mehrwertsteuer-, Verbrauchssteuer- und Statistikregeln eine solche Zentralisierung (Single Window, One-Stop-Shop) stärker als bisher unterstützen würden.

Die Art und Weise des Datenaustauschs zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten vor und nach der Bewilligung einer vereinfachten Anmeldung und/oder zentralen Abfertigung sind in den Durchführungsvorschriften zum Zollkodex sowie Leitlinien festzulegen. Der Informationsaustausch zwischen der Eingangszollstelle und der für den Einführer zuständigen Zollstelle bezüglich der Ankunftsmitteilung, der Kontrolle bzw. Kontrollergebnisse und der Überlassung der eingeführten Waren wird bereits im geplanten automatisierten Einfuhrsystem berücksichtigt. Gemäß den kürzlich beschlossenen Änderungen des Zollkodex muss ein solches IT-System – zumindest in Bezug auf summarische Anmeldungen – binnen drei Jahren nach dem In-Kraft-Treten der Durchführungsvorschriften hierzu in jedem Mitgliedstaat eingerichtet sein und angewendet werden, voraussichtlich also im Jahr 2009.

Authorised economic operators and centralised clearance

Michael Lux, Head of Unit “Customs legislation
and control of the application of Community law”,
European Commission, Directorate General “Taxation and Customs Union”

Contents

1. Basic principles
2. Clearance at export
 - 2.1 Legislation in force
 - 2.2 The latest amendments to the CC
 - 2.3 Modernised Customs Code
3. Clearance at import
 - 3.1 Legislation in force
 - 3.2 The latest amendments to the CC
 - 3.3 Modernised Customs Code
4. VAT issues
5. Statistical issues
6. Conclusion
7. Summary

1. Basic principles

In its Communication on the role of customs in the integrated management of external borders,¹ the Commission proposed to rationalise and enhance the efficiency of external border controls, which should in the case of imports be achieved through the following measures:

- safety and security controls protecting European society, will, in principle, be performed at the entry point into the Community;
- other controls – in particular those aimed at protecting the fiscal, economic and financial interests of the Community and its Member States – will normally be performed at an inland customs office or at the trader’s premises.

In its Communication on a simple and paperless environment for Customs and Trade,² the Commission set out the following benefits of centralised clearance:

1 COM(2003) 452, p. 36.

2 COM(2003) 452, p. 2.

- border customs offices can focus on admissibility and security checks of goods entering into the Community,
- inland customs offices will carry out all other controls, such as customs duty, fiscal and commercial policy controls, except where a control at the border is required.

An authorised economic operator shall be able – instead of declaring the goods for transit or another customs procedure at the customs office of entry – to opt additionally for centralised clearance in one of the following ways:

1. *Two step declaration*: To declare goods for import electronically, normally before their arrival, to the customs office responsible for the place where the trader is established with a set of core data (including indication of which customs procedure they are entered for, e.g. free circulation or a suspension arrangement, such as customs warehousing) and have the goods released into the procedure at the customs office of entry on the basis of such data, without transit to the place of destination. Subsequently, to lodge a complete customs declaration for all imports during the reporting period electronically to the customs office responsible for the place where the trader is established; alternatively, the trader can grant this customs office access to the required declaration data and documents in his electronic system; or,
2. *One step declaration*: To lodge a complete customs declaration of the goods to the customs office responsible for the place where the trader is established, even though this place is situated in a Member State other than the Member State in which the goods were introduced into the Community; this option may (as option 1) be combined with deferred payment, so that the duties can be paid on a monthly basis.

In either case, following an exchange of data limited to that necessary for granting the release of the goods between the customs office at the place where the declarant is established (the customs office of import) and the customs office of entry, and after any physical control of the goods decided upon as a result of risk analysis carried out, the goods are released to the declarant or freight forwarder. The duty is paid at the office of import, i.e. at the place where the declarant is established. The goods need not be moved to the customs office of import but can be delivered direct to the customer, even if he is established in another Member State. This enables multinational companies to have all their imports in the EU cleared at one customs office. However, where the point of destination is situated in another Member State than that of the point of entry, arrangements must be in place for the payment of excise duty and VAT in that Member State and possibly for the redistribution of the 25% national share of customs revenue.

A further concept is the creation of access points. These could be used by economic operators for the lodging of electronic customs declarations to any customs office within the EU. Such access points would either be provided by private companies or by Member States' customs services.

By making use of an access point of their choice (which could be called 'single access point' or even 'my access point') economic operators could lodge declarations not only to the customs administration where they are established, but to the customs administration in any Member State. In other words, economic operators would only need one access point to lodge declarations, independently of the Member State which would

handle the declaration under the customs rules. The service of 'access point' providers would be limited to a 'passing on' the customs declaration and other required electronic attachments (e.g. licences) to the competent customs administration where the declaration will be accepted and further processed.

In this case, processing of the declaration, any physical control of the goods, and payment of duties and release of the goods will be carried out solely at the customs office to which the customs declaration is presented. Contrary to the centralised clearance concept, there is no task-sharing between the customs office at the place where the importer is established and the customs office at which the goods are presented at entry.

From the perspective of the customs authorities there would be 'multiple access points'. With this approach, existing electronic interfaces between economic operators and customs administrations could be maintained and new electronic connections with customs administrations established.

2. Clearance at export

For exports, centralised clearance has been the standard procedure since the introduction of the Customs Code. This is because the Member States wanted to retain the responsibility for the control of goods which are to be exported from their territory, even if the customs office of exit is located in another Member State.

2.1 Legislation in force

According to Article 161 (5) CC, the export declaration must normally be lodged at the customs office responsible for the place where the exporter is established. This is also the place where the goods must be presented. However, the obligation to present the goods can be waived under the local clearance procedure (Article 76 (1) (c) CC). If goods are declared for export at the place where the exporter is established and the goods are situated in another Member State, a single authorisation is necessary, requiring the approval of the other Member State concerned.

In the second stage of the export procedure the goods and a copy of the export declaration must then be presented at the customs office of exit, so that it can supervise and certify the physical departure of the goods from the customs territory of the Community (Article 793 CCIP), e.g. for the purposes of VAT exemption or export refunds.

As an alternative to the basic rule, goods can be presented to customs and declared for export at the place where they are packed or loaded for export shipment (Article 161 (5) CC). The role of the customs office of exit is not affected by this alternative. Where export refunds are to be granted, this alternative is the only option available, because export refunds legislation attaches more importance to physical checks on goods than to checks on data provided by the exporter, which can be better controlled on the basis of the exporter's records, on which the standard rule governing the export declaration focuses.³

³ Articles 226-238, 789-791 and Article 794 CCIP contain other special rules concerning the place where the export declaration is lodged. See also Lux, *Das Zollrecht der EG*, Chapter XV, p. 5 et seq.

The Automated Export System (AES), the first phase of which (the Export Control System – ECS) is currently being developed, will make it possible to replace the current paper declarations by electronic messages exchanged between the customs offices of export and exit. The procedure is more or less the same as when messages are exchanged under the NCTS between the customs offices of departure and destination: the customs office of export provides the customs office of exit with the required data from the export declaration; the customs office of exit sends the confirmation of exit to the customs office of export, which in turn informs the exporter and the VAT office or the export refund authority. The security related aspects of this system are addressed below.

2.2 The latest amendments to the CC

For users of the export procedure, adoption of Regulation (EC) No 648/2005⁴ means no change at the level of the CC. This conclusion can be drawn from new Article 182b (1) CC, which stipulates that the “export declaration is to be lodged at the customs office of export before the goods are taken out of the customs territory of the Community”. This was already implicitly provided for in Article 161 CC. However, at the level of the implementing provisions the following changes will occur:

1. Time limits will be established by which the export declaration is to be lodged (Article 182a (2) CC).⁵ In cases where the export declaration already has to be lodged before the goods leave the customs territory of the Community, no change will occur in practice apart from the few cases in which the deadline is earlier than at present.
2. The export declaration must contain the security-related data which are to be laid down in the CCIP (Article 182b (3) CC).
3. The current possibility of informing the customs office of export after the goods have left the customs territory of the Community (Articles 288, 289 CCIP) cannot – except in some specific cases (e.g. electricity, pipelines) – be maintained, given that a minimum data set concerning the goods must be available at the customs office of exit for security checks.
4. The introduction of criteria for granting the status of an authorised economic operator (Article 5a CC), will allow for this status to be taken into account in the authorisation for the simplified declaration procedure and the local clearance procedure; at the same time it is intended to fix standard criteria at Community level, which will make the application of these simplifications easier where several Member States are involved (so-called “single authorisations”).
5. A common risk management framework and common risk criteria and priority control areas will be established (Article 13 CC).
6. Articles 182b to 182d CC stipulate that, following a transitional period of three years (starting from the date of entry into force of the implementation provisions),

4 OJ L 117, 4 May 2005, p. 13.

5 The German version of Article 182a (2) CC creates the misleading impression that the time limits are to be laid down for specific conditions and specific movements of goods only. However, the original (English) version clearly states that a general time limit is to be laid down, which may vary according to the specific circumstances and types of traffic.

an electronic exchange of data between the exporter or carrier and the customs office of export and between the customs office of export and customs office of exit is mandatory. The Automated Export System will ensure the exchange of security-related data, simplified export declarations and local clearance notifications between the customs offices of export and exit.

2.3 Modernised Customs Code

Article 161 CC and the new Articles 182a-182d CC already stipulate that the details of the data exchange between the exporter and the customs authorities, and between the customs offices of export and exit, are to be laid down in the implementing provisions (see also Articles 154-159 draft CC Rev. 4). Therefore, the only further changes to be expected are the following:

- There will be an obligation to lodge an export declaration or re-export notification by electronic means, where no exception applies (Article 90 draft CC Rev. 4). However, such an obligation already exists by virtue of Article 182d CC after the expiry of the transitional period (three years) in case of goods leaving the customs territory of the Community on the basis of a summary declaration.
- The different arrangements for simplified declarations will be merged to a single arrangement (Article 104 draft CC Rev. 4).
- Article 5 (2) draft CC Rev. 4 will provide the legal basis for laying down the rules for all types of data exchange between traders and customs administrations as well as between customs administrations.

It is expected that the Automated Export System will have been introduced by the time the modernised Customs Code enters into force or will be applied throughout the customs territory shortly afterwards. This will encourage the widespread use of electronic export declarations, which is currently hampered by the lack of interoperability between Member States' clearance systems, which means that paper documents are still normally used whenever goods leave the customs territory of the Community from a Member State other than that where the exporter is established and where he lodged the electronic declaration.

3. Clearance at import

Centralised import clearance is still more the exception than the rule, in particular if several Member States are involved. The main reasons for this are:

1. Where a simplified or a complete declaration is lodged at the customs office of entry, the current rules in the CC as to where a customs debt is incurred upon release for free circulation do not allow the customs debt to be incurred at the place where the company is located. Only under the local clearance procedure is the customs debt incurred at the place of local clearance, i.e. at the place where the declarant is established. Where no single authorisation exists (which has received agreement between the Member States concerned) a transit procedure must be used before-hand. Furthermore, contrary to the customs procedures for economic impact (Art. 500, 501 CCIP), no explicit rules for single authorisations exist with regard to release for free circulation.

2. The Member States' electronic clearance systems cannot interoperate and exchange data (with the exception of the NCTS).
3. The question as to whether and, if so, in which proportion the 25% national share of import duties is redistributed between the Member States in case of release for free circulation, as well as the reconciliation with the VAT, excise and statistical rules, pose problems.
4. There are differences of opinion as to the best method of checking the goods. Member States therefore need too much time to agree on this during the process of granting single authorisations.

The Commission services therefore intend to tackle these issues as follows:

1. In order to facilitate centralised clearance, with or without the use of simplified declarations, the rules on the place where a customs declaration must be lodged will be revised, to dissociate the place of declaration from the place where the goods are presented (Article 89 (2) draft CC Rev. 4). Article 201 CCIP should also be redrafted.⁶ This will allow an authorised economic operator to lodge a customs declaration at the office responsible for the place where he is established for goods presented elsewhere, even in another Member State. The goods need not be moved to the place where the authorised trader is established but can be delivered direct to the customer, even if he is established in another (third) Member State. This will enable multinational companies to conduct all of their EU business via one customs office and their only other obligation will be to respect the rules for the payment of VAT and excise duties and to submit any Intrastat returns required.

The rules on the place where the customs debt is incurred must therefore be changed, so that authorised economic operators can pay their customs duties to the customs office responsible for the place where they are established (Articles 54 and 104 draft modernised CC Rev. 4). This does not affect the rules for the payment of VAT and excise duties or the rules governing the area of statistics.

Rules on granting single authorisations for release for free circulation should be adopted already in the framework of the current Customs Code.

2. The interoperability between the Member States' import clearance systems will be achieved by the Automated Import System (AIS), currently under development. A Community-wide system must also be set up to store trader identification numbers and authorised simplifications at central or decentralised level. The legal basis will be provided in the modernised CC (Article 8 (4) draft CC Rev. 4).
3. A working group has been set up under the Customs 2007 programme with the aim of developing a common application and authorisation form for single authorisations, which will be valid in more than one Member State, notably for release for free circulation. In this context, a solution should be drafted on how to handle the redistribution of the national share of import duties between the Member States concerned. When Decision 2000/597/EC, Euratom is renewed, any negative impact of the rule fixing the national share of customs revenue at 25% on the single market and the customs union will need to be discussed.⁷

⁶ This amendment should already be made under the current Customs Code.

⁷ See COM(2004) 505, Technical Annex, Part I, point 3.3.

Seminars between customs and fiscal experts and between customs and statistical experts from administrations and the business world have been and will be organised, in order to identify where real problems exist and to propose solutions where there is a lack of coherence between customs and fiscal or statistical rules.

4. Work on risk analysis and audit-based controls has already made good progress under the Customs 2007 programme. What is needed now is to take due account of these results when authorising simplifications (in particular in case of local clearance) and performing subsequent audits. In this respect, additional measures aimed at administrative practices might prove necessary, in particular with regard to the sharing of responsibilities for the checking of goods between the customs office of entry and the customs office responsible for the place where the importer is established.

3.1 Legislation in force

At export, clearance is already normally carried out at the place where the exporter is established. At import, economic operators have freedom of choice as to where they release the goods for free circulation, though the customs debt on importation is incurred at the place where the declaration for release for free circulation is lodged (Article 215 (1) (1st indent) CC). At present, the place of declaration is the place where the goods are presented, either directly on entry or following transit (Article 201 CCIP). If the customs office of entry to the Community is at a different place from the customs office of import, i.e. the customs office responsible for the place where the importer is established and where he wishes to place the goods under release for free circulation, the importer must either:

- use a transit procedure, even if both the customs offices are situated in the same Member State; or
- place the goods under the customs warehousing procedure and transfer them under the rules for that procedure to his premises (Articles 511–514 CCIP); where two Member States are involved, this requires a single authorisation (Articles 500 and 501 CCIP); or
- declare the goods for release for free circulation at the customs office of entry; if he is established in another Member State he must, for practical reasons, use a representative. This generates additional costs if he has staff for customs clearance in his own Member State. Further complications may result from the intra-Community rules on VAT, excise duties and Intrastat.

All of these alternatives generate unnecessary costs and, if an importer wishes to avoid them, the only option available is to use the local clearance procedure, under which the customs debt is incurred at the place where the release for free circulation is entered in the records, i.e. at the place where the importer is established (Article 76 (1) (c) CC). In order to allow the customs office of entry to release the goods (Article 73 CC), a notification is necessary (Article 266 CCIP). The application of this procedure requires an authorisation (Article 76 CC, Article 263 CCIP). Where the customs office responsible for the importer is situated in a different Member State from the customs office of entry, a single authorisation based upon agreement between the two Member States is needed. The use of such arrangements is also cur-

rently hampered by the lack of interoperability between Member States' import clearance systems (see below for the consequences in terms of VAT and statistics).

3.2 The latest amendments to the CC

Regulation (EC) No 648/2005 affects the release for free circulation, or for another customs procedure such as customs warehousing, only as far as the following aspects are concerned:

- A summary declaration must be lodged, normally by the carrier, within specified time limits before the goods arrive (Article 36a and Article 36b (3) CC).⁸ This arrangement should permit early risk analysis to target goods for inspection. Following their arrival, the goods are placed in temporary storage.
- The data elements of the summary declaration will be laid down at Community level; they will be enhanced by security related data (Article 36b (1) CC).
- The subsequent customs declaration for the procedure, which may, where authorised, be a simplified declaration, shall be lodged within the time limits specified for temporary storage (20 or 45 days, see Article 49 CC).
- If the customs declaration is also to be used as summary declaration, in which case it must contain the security related data prescribed for a summary declaration (Article 36c (1) CC), it has to be lodged before the arrival of the goods.
- The introduction of criteria for granting the status of an authorised economic operator (Article 5a CC), will allow for this status to be taken into account for the authorisation of the simplified declaration procedure and the local clearance procedure; at the same time it is intended to harmonise the other criteria at Community level, which will make the application of these simplifications easier where several Member States are involved (so-called “single authorisations”).
- After the transitional period of three years, all summary declarations, or customs declarations which replace them, must be lodged in electronic form (Article 2 of Regulation [EC] No 648/2005).

An Automated Import System (AIS) is currently being developed in order to allow the exchange of pre-arrival data between the customs office responsible for the importer and the customs office of entry. In most cases, however, the summary declaration will be lodged by the carrier, and the importer will subsequently declare the goods for release for free circulation, as combining both types of declaration requires the flow of the data between all the operators to be well organised. The AIS can also be used for exchanging data between these offices, for the purposes of the subsequent declaration placing the goods under a customs procedure (where centralized import clearance is used, the local clearance procedure would be applied).

3.3 Modernised Customs Code

The modernised CC will create a legal basis under which, for an authorised economic operator releasing goods for free circulation, the customs debt will be incurred at the

⁸ The German version of Article 36a (4) CC creates the misleading impression that the time limits are to be laid down for specific circumstances and specific movements of goods only. However, the original (English) version clearly states that a general time limit is to be laid down, which may be varied depending on specific circumstances and types of traffic.

place where the holder of the authorisation is established, irrespective of the Member State in which the goods are entering into the Community. This should be achieved by:

- dissociating the place where a customs declaration must be lodged or the goods must be entered in the records from the place where the goods are presented (Article 89 (2) draft CC Rev 4) so that goods can be released by another customs office than the office to which the declaration was lodged or was is deemed to have been lodged (Article 92 and 102 draft CC Rev. 4);
- merging the simplified declaration and the local clearance procedure; the customs debt would then arise at the place where the subsequent periodic or recapitulative declaration is to be lodged in accordance with the authorisation (Article 104 (3) (4th subparagraph) draft CC Rev. 4);
- determining rules for the electronic exchange of information between different customs offices (Article 10 (2) draft CC Rev. 4).

As with other customs procedures, there will be an obligation to lodge the declaration for release for free circulation in electronic form, save where an exception applies (Article 90 draft CC Rev. 4).

The Automated Import System will support the exchange of data between the customs office of entry and the customs office of import supervising the procedure and, thereby, centralised clearance, increasing the use of simplified procedures and maximising the benefit to authorised economic operators.

Importers will, of course, remain free not to use centralised clearance. They may continue to release their goods for free circulation either at the customs office of entry to the Community or at the customs office responsible for their place of establishment, in which case they must use a transit procedure.

4. VAT issues

During the consultations on the modernised CC economic operators welcomed the idea of centralised clearance but called for simplifications in respect of the value added tax (VAT) rules. This requires an explanation of the current rules.

Article 2 of the Sixth VAT Directive⁹ subjects in general two types of transactions relating to goods to VAT:

1. the supply of goods effected for consideration within the territory of the country by a taxable person acting as such (the term 'supply of goods' is defined in Article 5 (1) of the Sixth VAT Directive as meaning the transfer of the right to dispose of tangible property as owner, including some types of transfer or actual handing over of goods as defined in paragraph 4 of this Article), and
2. the importation of goods.

Special arrangements exist for the taxation of trade between Member States (Articles 28a – 28n of the Sixth VAT Directive).

“Importation” is defined as the introduction of goods into the territory of the European Community (Article 7 (1) of the Sixth VAT Directive). However, VAT on impor-

⁹ Directive 77/388/EEC, OJ L 145, 13 June 1977, p. 1.

tation is (not yet) due where non-Community goods are placed under temporary storage, external transit, temporary admission with full relief from import duties, customs warehousing or inward processing (suspensive procedure), a free zone or a free warehouse (Articles 7 (3) and 16 (1) (B) of the Sixth VAT Directive). In such cases, VAT on the importation is due only when the goods cease to be subject to the relevant customs arrangement but have not been re-exported, which in most cases means they have been released for free circulation.

The suspension of import VAT stipulated in Article 7 (3) of the Sixth VAT Directive does, however, not derogate from the provisions concerning the supply of goods and intra-Community transactions.

According to Article 16 (1) of the Sixth VAT Directive, Member States may, subject to the consultations provided for in Article 29 of this Directive, take special measures designed to relieve from VAT all or some of the transactions mentioned therein, provided that those transactions are not aimed at final use or consumption and that the amount of VAT charged at entry for home use corresponds to the amount of VAT which should have been charged otherwise. This provision covers imports of goods which are intended to be placed under fiscal warehousing arrangements, and supplies of goods which are intended to be placed either in temporary storage, free zones and free warehouses, or placed under customs or fiscal warehousing or inward processing. Consequently, for example, if goods are entering into the Community in the Netherlands, placed there under customs warehousing, and subsequently moved under a transit procedure to Germany, this transaction might be relieved from VAT according to Article 16 (1) of the Sixth VAT Directive. However, if such transaction is aimed at final use or consumption of goods in Germany, this will be considered as an intra-Community acquisition in the Member State of destination (here: Germany) and will generate a VAT debt (see Article 28a of the Sixth VAT Directive).

Additionally, according to Article 28c (D) of the Sixth VAT Directive, Member States must exempt the importation from VAT if this importation is followed by an intra-Community supply and an intra-Community acquisition. In this case, not only the importation but also the intra-Community supply following importation is exempt and a VAT debt due on the importation arises in the Member State of acquisition. However, Member States must lay down the conditions governing this exemption with a view to ensuring its correct and straightforward application and preventing any evasion, avoidance or abuse regarding the payment and discharge of VAT obligations. In particular, such rules might require sufficient evidence of the arrival of goods and the intra-Community acquisition in the Member State of destination as well as the payment of VAT in that State.

Since in certain cases, the importer cannot avoid the application of the rules on the taxation of intra-Community transactions by using a suspensive procedure (in particular where a transaction involves the transfer of ownership of goods under a suspensive customs procedure and the Member State concerned did not implement Article 16 (1) of the Sixth VAT Directive), the release of goods for free circulation in the Member State of entry might be considered by some traders as a more preferable option, given that the goods will then be already in free circulation when subsequently shipped to the Member State of destination and all the customs and fiscal obligations due on the importation are fulfilled.

Release for free circulation in the Member State of entry has, however, a number of disadvantages:

- Importers have to lodge their customs and VAT declarations in another Member State, possibly using a representative.
- The Member State in which the importer is established loses its national share (25%) of the customs revenue and is unable to use the mechanisms developed for customs purposes (in future: Automated Import System) to monitor the movement of goods, having to fall back instead on administrative cooperation in the field of value added tax.¹⁰

The idea of centralised customs clearance therefore offers an interesting alternative where:

- importers need deal only with the customs administration competent for them in the context of the authorisation procedure;
- the customs administration competent for the importer's place of establishment retains at least part of the share of customs revenue earmarked for the Member States and can monitor the movement of goods between the Member State of entry and the Member State of destination by means of the exchange of data for the purposes of release for free circulation and subsequent customs controls;
- the tax authorities receive data that is both more detailed and monitored by the customs authorities concerning movements of goods between Member States (this data might be used in the monitoring of intra-Community supplies and acquisitions for the purposes of VAT payment and collection);
- a shift in import clearance to certain Member States who are favoured by their geographical location or other circumstances can be avoided; this maintains employment in the Member States where the importers are established.

The organisation of the data flows required in cases where the goods are delivered to another Member State than that where the importer is established needs, however, to be analysed.

An even greater simplification could, of course, be achieved if the use of centralised clearance led to the waiving of VAT formalities for intra-Community transactions, the tax declaration being lodged and the right to deduct being exercised directly in the Member State in which the goods are to remain (i.e. taxation in the Member State of consumption).

The philosophy behind the VAT one-stop shop¹¹ proposed by the Commission is comparable to the idea of centralised clearance. It would enable taxable persons making taxable supplies and services for which they are liable to pay VAT in a Member State where they are not established, to fulfil their declaration obligations in their Member State of registration. That administration will then forward the relevant information to the Member State of destination concerned. This would free taxable persons from the need to register for VAT purposes in every Member State in which they supply goods or services. The main priority for centralised import clearance is,

10 Council Regulation (EC) No 1798/2003; OJ L 264, 15 October 2003, p. 1.

11 COM(2004) 728, 29 October 2004.

however, to find a way of facilitating transactions between two persons registered for VAT, i.e., business-to-business (B2B) transactions.

5. Statistical issues

Under the rules on foreign trade statistics,¹² goods are only recorded as imports if:

- they are released for free circulation (including after a transit or customs warehousing procedure) or
- they are entered for inward processing or for processing under customs control (including after a transit or customs warehousing procedure).

The other customs procedures (transit, warehousing, temporary admission) and customs arrangements (free zone) are not covered by foreign trade statistics.

Under the rules on the movement of goods between Member States (Intrastat),¹³ statistics are collected on intra-Community shipments in both the Member State of dispatch and the Member State of arrival with regard to:

- Community goods, except goods which are only transiting through a Member State, and
- non-Community goods which have been entered for inward processing or processing under customs control in the Member State of dispatch, except goods which are only transiting through a Member State.

Statistics are not kept on Community goods which are only in transit or non-Community goods which are being shipped between Member States under a transit, customs warehousing or temporary admission procedure.

This has the following consequences for the clearance of imports in a Member State other than that in which the importer is established:

- If the goods are released for free circulation in the other Member State, not only must they be declared for the purposes of the foreign trade statistics (part of the customs declaration), but their dispatch and their arrival in the Member State where the importer is established, if that is where they are being shipped, must also be declared. The same goes for goods entered for inward processing or for processing under customs control.
- If the goods are entered in the other Member State for another customs procedure (transit, customs warehousing, temporary admission) or are covered by the temporary storage or free zone arrangements and are subsequently shipped to the importer's Member State under a suspensive procedure, the only declaration necessary is the customs declaration.

The same principles must apply where a simplified procedure is used between two Member States. This means that an intra-Community movement of goods (dispatch and arrival) only has to be declared where the goods are entered for release for free circulation, inward processing or processing under customs control in the Member State of entry and then shipped to the Member State of destination. Under the simplified declaration procedure, the place of declaration and release are in the same

12 Council Regulation (EC) No 1172/95; OJ L 118, 15 October 2003, p. 10.

13 Council Regulation (EC) No 638/2004; OJ L 102, 7 April 2004, p. 1.

Member State, leaving no doubt as to where the goods were entered for the procedure. Under the local clearance procedure, however, these two places are disassociated. According to Article 76 (3) CC, the declaration is deemed to have been made where the goods are entered in the records, i.e. in the importer's Member State, whereas the release of the goods under Article 73 CC takes place where they are presented, and possibly inspected, i.e., in the Member State of entry. This problem should, I feel, be resolved as follows:

- The declaration for the purposes of the foreign trade statistics should be drawn up on the basis of the customs declaration, i.e. in the importer's Member State.
- Dispatch and arrival are, however, to be declared for the purposes of statistics on movements of goods between Member States, since the goods have already been released for free circulation, inward processing or processing under customs control before the goods are moved to the Member State where the importer is established (no statistical declaration is required in the other cases).

In the modernised CC, the simplified declaration procedure should be merged with the local clearance procedure. Since the place of declaration or entry in the records and the place of release will then also be dissociated, the solution described for the current local clearance procedure could continue to be applied.

6. Conclusion

Centralised clearance is not a new concept; it is already the norm for exports, and may also be used for imports, albeit under stricter conditions. Business is pressing for the broad application of centralised clearance to imports, and this aim has the Commission's emphatic support. The means of achieving these objectives are:

- the modernisation of the CC and its implementing provisions,
- the introduction of the Community-wide Automated Import System (AIS),
- the inclusion of economic operators in a register, which issues each with a registration number valid throughout the Community and records any authorisations for simplifications they hold.

Much can be achieved even before the Customs Code is modernised. For this reason, the concepts of centralised customs clearance and a 'single access point' are being discussed intensively in seminars and working groups that include economic operators, so that the current obstacles, which could already be largely overcome if there were a will to do so, no longer hinder wide use of these simplifications. This will – as provided for in the Lisbon Agenda – lead to greater competitiveness and faster growth in the Community. National customs administrations, throughout the EU, cooperating like a single administration, would further contribute to the efficient functioning of the customs union and the internal market. Another challenge will be to induce the other border authorities (e.g. police, veterinary administrations, environmental agencies) to act as though they were a single administration (single window, one-stop shop) and simplify non-customs formalities (e.g. tax and statistical requirements) for centralised import clearance.

7. Summary

Centralised clearance is intended to allow importers or exporters to lodge their summary and/or customs declarations, including simplified declarations, in electronic form from their own premises, irrespective of the Member State in which the goods enter the Community or from which they leave it. The collection and the repayment or remission of import duties will normally be handled by the customs office responsible for the place where the importer or exporter is established and keeps his records.

Centralised clearance is already the norm for the export procedure under the current CC, given that the export declaration is normally lodged with, and processed by, the customs office responsible for the place where the exporter is established. Where the declaration is lodged in electronic form or the local clearance procedure is authorised, exporters can already do this from their own premises, even where the goods leave the Community from another Member State, although they have to make out accompanying documents to attest the exit because the Member States' computer systems have still to be interlinked. The payment of duty is not normally an issue at export, so there is normally no need either for an authorisation or for an agreement between the Member States concerned when goods leave the Community from another Member State.

The export procedure will shortly be improved by the Automated Export System, which permits customs offices of export and exit in all Member States to communicate electronically. This electronic system will be introduced from 2006 and replace the stamping of proof of exit. The deadline for its application by all Member States has yet to be determined. Under Regulation (EC) No 648/2005, the system must be available throughout the Community within three years of that Regulation's application, i.e. the entry into force of its implementing provisions which is expected for 2006.

As regards imports, the current CC permits centralised clearance, whereby import duties are collected by the customs office responsible for the place where the trader is established, only under the local clearance procedure. The customs debt arises at the place where the declaration data is entered in the records. Under the current simplified declaration procedure, however, the customs debt is incurred at the place where the simplified declaration is lodged, so this procedure does not easily provide for centralised release for free circulation. A number of customs authorities have granted, in agreement between each other, single authorisations for centralised clearance of goods entering another Member State, notably for inward processing, customs warehousing and, less frequently though importantly for economic operators, for release for free circulation under the local clearance procedure. The Commission would like to support and expand such initiatives with seminars and working groups. They will also address issues which prevent more widespread use of single European authorisations and centralised clearance, such as the distribution of the national share of customs revenue, VAT and statistical formalities, risk analysis and control methods. In order to speed up the authorisation process, a standard form should be designed for requesting and issuing single authorisations and guidelines should be drafted. An Automated Import System will ensure the necessary data exchange for centralised import clearance (using the local clearance procedure as long as the current CC is applied).

The draft modernised Customs Code would considerably simplify the use of centralised clearance. Firstly, the current simplified declaration and local clearance procedures will be merged. Where a centralised declaration is authorised, the customs debt will always be incurred at the place where the simplified declaration or the entry in the trader's records is made and the supplementary declaration is to be lodged, i.e. at the place where the importer is established (two step declaration). The customs debt would also be incurred at this place where an authorised economic operator lodges a complete declaration under centralised clearance (one step declaration). Secondly, the rules relating to the lodging and acceptance of a customs declaration will be changed, so the place of declaration need not necessarily be the place where the goods are presented. This will allow an authorised economic operator to lodge a complete or simplified customs declaration at the office responsible for the place where he is established in respect of goods presented elsewhere, even in another Member State. The goods will not have to be shipped to the place where the authorised trader is established; they can be delivered direct to the purchaser instead, even if he is located in another Member State. This enables multinational companies to have all their business in the EU cleared by a single customs office. The benefits of such a solution would be even greater if VAT, excise and statistical rules were more conducive to such centralisation (single window, one-stop shop).

The practicalities of the exchange of information between the Member States concerned, before and after the granting of an authorisation to use simplified declarations and/or centralised clearance, will be laid down in the CCP and in guidelines. The exchange of information between the customs office of entry and the customs office responsible for the importer concerning the notice of arrival, control or control results and release of the imported goods will be covered by the planned Automated Import System. According to the recently agreed amendments of the CC, such an IT system must be in place at least with regard to summary declarations – and used in every Member State – no later than three years after the implementing provisions for these amendments have become applicable, i.e. probably in 2009.

Centralised clearance must be backed up by a register of economic operators (authorised operators and others) and their Community-wide registration numbers, which is to be developed in the next few years. Community-wide criteria should also be laid down for authorising the use of simplifications (such as centralised clearance). Guidelines on risk analysis and auditing have already been drawn up which back up centralised clearance.

Die Modernisierung des Zollkodex – Fortschritt oder Rückschritt für die Wirtschaft?

Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

Meine Damen und Herren,

ich werde das Thema meines Vortrags natürlich insbesondere vor dem Hintergrund der gerade erschienenen Änderung des Zollkodex beleuchten. Also weniger im Hinblick auf die zollrechtlichen Änderungen, die erst in etwas weiterer Zukunft die Wirtschaft betreffen werden. Bevor ich zu den eigentlichen fachlichen Themen komme, würde ich Ihnen gerne den Konzern Deutsche Post World Net und seine Zollaktivitäten kurz vorstellen. Dann werde ich zu den weltwirtschaftlichen Trends und den Anforderungen, die die Logistik in der Supply Chain an den Zoll stellt, übergehen, bevor ich auf die US-Sicherheitsinitiativen reflektiere – sicherlich das Thema, das viele Aktivitäten ausgelöst hat und das heute die Zollverwaltungen dieser Welt beschäftigt. Danach befasse ich mich mit den Sicherheitsanforderungen des neuen Zollkodex, um letztlich mit Forderungen an die EU-Kommission und an den deutschen Zoll zu enden. Abschließend sei dann ein entsprechendes Fazit und ein Ausblick erlaubt.

Ein kurzer Blick auf die Markenarchitektur, die unseren Konzern charakterisiert: Der Begriff Deutsche Post World Net ist die Bezeichnung für den Gesamtkonzern. International ist eher die Marke DHL bekannt. Unsere Zollaktivitäten finden in den Bereichen Mail, Express, Logistik und Finanzdienstleistungen statt.

Damit will ich zu den fachlichen Themen übergehen, die uns bewegen. Die Trends in der Weltwirtschaft sind über die Jahre hinweg dieselben geblieben, angefangen bei der Globalisierung. Diese ist wirtschaftlich nach wie vor das Thema Nr. 1, einhergehend mit einer entsprechenden Internationalisierung der deutschen Unternehmen. Ein weiteres wichtiges Thema ist Outsourcing, das z.B. in der Logistik entsprechende Bedeutung durch die Übernahme von Zollaktivitäten anderer Unternehmen hat. Nach wie vor en vogue ist auch One-stop-shopping, die Dienstleistung aus einer Hand und – last but not least – wir sehen einen zunehmenden Trend zur Digitalisierung.

Aus zollfachlicher Sicht halten wir das Thema „Globalisierung“ für das Wichtigste; gefolgt von der „Digitalisierung“.

Wenn man dieses Ranking auf die heute schon mehrfach angesprochene Supply Chain anwendet, dann ergeben sich daraus Anforderungen, die existentiell für die Wirtschaft sind. Im Rahmen der Globalisierung fordert die Wirtschaft eine schnelle Zollabfertigung. Dieser Forderung wird heute im Rahmen des rechtlich Möglichen mal mehr, mal weniger entsprochen. Aber wir können uns natürlich in der heutigen Supply Chain und gerade im Rahmen des Transportprozesses keine Verzögerungen durch den Zoll leisten und deshalb wollen wir die Prozesse gegenüber allen Zollverwaltungen dieser Welt so schnell wie möglich ausgestalten.

Weiterhin haben wir das Ziel, möglichst standardisierte Daten zu verwenden. Nicht nur in der Europäischen Union, sondern auch mit einem weltweiten Ansatz. Und wenn man unsere Systeme ansieht, dann haben wir auf der Wirtschaftsseite oder auch in der Logistik bereits einen sehr guten Stand erreicht. Das bedeutet, im Expressbereich sind vollständig integrierte Systeme im Einsatz, die komplett weltweit – außer in der Zollabfertigung – standardisiert sind. Wir finden auch im Logistik-Bereich entsprechende Abwicklungen, in denen sämtliche See- und Luftfrachtaktivitäten miteinander vernetzt sind. Die Harmonisierung ist naturgemäß etwas schwierig, weil die Anforderungen in den Regionen und den einzelnen Ländern doch etwas auseinander laufen. Dennoch ist es gelungen. Leider kann man dies im Hinblick auf eine zentrale Zollabfertigung nicht feststellen. Aber gerade dieses Thema ist von besonderer Bedeutung für die Wirtschaft. Schon deshalb, weil es immer der Kundenwunsch war und ist, an einem zentralem Punkt – und das ist ein ganz spezielles Problem in der Europäischen Union – abzufertigen, um die Ware dann innerhalb der Europäischen Union zu verteilen und damit den wirtschaftlichen Bedürfnissen und auch den Bedürfnissen der schnellen Supply Chain Rechnung zu tragen. Hier ist großer Handlungsbedarf; ich komme später darauf zurück.

Werfen wir nun einmal einen Blick auf die Aufgaben des Zolls, wie sie vor der Einführung der Sicherheitsinitiativen bestanden. Eine wesentliche Aufgabe ist die Abgabenerhebung. Auch im Zeitalter der sinkenden Zölle ist sie es immer noch. Denken Sie an Zölle in entsprechenden Größenordnungen im Bereich der Unterhaltungselektronik, bei Textilien oder im Marktordnungsbereich. Gleichzeitig ist der Zoll aktiv im Bereich der Gefahrenabwehr tätig, z.B. zum Schutz der Gesundheit, Umwelt usw. Eine neue Aufgabe erhielt der Zoll mit der Bekämpfung der Schwarzarbeit. Herr Stähr hat heute Morgen angesprochen, wie wichtig diese Aufgabe jetzt beim Zoll ist. Die Bekämpfung der Schwarzarbeit ist sicherlich ein wichtiges Thema, aber aus unserer Sicht ist es wenig hilfreich, wenn viel Personal in diesem Bereich eingesetzt wird und damit für die originären Zollabfertigungstätigkeiten und einem entsprechenden Service nicht mehr zur Verfügung steht.

Als Auswirkung des 11. September 2001 ist nun auch die Terrorabwehr als Kernaufgabe für den Zoll dazugekommen. Leider gibt es in diesem Bereich keine abgestimmten Verfahren. Die Maßnahmen sind national bzw. bilateral geprägt. Wir haben eine sehr schnelle Entwicklung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Wir sehen Maßnahmen in der Europäischen Union, die sich eindeutig auf die Anforderungen der USA fokussieren. Es gibt auch Staaten, die zunächst abwarten oder nur Absichtserklärungen abgegeben haben.

Grundsätzlich ist die Wirtschaft bereit, die neuen Sicherheitsanforderungen zu gewährleisten. Demgegenüber stehen aber unsere Anforderungen, die der Zoll erfüllen sollte: Eine schnelle Abfertigung, EU-weite, einheitliche Verfahren und natürlich Single Window/One Stop Shop. Zurzeit haben wir erhebliche Sorge, dass die Terrorabwehr das Gleichgewicht zwischen den Anforderungen des Zolls und den Bedürfnissen der Wirtschaft verschieben wird. Und, meine Damen und Herren von der Zollverwaltung, ich möchte Sie daran erinnern, dass die Zollabfertigung von der Wirtschaft bezahlt wird. Letztlich erarbeiten wir das Geld, das Ihnen nachher zur Verfügung steht. Ich denke, wir haben das Recht, von Ihnen wirtschaftsfreundliche Ver-

fahren zu verlangen, die in einer Atmosphäre gegenseitiger Anerkennung der jeweiligen Interessen erarbeitet werden müssen.

Nun ein kurzer Blick in die USA, letztlich der Auslöser von all dem, was uns bewegt. Die US-Sicherheit dominiert die Diskussion über alle Sicherheitsfragen. Die Amerikaner waren die Ersten, die entsprechende Programme implementiert haben. Es begann mit C-TPAT, customs-trade partnership against terrorism. CSI, die container security initiative, und die 24-Stunden-Regelung wurden entwickelt. FAST (free and secure trade), ein Programm, das den Lkw-Verkehr zwischen USA und Kanada und Mexiko kontrolliert, wurde eingeführt. ACE, Automatic Commercial Environment, ist die Schnittstelle, die der US-Zoll zukünftig für sämtliche Abfertigungen benutzt. Über diese Schnittstelle werden neben dem US-Zoll auch andere Dienste Zugriff auf den Warenverkehr haben. Hier wird eine riesige Datenbank aufgebaut, mit der die USA ihre Sicherheitsbedürfnisse umsetzen. Die Amerikaner haben begonnen, ihre Sicherheitsinitiativen zu internationalisieren. C-TPAT bedeutet nämlich letztlich, dass sie die Supply Chain weltweit absichern wollen. Wir haben C-TPAT sowohl bei DHL Express wie auch im Logistikbereich von DHL Danzas Air & Ocean CTPAT in den USA pilotiert. Die erste Erfahrung, die wir gemacht haben, war die, dass es auf Grund der Masse von Zertifizierungen zu zeitlichen Verzögerungen bei der Bewilligung kam. Die zweite Erfahrung war wesentlich bedenklicher: Die C-TPAT-Maßnahmen basieren nämlich ganz eindeutig auf den US-Vorstellungen von Sicherheit. Und die sind ganz andere wie hier in der Europäischen Union und in Deutschland. In den USA ist eben normal, dass Lager entsprechend gesichert sind. Es ist normal, dass ein sicherheitsorientiertes Training von Personal stattfindet und niemand stört sich an Wachtürmen im Lager oder konsequenter Nutzung von Videoüberwachung, die dann wirklich flächendeckend eingesetzt wird.

Im Januar dieses Jahres fand in Washington das Trade Symposium 2004 statt, eine Veranstaltung, in der der US-Zoll sein Jahresprogramm der amerikanischen Wirtschaft bekannt gegeben hat. Letztlich war die Nachricht eindeutig: Die jeweiligen Sicherheitsinitiativen des US-Zolls sollen internationalisiert werden. Ein Beleg für entsprechende Aktivitäten ist auch die High Level Strategy Group, die die Amerikaner bei der Weltzollorganisation initiiert haben.

Was bedeutet sicherheitsmotivierte Überwachung? Diese folgenden Zahlen sollen ihnen einmal deutlich machen, welcher Aufwand in den USA zu betreiben ist: 1.131.000 Passagiere, 92.600 Lkws und Container, 327.500 Kfz und 1.900 Flugzeuge sind abzufertigen – täglich! Wir werden entsprechende Größenordnungen in der Europäischen Union haben. Man muss hier schon die Frage stellen, ob denn dieser ganze Aufwand überhaupt gerechtfertigt ist. Kann ich denn überhaupt aus diesen Volumen das herausfiltern, was ich gerne haben möchte? Ich wage das zu bezweifeln. Meine persönliche Meinung ist, das Geld wäre vielleicht besser bei den sog. Diensten angelegt, um eindeutige Informationen aus den Terrornetzwerken zu erhalten und ganz gezielt handeln zu können. Dies hätte auch den Charme, dass eine solche Lösung die heutigen Abläufe weniger behindert – und wahrscheinlich würde man mit diesem Weg erfolgreicher sein wie mit der Einführung der heute diskutierten Programme.

Die Amerikaner haben ihren politischen Einfluss geltend gemacht, und sie haben natürlich auch bei der WZO einen entsprechenden Druck erzeugt. Die WZO hat den

sog. framework of standards entwickelt, dessen Version 2.0 jetzt gerade verfügbar ist. Kernelemente dieser internationalen Vereinbarung sind die grundsätzliche Voranmeldung von Waren, die Festlegung von Datenelementen für die entsprechende Voranmeldung, die Anwendung von Zeitfenstern für die Voranmeldung und die Einführung eines sog. Secure Economic Operator. Sie merken, dass das entsprechende wording ein wenig abweicht vom Authorised Economic Operator, der in der EU diskutiert wird. Tatsächlich gibt es eine grundsätzliche Diskussion zwischen der Europäischen Union und den USA über die Bedeutung dieses Status. Die Europäische Union sieht den Authorised Economic Operator eher verbunden mit den entsprechenden Erleichterungen, während die Amerikaner eine schnellere Zollabfertigung einräumen wollen.

Welche Folgen ergeben sich nun für die Wirtschaft? Die Folgen sind zunächst einmal zeitlicher Natur. Wir müssen als Wirtschaft darum bitten, dass hier sehr viel diskutiert wird. Denn das, was sich abzeichnet, ist ein zusätzlicher Zeitbedarf für Im- und Export. Schneller Im- und Export ist Vergangenheit. Es sei denn, es wird entsprechende Verfahren geben, um die Voranmeldungszeit zu reduzieren. Herr Lux hatte angekündigt, dass der Authorised Economic Operator entsprechende Vereinfachungen genießen könnte und dass man ggf. sogar die Voranmeldungsfrist auf Null setzen kann. Für Regionen, die zeitkritisch sind, zum Beispiel an den Außengrenzen der EU, muss es kurze Voranmeldungsfristen geben. Die Auswirkungen internationaler Regelungen sollten vorsichtig analysiert werden. Denn eine 24-Stunden-Frist, die im Seeverkehr im Hinblick auf die USA besteht, ist vielleicht für die Europäische Union nicht unbedingt anwendbar.

Weiter werden wir mit einem erhöhten Aufwand für die Bereitstellung von Daten rechnen müssen. Hier kommt es darauf an, wie die Industrie entsprechend reagiert, wie die Beteiligten solche Daten der Logistik übergeben. Die Logistik wird sicherlich eine größere Rolle in der Abwicklung spielen. Das sehen wir bereits an den bestehenden Verfahren, die in Deutschland implementiert sind – im Hinblick auf den Warenverkehr Richtung USA. Zuständig für die Übertragung der entsprechenden Daten und auch letztlich verantwortlich für die ordnungsgemäße Abwicklung ist der jeweilige Reeder und nicht der beteiligte Versender.

Die Umstellung der IT wird hohe Kosten verursachen. Das kann natürlich erst beziffert werden, wenn es tatsächlich genaue Vorschriften gibt. Insoweit sehen wir der Entwicklung der Durchführungsverordnung mit Spannung entgegen. Wir sehen natürlich auch das ganz große Problem, dass wir es mit 25 Mitgliedsstaaten zu tun haben. Schon heute stehen wir vor der Herausforderung, dass wir in einem Mitgliedsstaat drei oder vielleicht sogar vier unterschiedliche IT-Verfahren betreuen müssen – im Hinblick auf unterschiedliche Schnittstellen zum Zoll. Für die Express-Abfertigung sind andere Verfahren erforderlich wie für die normale Logistik-Abfertigung. Für mich ist es eine Horrorvision, dies alles entsprechend anzupassen, ohne dass es eine Harmonisierung in der EU gibt.

Der Kommunikationsaufwand zwischen den Beteiligten der Supply Chain wird sich erheblich erhöhen. Schon heute transportiert kein Reeder eine Ware im Container, wenn er nicht die entsprechenden Daten von Seiten der Beteiligten bekommen hat. Ansonsten ginge er das Risiko ein, dass sein Schiff nicht in den USA anlegen darf.

Die Anforderungen an alle Beteiligten werden sich auch deshalb erhöhen, weil neue Schnittstellen in der Supply Chain zu definieren sind.

Mit großer Sorge blicke ich auf die zukünftige Situation an den EU-Außengrenzen. Wenn die summarische Anmeldung vorgeschrieben ist, dann muss derjenige, der von außen kommt und in die Union importieren will, auch den Code mit sich führen, um die entsprechende summarische Anmeldung bei der zuständigen Zollstelle zu identifizieren. Dieses zu bewirken mag auf den ersten Blick relativ einfach sein; tatsächlich ist es sehr schwierig, denn wir sprechen von verschiedenen Beteiligten mit unzähligen Unterauftragverhältnissen. Es gibt einfach keinen Logistiker, der von Punkt A in den USA bis zum Punkt B in Griechenland alles durchtransportiert. Dies ist ein Relikt aus der logistischen Vergangenheit. Heute sind viele Unternehmen an einem Transportprozess beteiligt, und diese unterschiedlichen Beteiligten müssen erst einmal miteinander vernetzen. Das wird Geld kosten und nicht zu knapp.

Die Folgen des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten lassen sich nur schwerlich abschätzen, denn wir wissen noch nicht so genau, was alles dahinter steckt. Wir wissen, dass wir hohe Kosten für die Qualifizierung und Statuserhaltung zu erwarten haben. Es klang bereits an, dass evtl. Trainingsmaßnahmen erforderlich sind. Grundsätzlich muss ich sagen, das sehe ich eigentlich mit einem lachenden und einem weinenden Auge; mit dem weinenden Auge, weil ich Geld ausgeben muss. Das tut ein Unternehmen recht ungern, insbesondere wenn die Anforderungen von irgendeiner Verwaltung kommen. Mit einem lachenden Auge deshalb, weil wir in der Zollwelt eine höhere Qualifikation der am Prozess Beteiligten erreichen werden, und das ist ja nun – und da muss selbst die Verwaltung zustimmen – nicht schlecht. Dennoch müssen sich die Kosten in Grenzen halten!

So wie es aussieht, werden wir zukünftig auch einen höheren Aufwand auf Grund der nicht harmonisierten Bewilligungsverfahren betreiben müssen. Herr Lux hat es bestätigt. Aber die Wirtschaft kann nicht damit leben, dass nochmals zusätzliche nationale Anforderungen im Hinblick auf die Bewilligung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auf sie zukommen. Haben wir eine Zollunion oder nicht?

Und was absolut unklar ist, sind die Kosten für die physische Sicherheit. Die physische Sicherheit ist nicht etwas, was TAXUD zu verantworten hat, sondern fällt in den Bereich der Direktion Transport und Energie. Was dort diskutiert wird, ist z.B. die zusätzliche Absicherung von Behältern. Dieses Thema wurde auch beim Pressegespräch angesprochen. Herr Lux hat zutreffend bemerkt, dass es Siegel gibt, die 15 Euro pro Container kosten. Das ist auch richtig. Die Frage ist bloß, welche Art von Siegeln zukünftig verlangt wird. Es gibt nämlich auch Siegel, deren Siegelbruch z.B. von Satelliten im All geortet werden können. Die kosten dann nicht 15 Euro, sondern sind „etwas“ teurer. Alles ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit und insbesondere auch eine Frage der Investitionen, denn das, was nicht passieren darf, ist ein Eingriff in die genormte Containersystematik auf Grund von zollrechtlichen oder sonstigen Sicherheitsanforderungen. Jegliche Änderung im genormten Containerbereich wird Investitionen in Milliardenhöhe erfordern.

Auch die zusätzliche Absicherung von Gebäuden und Geländen ist nicht unproblematisch. Sie werden festgestellt haben, dass es im Posttower auch Security-Maßnahmen gibt. Aber dies ist natürlich etwas, was die deutsche Sicht der Dinge reflektiert. Absicherung von Gebäuden hat in den USA einen ganz anderen Stellenwert als hier.

Wenn es denn tatsächlich dazu kommt, dass die Supply Chain im Sinne der USA abgesichert werden muss, müssen wir in der EU mit hohen Investitionen rechnen.

Die im Rahmen der Sicherheit geforderten zusätzlichen Personalkontrollen sind natürlich eine sehr sensible Angelegenheit. Hier kommen wir in Bereiche hinein, in denen ganz andere Themenfelder eine Rolle spielen. Ich darf nur an den Datenschutz erinnern. Viele andere rechtliche Fragen sind zu beantworten, wenn es tatsächlich darum geht, zusätzlichen Aufwand für die physische Sicherheit zu betreiben.

Das EU-weite Risk-Management möchte ich nur kurz streifen. Zunächst stellt sich die Frage, welche Kriterien bei der Bewertung der Beteiligten angewendet werden. Betrachten wir das schon oft beschworene Nord-Süd-Gefälle in der Europäischen Union. Wenn Sie in Griechenland als Zollbeteiligter tätig sind, dann stehen Sie einer sehr kontrollorientierten Zollverwaltung gegenüber. In Schweden vertritt die dortige Zollverwaltung deutlich liberalere Ansichten. Die Wirtschaft favorisiert natürlich eher die schwedische Vorgehensweise. Herr Lux hat es bereits angedeutet: Es wird sicherlich einer seiner nicht ganz einfachen Aufgaben sein, hier die möglichst liberalsten Vorstellungen in der Europäischen Union in Kraft zu setzen. Die zweite Frage, die gestellt werden muss, ist die nach den Folgen von negativen Bewertungen. Was passiert, wenn ich jetzt z.B. in Deutschland eine negative Bewertung bekomme? Wie reagiert die französische Zollverwaltung auf diese Einstufung? Das Thema wird sicherlich noch weiter diskutiert werden.

Wie bereits mehrfach gefordert, sollten die Anforderungen aus den Sicherheitsinitiativen durch Erleichterungen kompensiert werden. Die Kommission muss stärkere internationale Präsenz zeigen, auch um ein entsprechendes Gegengewicht gegen den US-Zoll zu setzen. Die Kommission muss einheitliche weltweite Standards fordern und fördern. Es kann nicht sein, dass wir in einer Umgebung enden, in der jeder Staat seine eigenen Anforderungen umsetzt. Ich verweise in diesem Zusammenhang auch darauf, dass die WZO nur Guidelines verabschieden wird. Es gibt keinen Zwang für die nationalen Zollverwaltungen, diese Guidelines auch umzusetzen. Die Harmonisierung, die durch die WZO angestrebt wird, ist eine äußerst begrüßenswerte Angelegenheit. Die Frage ist nur, ob es dann tatsächlich weltweit umgesetzt wird. Wir wollen eine Umsetzung, weil wir einen weltweiten Standard wollen. Dieser weltweite Standard muss vernünftige Anforderungen beinhalten. Ein solcher Standard muss auch in der EU in jedem Land ohne Abweichungen gelten.

Hinsichtlich der Berücksichtigung von Wirtschaftsinteressen bei der Entwicklung des Zollkodex gibt es eine sehr positive Mitteilung von Seiten der Kommission. Die Wirtschaft soll stärker bei der Entwicklung beteiligt werden. Vielleicht kann man hier ein wenig gelassener in die Zukunft blicken. Weniger gelassen blicke ich in die Zukunft im Hinblick auf die bereits angesprochene Kompensation. Wir werden viel, viel Geld ausgeben müssen, um die neuen Sicherheitsbelange zu gewährleisten. Wir bekommen dafür das als Erleichterung, was heutzutage schon Standard ist. Ich sehe hier keine Kompensation! Als Fortschritt würde ich betrachten, wenn im Zollkodex endlich einige gravierende Änderungen stattfinden, die wirkliche Erleichterung bedeuten und die tatsächlich für die Wirtschaft zu einem finanziellen Vorteil führen. Zum Beispiel die Überlassung der Waren vor deren physischer Ankunft in der EU. Das ist ein Thema, das international schon lange praktiziert wird. Selbst die malaisische Zollverwaltung lässt eine Überlassung vor Ankunft der Waren zu, sofern sie

über die entsprechenden Daten verfügt. Können wir das in der Europäischen Union nicht? Ich denke, hier ist großer Handlungsbedarf.

Wir brauchen endlich einheitliche IT-Abfertigungsverfahren in der Europäischen Union. Es kann einfach nicht sein, dass man als Unternehmen, das überall in der EU Abfertigungen durchführt, Ressourcen für die unterschiedlichsten Verfahren und Entwicklungen verschwenden muss. In einer Zollunion müssen endlich entsprechende einheitliche Verfahren zur Verfügung stehen.

Das gleiche gilt für Single Window – One Stop Shop. Wie lange laufen die Diskussionen schon, die wir zu diesem Thema geführt haben. Single Window ist eine ganz alte Forderung der Wirtschaft, die fast auf jeder Zollveranstaltung, die ich kenne, erhoben wird und es wird immer noch zu langsam von Seiten der Kommission an der Umsetzung gearbeitet. Wir wollen einfach nicht mehr irgendwelches Fleisch zuerst beim Zoll vorführen, um dann anschließend zwei Wochen beim Veterinär irgendwo in der Sonne zu stehen. Das muss aufhören. Wir brauchen schnelle Abfertigungsverfahren, um sämtliche Aktivitäten an der Grenze über eine Stelle zu erledigen.

Oder das Thema „Wertgrenzen für die Abfertigung von Kleinsendungen“. Das betrifft jeden in der Wirtschaft, denn jeder sendet bzw. jeder empfängt irgendwelche Kleinsendungen. Die Grenze für die Abgabenerhebung ist – zumindest soweit es um Privatsendungen geht – 45 Euro und, wenn es sich um geschäftliche Vorgänge handelt, 22 Euro. Stellen Sie sich einmal vor, dass ein Unternehmen in den USA für eine Kleinsendung – nehmen wir einmal den Wert von 25 Euro – die entsprechenden Ausfuhrformalitäten bewirken muss. Es muss dafür Sorge tragen, dass entsprechende Zollinformationen vorhanden sind. Es muss die Zollabfertigung in der Europäischen Union ggf. gleich mitbezahlen. Anschließend muss der entsprechende Logistiker dafür Sorge tragen, dass diese Sendung aus dem jeweiligen Warenstrom sortiert wird, damit sie dem EU-Zoll zur Verfügung gestellt werden kann. Dann ist die entsprechende Zollabfertigung durchzuführen. Der Zoll muss die entsprechenden Informationen für die Zollanmeldung erhalten. Der Zoll arbeitet diese Information ab, fertigt seinerseits einen Steuerbescheid. Dieser Steuerbescheid geht dann irgendwann zum Empfänger. Der Empfänger muss diesen entsprechend bearbeiten. Er muss entsprechend archivieren. Er muss Sorge dafür tragen, dass der Vorgang im Rahmen einer Betriebsprüfung zur Verfügung gestellt werden kann. Und das für einen Abgabebetrag von z.B. 6,97 Euro? Das kann es doch wohl nicht sein. Wenn wir dann noch feststellen, dass in der Zollabfertigung– und wir haben Beispiele dafür – für so ein kleines Paket, das 25 oder 30 Schrauben enthält, eine mengenmäßige Beschau angeordnet und durchgeführt wird, dann weiß ich nicht, wie es in dieser Union oder in diesem Lande weitergehen soll.

Der nächste Punkt behandelt ein Problem, das wir speziell mit den südlichen Staaten dieser Union haben. Er betrifft die Einschränkung des Vertretungsrechts. Sie finden immer noch einen Passus im Zollkodex, der die entsprechenden Mitgliedsstaaten ermächtigt, das Recht auf die Vertretung in Zollangelegenheiten zu beschränken und auf Zollagenten zu übertragen. Ein solches Monopol ist im Sinne einer liberalen Verfahrensweise und aus Wettbewerbsgründen abzulehnen; es ist abzuschaffen und zwar sofort.

Eine wirtschaftsgerechte Version des Zollkodex und der Zollkodexdurchführungsverordnung sollte möglichst viele Vereinfachungen enthalten. Ich denke hier insbesonde-

re auch an das Zollschuldrecht. Hier muss ich Herrn Lux loben, der in diesem Bereich ja wirklich massive Anstrengungen unternommen hat, damit es einfacher, übersichtlicher und für die Beteiligten eben auch anwendungsfreundlicher wird.

Welche Anforderungen gibt es an den deutschen Zoll? Im Vergleich mit anderen Zollverwaltungen ist die Kommunikation zwischen Wirtschaft und deutscher Verwaltung stark verbesserungsfähig. Es ist einfach so, dass andere Zollverwaltungen viel offensiver auf die Beteiligten zugehen bzw. viel offener mit den Beteiligten reden und umgehen. In der heutigen Zeit – wir stehen vor tief greifenden Veränderungen – muss einfach eine offene Kommunikation mit der Wirtschaft stattfinden. Andere Zollverwaltungen veranstalten regelmäßige Seminare mit der Wirtschaft. Sie haben das Ohr am Wirtschaftsgeschehen, um entsprechende Vorschläge zu reflektieren und in ihre eigene Strategie einzubauen. Der chinesische Zoll lädt ausländische Firmen ein, deren internationale Erfahrung ein wenig zur Reform des chinesischen Zollrechts beitragen soll. Ob die Anregungen der Wirtschaft gewürdigt werden, kann ich nicht beurteilen. Aber sie hören wenigstens zu.

Ein zweiter Punkt: Herr Stähr hat über die partnerschaftlichen Beziehungen zur Wirtschaft referiert. Partnerschaftliche Beziehungen, meine Damen und Herren vom Zoll, ist aber eine zweiseitige Angelegenheit. Ich denke mal, auch Sie sollten einmal die Initiative ergreifen und tatsächlich auf die Wirtschaft zugehen, sich mit der Wirtschaft zusammensetzen. Da erwarte ich z.B., dass Fragen gestellt werden wie „Was sind eure Anforderungen für die Zukunft, wie können wir das evtl. reflektieren?“. Das Argument, dass in Brüssel alles entschieden wird und Deutschland keinen Einfluss hat, zieht nicht, weil Sie in Brüssel mitarbeiten und durchaus in der Lage sind, in Brüssel die entsprechenden Prozesse mitzugestalten. Nur brauchen Sie natürlich unseren Input – wie gesagt, wir sind bereit dazu.

Zum Thema Service: Es gibt jede Menge Praktiker unter uns, die einige Highlights aus der letzten Zeit kennen. Ich glaube, das Thema Präferenzen wird mittlerweile bei einigen Leuten Schweißperlen auf der Stirn treiben. Die Anforderungen für die Verwaltung von Präferenzen sind mittlerweile so hoch, dass sich viele Unternehmen fragen, ob es sich überhaupt noch lohnt, den Zollvorteil in Anspruch zu nehmen. Der deutsche Zoll ist nicht ganz unschuldig an dieser Situation, bemüht man sich doch, alles in der typischen deutschen Gründlichkeit zu regeln. Andere Mitgliedstaaten sehen das wesentlich lockerer.

Ähnliches gilt für die Änderungen des Einheitspapiers. Ich will das jetzt nicht länger vertiefen. Die mit der Thematik vertraut sind, wissen, um was es geht.

Ich komme zu einem anderen Thema – der Präsenz der deutschen Zollverwaltung in Brüssel und in der Weltzollorganisation. Ich bin mir durchaus bewusst, dass die Mitarbeiter des Generalzollreferats und des internationalen Referats der Abteilung 3 hervorragende Arbeit leisten – mit den Ressourcen, die zur Verfügung stehen. Diese reichen jedoch im Zeitalter der grundlegendsten Reform, die wir im Zollrecht erlebt haben, nicht aus. Die Präsenz und die Arbeit der deutschen Zollverwaltung bei der Kommission und bei der Weltzollorganisation in Brüssel muss massiv erhöht werden. Andere Mitgliedstaaten sind dort um Längen besser aufgestellt. Es geht nicht darum, die Interessen des deutschen Zolls zu vertreten. Es geht insbesondere darum, die Interessen der deutschen Wirtschaft zu vertreten.

Ich möchte ein kurzes Fazit ziehen. Dieses Fazit ist einfach: Im Hinblick auf die Sicherheitsinitiativen bleibt mir nichts anderes übrig, als den neuen Zollkodex als Rückschritt zu bezeichnen, denn er wird der Wirtschaft viel abverlangen. Dennoch gibt es Aussicht auf Erfolg – wenn die Anforderungen der Wirtschaft Berücksichtigung finden.

Aus zollfachlicher Sicht gehören wir im internationalen Vergleich nicht mehr zum Kreis der führenden Nationen, schon lange nicht mehr. Aber wir haben vielleicht noch Zeit, dass wir wieder dorthin kommen. Zum Abschluss ist es mir ein Bedürfnis, Ihnen etwas aus dem Leitbild der Bundesfinanzverwaltung vorzulesen. Deren „Auftrag“ ist dort wie folgt beschrieben: „Wir tragen finanz- und gesamtwirtschaftliche Verantwortung in Deutschland und in zunehmendem Maße in Europa. Wir orientieren uns an volkswirtschaftlichen europäischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten und beachten föderative sowie geld- und währungspolitische Zusammenhänge. Letztlich gehen wir wirtschaftlich mit dem Geld der Bürgerinnen und Bürger um.“

Meine Damen und Herren, dem ist nichts hinzuzufügen!

Die rechtliche Stellung des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten¹

Dr. Walter Summersberger, Unabhängiger Finanzsenat,
Außenstelle Salzburg

1. Einleitung

Bevor ich mit meinem Vortrag beginnen werde, erlauben Sie mir zuvor eine Feststellung: Eine Befunderstellung der rechtlichen Stellung als „zugelassener Wirtschaftsbeteiligter“ (im Folgenden: „ZWB“) bedingt, dass ich mich auf die Beachtung der zurzeit gültigen Rechtsnormen beschränke, auch wenn hie und da eine vorsichtige spekulative Aussicht auf mögliche Entwicklungen gewagt werden wird. Fest steht aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt, dass der materielle Gehalt der vorhandenen Rechtsquellen zum ZWB ausgesprochen dürftig ist. Es gibt wohl eine Vielzahl von Arbeitspapieren, Thesen, Ergebnisse von Seminaren, Absichtsbekundungen u.ä. Allerdings würde es einer ersten rechtsdogmatischen Arbeitsweise widersprechen, diese zur Grundlage der Befunderstellung zu machen. Meine Schlussfolgerungen stützen sich daher nur auf jene Aussagen, d.h. Normen, denen verbindlicher Charakter zukommt.

Der Humorist Eugen Roth meinte einmal:

„Ein Mensch der in der Zeitung liest, erfährt: ‚Die Lage völlig ungeklärt‘. Weil dies seit Adam so gewesen, wozu denn da noch Zeitung lesen?“ Ich denke, dieser Reim beschreibt auch die derzeitige Lage im Zusammenhang mit dem „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ treffend.

2. Grundsätzliches

Am 23. Februar 2005 hat das Europäische Parlament eine Verordnung zur Änderung des Zollkodex gebilligt². Eine Verordnung, die zu einer einheitlicheren Vollziehung des Zollrechts in der Gemeinschaft führen soll³.

Nicht nur, dass eine in einem MS erteilte Bewilligung in allen anderen MS gelten soll, auch Verfahrensvereinfachungen sollen in „Bausch und Bogen“ anerkannt und in allen MS angewendet werden können. Weitere zeit- und kostenintensive Bewilligungen sollen nicht mehr erforderlich sein. „One-stop-shop“. „Single window“. Konzentriertes Verfahren. Raschere und flexiblere Abwicklung. Elektronisierung. Erleichterungen bei Kontrollen für die Unternehmen. Stärkung der Wirtschaft in der Gemeinschaft. Internationale Zollplanung und Kalkulation auf Basis verbindlicher Entscheidungen

1 Vortrag anlässlich des 17. Europäischen Zollrechtstages am 9. Juni 2005 in Bonn; die Vortragsform wurde beibehalten und lediglich um notwendige Anmerkungen bzw. Nachweise ergänzt.

2 IP/05/209 vom 24. Februar 2005.

3 Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 8/2005 vom Rat festgelegt am 29. November 2004, ABl. C 38 E/36 vom 15. Februar 2005; Verordnung (EG) Nr. 648/2005, ABl. L 117/13, 4. Mai 2005.

der Zollbehörden, Rechtssicherheit, aber auch Ungewissheit über die zu erwartenden Kosten bei der Systemumstellung. So oder so ähnlich ist der Mix der derzeitigen Erwartungshaltung seitens der Wirtschaft.

Der Zollkodex 2005 verfolgt in erster Linie das Ziel, ein gleichwertiges Schutzniveau bei Zollkontrollen zu schaffen; es soll eine harmonisierte Anwendung der Zollkontrollen erreicht werden. Neben den abgabenrechtlichen Belangen treten neue Aufgabenbereiche wie die verstärkte Beachtung von Verboten und Beschränkungen in den Vordergrund⁴. Gerade eine Verbesserung der Sicherheit an den Außengrenzen ist in der Tat ein erklärtes Ziel der Kommission⁵. Diese Kontrollen sollen nach dem Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers auf gemeinsam vereinbarten Normen und Risikokriterien beruhen. Damit soll ein Rahmen für ein Risikomanagement geschaffen werden, das ein Gleichgewicht zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen garantieren soll. Daraus kann freilich nicht abgeleitet werden, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr befugt wären, Stichprobenkontrollen vorzunehmen. Es soll aber der Handel durch Einführung neuer Berechtigungen erleichtert werden.

Konkret sieht der Zollkodex 2005 folgende Schwerpunkte vor:

- neue Definitionen nach Art. 4 ZK
- verbindliche Anwendung der Risikoanalyse
- Abgabe von Vorab-Anmeldungen

sowie als Kernstück

- die Einführung eines besonderen Status, des ZWB in Art. 5a ZK.

3. Allgemeines zum ZWB

Die Europäisierung des Zollrechts ist ein Prozess, der unumkehrbar ist. Die Rechtstellung als ZWB ist in einem immer weiter fortschreitenden Harmonisierungsprozess in seiner Bedeutung und Tragweite nicht zu unterschätzen, allerdings auch nicht überzubewerten. Das Rechtsinstitut des ZWB hat unter anderem die Aufgabe, die Wirtschaftsfreiheiten des EG-Vertrages zu verwirklichen. Es würde nicht den Prinzipien des freien Marktes entsprechen, 25 Genehmigungen einzuholen, um grenzüberschreitend tätig sein zu können⁶. Als eine Art Fortentwicklung der „einzigen Bewilligung“ nach Art. 500ff. ZK-DVO wird das Rechtsinstitut des Status als ZWB eingeführt. Dem ZWB werden infolge seines Status Erleichterungen gewährt.

Erleichterungen, die einerseits sicherheitsrelevante Zollkontrollen betreffen, andererseits auch Vereinfachungen, die das Zollrecht vorsieht (Anschreibeverfahren etc.). Unter gewissen Voraussetzungen können Verfahrensvereinfachungen in der gesamten Gemeinschaft in Anspruch genommen werden.

4 Vgl. z.B. § 6 Abs. 1 sechster Gedankenstrich ZollR-DG

5 KOM(2002) 233 endgültig, 7. Mai 2002, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten; siehe auch KOM(2001) 51 endg. 8. Februar 2001; ABl. C 171/1 vom 15. Juni 2001; ABl. C 110/72 vom 30. April 2004.

6 Neßler, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstitutes, NVwZ 1995, 863 (865).

3.1 Formelle Voraussetzungen

Begünstigter ist ein Unternehmen, d.h. eine Person nach Art. 4 Nr. 1 ZK, sei es in der Gestalt einer GmbH, einer OHG oder eines Einzelunternehmers. Voraussetzung ist, dass der Wirtschaftsbeteiligte in der Gemeinschaft ansässig ist. Das „Ansässigkeitsprinzip“ richtet sich nach Art. 4 Nr. 2 ZK, d.h. es kommt darauf an, wo die juristische Person oder Personenvereinigung ihren satzungsmäßigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre dauernde Niederlassung hat. Dieses „Ansässigkeitsprinzip“ gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Im Ausschussverfahren werden Ausnahmen von diesem Prinzip normiert werden.

Nach Art. 6 Abs. 1 ZK 2005 ist ein Antrag auf Verleihung eines Status als ZWB bei der zuständigen Zollbehörde zu stellen. Welche Zollbehörde zuständig ist, wird durch zu erlassende Bestimmungen in der ZK-DVO normiert werden.

Hier ist zu beachten, dass dem Grunde nach zwei Entscheidungen zu treffen sind. Zum Ersten die Bewilligung über den Status ZWB und zum Zweiten wird dieselbe oder eine Zollbehörde eines anderen MS über Art und Umfang der Verfahrensvereinfachungen absprechen. Das wirft bedeutende Fragestellungen auf, wie noch zu zeigen sein wird.

4. Der Status als ZWB – Kriterien für die Zulassung

Nach Art. 5a Abs. 2 ZK 2005 normiert der Gemeinschaftsgesetzgeber mehrere Voraussetzungen, deren Erfüllung zwingendes Erfordernis für die Bewilligung des Status als ZWB ist und zwar:

- die angemessene Einhaltung der Zollvorschriften
- ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls auch der Beförderungunterlagen, das geeignet sein muss, angemessene Zollkontrollen zu ermöglichen
- gegebenenfalls die nachweisliche Zahlungsfähigkeit
- gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards.

Diese Kriterien sollen nach dem MCC weiter verfeinert werden.

4.1 Zur angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften

Ein besonders bedeutsames Kriterium. In den Genuss des Status als ZWB sollen nur Unternehmen kommen, die eine besondere Zuverlässigkeit in Bezug auf die Einhaltung der Zollvorschriften gewährleisten können. Wobei der VO-Geber nicht eine vollständige und lückenlose Rechtstreue erwartet, sondern nur eine „angemessene“. Die Zollbehörde wird in jedem Einzelfall zu prüfen haben, ob die gebotene „Sorgfaltspflicht“ des Wirtschaftsbeteiligten diesem Maßstab entspricht.

Wie prüft nun die Zollbehörde die Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten, welche Parameter werden hier angewendet? Was sind Verstöße gegen das Zollrecht? Nur

Zollrecht im engeren Sinne, oder auch Zollrecht im weiteren Sinne, etwa Verstöße gegen Verbote und Beschränkungen, gegen exportkontrollrechtliche Vorschriften⁷?

Die Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten ist in der Tat eng mit flankierenden Bestimmungen im Zollkodex 2005 selbst verknüpft. In den Erwägungsgründen des gemeinsamen Standpunktes⁸ wird ausgeführt, dass ein gleichwertiges Schutz- und Zollkontrollniveau erreicht werden soll, das auf gemeinsam vereinbarten Normen und Risikokriterien beruht. Mit einem Wort: Risikomanagement. Dieser gemeinsame Rahmen für das Risikomanagement umfasst die Anwendung und Beachtung dieser Kriterien durch den Wirtschaftsbeteiligten. Beachtet der Wirtschaftsbeteiligte diese Vorschriften, wird ihm quasi ein „Sicherheitsausweis“ ausgestellt, der Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen zur Folge hat.

Die MS Österreich und Deutschland haben nun eine so genannte „Beteiligtenbewertung“ eingeführt. „Dezentrale Beteiligtenbewertung“, kurz: „DEBBI“ in Deutschland, „Index für Unternehmenstätigkeit“, kurz „IDU“ in Österreich, die sich aber inhaltlich nur unwesentlich unterscheiden und ebenso abgestuft Risiken bewerten⁹. Da die Beteiligtenbewertung Gegenstand anderer Vorträge ist, möchte ich hier nicht im Detail darauf eingehen. Lassen sie mich in diesem Zusammenhang nur Schwerpunkte herausgreifen und zwar erstens die zu schützenden Rechtsgüter Sicherheit, öffentliche Gesundheit, Schädigung der Umwelt oder Schädigung von Verbraucherinteressen, kurz die Gesamtheit der Verbote und Beschränkungen. Dieser Punkt ist für die noch zu treffenden Ausführungen von immenser Bedeutung. Sowie zweitens die Frage, welche Möglichkeiten dem Wirtschaftsbeteiligten offen stehen, gegen eine negative Bewertung vorzugehen.

4.1.1 Mangelnde Harmonisierung

Während die Kriterien „ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen“ und „Schädigung der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten“ wohl spätestens mit dem MCC ausreichend harmonisiert sein werden, ist das hier zu besprechende Rechtsgut „Gesundheits- und Verbraucherinteressen“ nicht im erforderlichen Maße harmonisiert. Wenn auch der ZWB vorwiegend wegen besonderer Interessen der USA hinsichtlich der „Container-Sicherheitsinitiative“¹⁰ und der Terrorismusbekämpfung¹¹ eingeführt wurde, und die Beachtung dieser einschlägigen Bestimmungen besonderen Wert haben, spielen auch Verbote und Beschränkungen sowie das Exportkontrollrecht keine unbedeutende Rolle.

Wenn man DEBBI und IDU näher betrachtet, fällt auf, dass beide Systeme jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt zwar Verstöße gegen das Zollrecht als Typus eines Abgabenverfahrens dokumentieren. Allerdings fehlt die Bewertung des letzten Krite-

7 Vgl. *Dänzer-Vanotti*, Gemeinschaftliches und nationales Zollrecht, ZfZ 1998, 98; *Witte/Wöhner*, in: *Birk/Ehlers* (Hrsg.), Rechtsfragen des Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, 127; *Summersberger*, Die Auskunft im Außenwirtschaftsrecht – Teil I: Umfang und Grenzen, UFS aktuell 2004, 315 (319).

8 ABl. C 38 E/36 vom 15. Februar 2005.

9 *Weerth*, Dezentrale Beteiligtenbewertung: IT-Verfahren DEBBI, AW-Prax 2004, 411.

10 Vgl. *Aigner*, Abkommen EG–USA betreffend Containersicherheit, AW-Prax 2004, 467; *Elsner*, Europäische Strategien des Risikomanagements im globalen Handel, AW-Prax 2005, 421.

11 *Kreuzer*, Grundsätzliches zur EG-VO 881/2002, ImEx kompakt 17/2004, 1.

riums, der Verstoß gegen Verbote und Beschränkungen zur Gänze, wie *Wolffgang* zu Recht kritisiert hat¹². Fraglich könnte aber sein, ob dieses Kriterium, d.h. die Beachtung von Verboten und Beschränkungen oder exportkontrollrechtlichen Vorschriften überhaupt zu bewerten ist. Eine teleologische Auslegung gebietet dies aber meines Erachtens, da der erteilte Status, d.h. der „Sicherheitsausweis“ ZWB, Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen zur Folge hat. Nur wer allumfassende Sicherheit bietet und von der Zollbehörde auch dahingehend vorweg geprüft wurde, kann auch umfassende Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen beanspruchen.

Auch in der derzeitigen Verwaltungspraxis bestehen Unterschiede etwa zwischen Österreich und Deutschland. So sind in Deutschland in DEBBI Verstöße gegen exportkontrollrechtliche Vorschriften vermerkt¹³, in Österreich in IDU hingegen nicht. Das könnte einen Wettbewerbsvorsprung für österreichische und einen Wettbewerbsnachteil für deutsche Unternehmen bewirken. Genauso wird es bei der Handhabung in den anderen MS vermutlich ebenfalls Ungleichbehandlungen bei der Bewertung von Wirtschaftsbeteiligten geben.

Fest steht aber Folgendes: Eine Rückstufung von Firmen im Zusammenhang mit Verifizierungsverfahren (Ausforschungen im Versandverfahren, Verifizierungen im Präferenzenbereich) mit der Folge einer Einschränkung des Status aufgrund Ermittlungen der Zollbehörde kann es ohne anfechtbare Bescheide nicht geben. Im Vorfeld einer Rückstufung sind anfechtbare Bescheide zu erlassen. Allfällige Feststellungen von Betriebsprüfern sind meines Erachtens nur dann relevant, wenn diese Feststellungen einen Bescheid, etwa eine Abgabennachforderung zur Folge haben.

4.1.2 Rechtscharakter der Beteiligtenbewertung

Welchen Rechtscharakter hat die Beteiligtenbewertung? Gibt es einen Rechtsschutz gegen eine negative Bewertung?

Es ist nun zweifellos unbestritten, dass die Zollbehörde bei einem abweisenden Bewilligungsbescheid die negative Beteiligtenbewertung nach Art. 6 Abs. 3 ZK in die Begründung der Entscheidung aufnehmen muss. Daraus folgt freilich gegebenenfalls auch der Gang durch die Instanzen, in Österreich an den UFS und VwGH, in Deutschland an die FG und an den BFH.

Kann sich der Wirtschaftsbeteiligte schon zu einem früheren Zeitpunkt gegen eine Beurteilung zur Wehr setzen? Immerhin ist eine negative Beteiligtenbewertung geeignet, die Anerkennung eines Status als ZWB zu verhindern. Eine Bewertung ist aber in der Tat lediglich ein innerbehördlicher Vorgang, bei dem im Zuge eines anhängigen Bewilligungsverfahrens Akteneinsicht in die Bewertung zu gewähren ist. Auch hat die Zollbehörde Auskünfte über die Bewertung zu erteilen, so das deutsche BMF¹⁴. Dieser Ansicht ist nach Art. 11 ZK auch für Österreich zu folgen. Eine Auskunftserteilung ist keine zollrechtliche Entscheidung, folglich unterliegt diese Auskunft auch nicht innerstaatlichen Instanzenzügen.

12 *Wolffgang*, Kopfnoten von der Verwaltung, AW-Prax 2004, 409.

13 Vorläufige Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren DEBBI, Version 1.0, 3.3 Anlass und Zeitpunkt einer Bewertung, Seite 9; www.zoll.de/e0_downloads/f0_dont_show/vorl_va_debbi.pdf vom 19. April 2005.

14 BMF-Erlass III B 1-Z0422 – 107/04 vom 15. Oktober 2004; VSF-N76 2004, Nr. 471 vom 28. Oktober 2004.

Der Rechtsnatur nach sind Eintragungen in DEBBI oder IDA nichts anderes als notwendige Ermittlungen der Zollbehörde im Vorfeld einer zollrechtlichen Entscheidung, gegen die kein abgesondertes Rechtsmittel zulässig ist. Voraussetzung einer negativen Beurteilung sind aber anfechtbare Bescheide. Werden diese Bescheide im Instanzenzug aufgehoben, so muss dies zu einer Streichung der betreffenden Eintragung in DEBBI oder IDU führen. Das hat wiederum Auswirkungen auf die Gesamtbetrachtung des Wirtschaftsbeteiligten.

4.2 Zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls auch der Beförderungsunterlagen

Der ZK verlangt als zweites Kriterium ein zufrieden stellendes System der Führung der Geschäftsbücher.

Ich denke, dieses Kriterium ist aus sich selbst heraus verständlich. Die Geschäftsbücher müssen freilich so geführt sein, dass der Zollbehörde die Prüfung der Geschäftsfälle möglich gemacht wird. Ebenso sind der Zollbehörde die Beförderungspapiere zur Verfügung zu stellen, um Zollkontrollen durchzuführen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber schränkt aber hier ein, es kommt auf die „Notwendigkeit“ an.

4.3 Gegebenenfalls Nachweis der Zahlungsfähigkeit

Der Wirtschaftsbeteiligte hat außerdem den Nachweis zu führen, dass er über die erforderliche Zahlungsfähigkeit verfügt. Der Gemeinschaftsgesetzgeber verlangt einen Nachweis. Inwieweit dieser Nachweis förmlicher Natur sein muss, bleibt unklar. Auch dieses Kriterium gilt nur „gegebenenfalls“.

4.4 Gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards

Meines Erachtens ist dieses Kriterium eng mit der Prüfung der Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten verzahnt. Der Wirtschaftsbeteiligte muss über geeignete Systeme verfügen, um Risiken, d.h. Vorfälle zu vermeiden. Damit sind aber nicht nur die EDV-Ausstattung, sondern darüber hinaus auch alle sonstigen Maßnahmen zu verstehen, um die Einhaltung der Zollvorschriften zu gewährleisten (Risikomanagement).

5. Bindungswirkung – zur Rechtsnatur der Bewilligung

Bei der Bewilligung als ZWB handelt es sich um einen so genannten „transnationalen Verwaltungsakt“. Ein Verwaltungsakt, der sich dadurch auszeichnet, dass er grenzüberschreitend Wirkung entfaltet¹⁵. Wesentliche Voraussetzung ist aber, dass eine „jedenfalls in Grundzügen einheitliche Rechtssituation in allen MS“ vorherrscht¹⁶, sowie auch die Verwaltungspraxis in der Gemeinschaft ein einheitliches Niveau hat¹⁷. Durch den modernisierten Zollkodex wird diese Voraussetzung wohl erfüllt werden.

15 Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, DVBl. 1993, 924 (935) mwN; *Nefler*, Der transnationale Verwaltungsakt – Zur Dogmatik eines neuen Rechtsinstitutes, NwvZ 1995, 863 (864).

16 *Klein*, Vereinheitlichung des Verwaltungsrechts im europäischen Integrationsprozess, in: Starck (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze, 117ff (140 bei FN 45), zit. von *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 936.

17 *Nefler*, NwvZ 1995, 864.

Werden alle Kriterien erfüllt, hat die zuständige Zollbehörde eine Bewilligung zu erteilen, sie hat kein Ermessen. Die Kriterien sind sehr allgemein formuliert¹⁸; teilweise stehen sie unter Ermessen¹⁹ oder sind näheren Regelungen im Ausschussverfahren überlassen²⁰, was Probleme bei der juristischen Befunderstellung unumgänglich macht.

Es mag nun für manche befremdend erscheinen, dass Verwaltungsakte eines Mitgliedstaates dem Grunde nach geeignet sind, unmittelbar in die Hoheitsverwaltung eines anderen Mitgliedstaates einschränkend einzugreifen. *Lux* weist darauf hin, dass eine Ausweitung gemeinschaftsweit geltender Bewilligungen umstritten ist²¹. *Heher* und *Fuchs* betonen, dass neben der legislatischen Umsetzung auch eine Reihe anderer Fragen wie z.B. die Zentralisierung der Zollerhebung zu beantworten sind, um tatsächlich gemeinschaftsweit handeln zu können²². Diese Einwände haben in der Tat ihre Berechtigung. Hier ist in der Folge aber die Frage zu beantworten, ob der Status als ZWB tatsächlich in der gesamten Gemeinschaft Bindungswirkung entfaltet, oder wird das Ziel verfehlt? Richtet sich die Kritik mancher MS gegen eine Rechtsentwicklung, die nur in der öffentlichen Diskussion behauptet wird; zielt der Verordnungstext aber vielleicht in eine gänzlich andere Richtung? Die Behauptung eines denkmöglichen Eingriffs oder einer Einschränkung der Hoheitsverwaltung eines anderen MS als desjenigen, der die Bewilligung erteilt, kann einer näheren Überprüfung jedenfalls nicht standhalten: Ein anderer MS als derjenige, der die Bewilligung erteilt hat, ist schlicht und ergreifend nicht zuständig. Da im Ausschussverfahren normiert sein wird, wer für die Bewilligungserteilung zuständig ist, folgt daraus die Unzuständigkeit der Zollbehörde eines anderen MS. Ist aber ein anderer MS für die Bewilligungserteilung nicht zuständig, mutiert der vermeintliche Eingriff in fremdes Hoheitsrecht schlichtweg zu einer gewöhnlichen Zuständigkeitsregel²³.

In der Tat mag gerade für die neuen MS der Umstand, dass Bescheide eines MS von einem anderen MS anzuerkennen sind, neu sein. Tatsache ist aber: Eine Bindungswirkung von Verwaltungsakten in der gesamten Gemeinschaft ist geradezu „alltätlich“ und nicht nur im Zollrecht die Regel. So ist z.B. – außerhalb des Zollrechts – in einer Reihe von RL die Pflicht von MS normiert, Verwaltungsentscheidungen anderer MS anzuerkennen²⁴. Deswegen ist die Kritik an der allgemeinen verbindlichen Wirkung der Bewilligung als ZWB in der gesamten Gemeinschaft nicht nachvollziehbar²⁵. Die Anerkennung innerhalb der Gemeinschaft ist deswegen nichts Besonderes, wie gesagt gibt es eine Reihe von Beispielen nicht nur im Zoll- sondern auch im Außenwirt-

18 Art. 5a Abs. 2 zweiter Strich erste Alt ZK 2005.

19 Art. 5a Abs. 2 zweiter Strich zweite Alt und dritter und vierter Strich ZK 2005.

20 Art. 5a Abs. 2 Satz 2 ZK 2005.

21 *Lux*, Konsultation über den Zollkodex, AW-Prax 2005, 1.

22 Vgl. *Heher*, *Fuchs*, Gedanken zu den Ideen für ein neues Zollrecht, AW-Prax 2004, 17 (19).

23 *Raschauer* verweist darauf, dass die zuständige Behörde keine fremde Hoheitsgewalt ausübe. Sie übe vielmehr „eigene Hoheitsgewalt“ aus, die allerdings kraft gemeinschaftsrechtlich begründeter Zuständigkeitsregel mit gemeinschaftsweiter Wirksamkeit ausgestattet ist, vgl. *Raschauer*, Transnationale Verwaltungsakte in: FS *Öhlinger*, 680 mit Verweis auf *Burbaum*, Rechtsschutz gegen transnationales Verwaltungshandeln (2003), FN 11 33.

24 *Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1993, 935.

25 Sofern freilich sachliche Gesichtspunkte Anlass zur Kritik geben, ist die Sorge einiger MS berechtigt, vgl. *Fuchs*, Entwurf eines modernisierten Zollkodex, ZfZ 2004, 398 (401).

schaftsrecht, ja auch in völlig fremden Rechtsmaterien, ohne dass sich besondere Kritik geregt hätte.

Dazu einige Beispiele:

– Auskunftsanspruch im Zollrecht

Während die unverbindliche Auskunft gem Art. 11 ZK in Ausnahmefällen verbindlich ist (Vertrauensschutz), sind Auskünfte nach Art. 12 ZK stets verbindlich (Art. 12 Abs. 4 ZK).

– Verfahrenshandlungen im Zollrecht

Als Beispiel kann auch Art. 250 ZK genannt werden. Wird ein Zollverfahren in mehreren Mitgliedstaaten durchgeführt, so haben nach Art. 250 Abs. 1 ZK die erlassenen oder zugelassenen Nämlichkeitsmaßnahmen oder ausgestellten Papiere einer Zollbehörde in den anderen Mitgliedstaaten die gleichen Rechtswirkungen, sie sind anzuerkennen. *Lux* spricht in diesem Zusammenhang von der „transnationalen Wirkung“ bestimmter Maßnahmen²⁶.

– EG-Vertrag

Ja, auch der EG-Vertrag selbst kennt die transnationale Wirkung, wenn in den Art. 23 und 24 EG normiert ist, dass eine Ware, die in einem Mitgliedstaat in den freien Verkehr übergeführt worden ist, in allen Mitgliedstaaten frei verkehren kann. Letztendlich ist ja auch eine Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr durch die Zollbehörde eines Mitgliedstaates von allen anderen MS anzuerkennen.

– weitere Beispiele

Neben dem Zollrecht gibt es auch eine Reihe anderer Vorschriften im Außenwirtschaftsrecht, die eine Bindungswirkung vorsehen:

Ein- und Ausfuhrlicenzen, „dezentrale Arzneimittelzulassung“, Abfallverbringungs-genehmigung nach der VO (EWG) Nr. 259/73²⁷ und auch grenzüberschreitende zollbehördliche Befugnisse wie Nacheile oder Observation²⁸ sind von anderen MS anzuerkennen. Die Produktgenehmigung für neuartige Lebensmittel ist ebenso mit einer transnationalen Wirkung verbunden.²⁹

26 *Lux* in: *Rüsken*, Kommentar, Art 250 Tz 2. *Hatje* spricht von transnationalen Verfahrenshandlungen, die sich auf die Ermittlungsbefugnisse der deutschen Verwaltung einschränkend auswirken; vgl. *Hatje*, Die gemeinschaftsrechtliche Steuerung der Wirtschaftsverwaltung, 1998, 208f.

27 Vgl. *Ruffert*, Der transnationale Verwaltungsakt, *Verw 34* (2001), 453 (464).

28 ABl. EG Nr. C 24 vom 23. Januar 1998, S 1.

29 „Novel-Food“ – Verordnung (EG) Nr. 258/97 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Januar 1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, ABl. L 43/1 vom 14. Februar 1997; siehe auch *Caspar*, Zur Vergemeinschaftung von Verwaltungsverfahren am Beispiel von Gentechnik- und reformiertem Lebensmittelrecht, *DVB1*. 2002, 1437.

5.1 Vorbehaltsklausel

Ist es richtig zu behaupten, dass der Status ZWB in der gesamten Gemeinschaft anzuerkennen ist? Nun, eine solche apodiktische Aussage wäre in dieser Absolutheit schlichtweg falsch, auch wenn dieser Umstand zu begrüßen wäre. Es ist nämlich eine Vorbehaltsklausel normiert, die dieses Ziel gegebenenfalls unerreichbar macht.

Art. 5a Abs. 1 dritter Unterabs. ZK 2005 lautet:

„Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wird von den Zollbehörden in allen Mitgliedstaaten vorbehaltlich der Regeln und Voraussetzungen nach Absatz 2 und unbeschadet der Zollkontrollen anerkannt“.

Die Anerkennung des Status ist nur vorbehaltlich der Regeln und Voraussetzungen, die im Zollkodex selbst sowie im Ausschussverfahren normiert sind, möglich. Diese Bestimmung scheint im Widerspruch zum Motiv des Gemeinschaftsgesetzgebers zu sein, eine gemeinschaftsweit geltende Bewilligung zu schaffen.

Problematisch ist diese Vorbehaltsklausel vor allem deswegen, da sich die Frage stellt, welche Normen durch die überprüfende Zollbehörde vollzogen werden sollen, da eine Totalharmonisierung bis jetzt nicht erreicht wurde diese Harmonisierung aber eine zwingende Voraussetzung für die Einführung des „transnationalen Verwaltungsaktes“ ZWB ist³⁰.

Dazu ein Beispiel:

Der Wirtschaftsbeteiligte hat in seinem Sitzstaat Ungarn eine Bewilligung als ZWB. Er handelt mit Waffen. Nehmen wir nun an, dass Ungarn ein liberales Waffenrecht kennt. Demgegenüber kennt etwa das Einfuhrland Deutschland ein sehr restriktives Waffenrecht.

Ein Dilemma: Hat z.B. die deutsche Zollverwaltung einen in Ungarn verliehenen Status hinsichtlich deutscher Rechtsvorschriften zu überprüfen oder hinsichtlich der Rechtsnormen, die im Sitzstaat des Unternehmens gelten? Wohl ausschließlich hinsichtlich der eigenen Rechtsvorschriften, diese können aber zumindest in einem nicht unwichtigen Bereich von den Vorschriften des bewilligungserteilenden Staates massiv abweichen.

Wonach beurteilt sich nun die Rechtmäßigkeit der Bewilligung als ZWB? Beurteilt sich, wie schon *Ruffert* ausführt, „die Rechtmäßigkeit dieser transnationalen Verwaltungsakte alleine nach dem Recht des erlassenden Staates oder wird ihre Rechtmäßigkeit durch das Recht des Staates, in dem sie ihre Rechtswirkungen entfaltet, beeinflusst“, d.h. möglicherweise ausgesetzt?³¹ Die Aufhebung der Bewilligung als ZWB bleibt jedenfalls grundsätzlich der bewilligungserteilenden Zollbehörde vorbehalten: Die anderen MS haben aber das Recht, in „Notfällen die Wirkung des transnationalen Verwaltungsaktes auf ihrem Hoheitsgebiet wieder aufzuheben“³². Der Rechtsschutz bzgl. der Bewilligung ist nur im Sitzstaat des Antragstellers gewährleistet. Wird z.B. eine Bewilligung mit Auflagen Ungarn erteilt, kann im Deutschland mittels Klage nicht vorgegangen werden³³. Nur insoweit die deutsche Behörde die Bewilligung mit

30 Siehe FN 15.

31 *Ruffert*, Verw 34, 472.

32 *Becker*, Der transnationale Verwaltungsakt, DVBl. 2001, 855 (861) mwN.

33 Vgl. *Becker*, a.a.O., 857.

der in Ungarn erteilten Inhalt nicht zur Gänze anerkennt, besteht bzgl. dieses Teiles der Statusbewilligung auch die Möglichkeit, dagegen in Deutschland vorzugehen.

Die Vorbehaltsklausel schränkt in der Tat den Geltungsbereich der Bewilligung als ZWB prinzipiell ein. Die Geltung der Bewilligung als ZWB – zumindest nach dem derzeitigen Rechtsstand – bleibt prinzipiell auf das Gebiet des bewilligungserteilenden MS beschränkt. Erst durch die Anerkennung von Zollbehörden anderer MS kann die Geltung auf deren Hoheitsgebiet erstreckt werden: Nur dadurch wird eine Bindung rechtlich existent.³⁴ Aus diesem Grund kommt dem Verwaltungskooperationsrecht, d.h. dem Austausch von Daten innerhalb der Gemeinschaft, eine systemtragende Bedeutung zu.³⁵ Dazu sind freilich auch geeignete IT-Systeme einzurichten. Probleme bereitet aber jedenfalls die Nichtharmonisierung der Verbote und Beschränkungen und des Exportkontrollrechts. Freilich führt auch der Umstand, dass die Ahndung von Verstößen gegen Zollvorschriften nicht harmonisiert ist, zu weiteren Schwierigkeiten. Deswegen kommt auch – unabhängig von einem etwaigen Kompetenzkonflikt³⁶ – der Einführung von einheitlichen Verwaltungsstrafen durch den MCC besondere Bedeutung zu.

5.2 Conclusio

Die Wirkungen des Status als ZWB bleiben – zumindest was die Bestimmungen im ZK 2005 selbst betrifft – meines Erachtens weit hinter den Erwartungen der Wirtschaft zurück. Die Bindungswirkung einer vZTA wird nur im Ansatz erreicht. Die Rechtssicherheit einer internationalen Zollplanung kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt trotz Einführung des ZWB nicht garantiert werden. Damit wird aber auch das Ziel, ein lückenloses System einer gegenseitigen Anerkennung des Status durch die MS aufzubauen, verfehlt. Möglicherweise schließt das Ausschussverfahren ja diese Lücke. Hinsichtlich der Verbote und Beschränkungen oder exportkontrollrechtlichen Vorschriften wird dieser Versuch allerdings scheitern. Das soll nun nicht heißen, dass der Status in der Regel in anderen MS nicht anerkannt werden wird. Das Gegenteil wird freilich der Fall sein. In der Regel wird der ZWB damit rechnen können, dass sein Status auch von den Zollbehörden anderer MS anerkannt wird.

Der Gemeinschaftsgesetzgeber öffnet infolge der ausgeführten Überlegungen jedenfalls eine „Pforte“ für eine Nichtanerkennung. Wie groß nun der „Spielraum“ der MS sein wird, dass man statt von einem Anerkennungsrecht von einer Anerkennungspflicht sprechen kann, bleibt den Regelungen des Ausschussverfahrens vorbehalten. Hier wird der Gemeinschaftsgesetzgeber gut beraten sein, gerade im Hinblick auf die ausgeführten Erwägungsgründe, die Spielräume der nationalen Verwaltungen so eng wie möglich zu definieren. Es sollte vermieden werden, dass der Status eines ZWB zu einer der alten Rechtslage entsprechenden „einzigen Bewilligung“ mutiert mit der Folge, dass von einem dynamischen „Europäisierungsprozess im Zollrecht“ nicht mehr gesprochen werden könnte. So gesehen hat es der VO-Geber in der ZK-DVO

34 Becker, a.a.O., 860 mwN; der Prüfungsvorbehalt nimmt sohin ein Maß an, dass sich die Erstreckungswirkung des Status in einen nicht unerheblichen Umfang auf die nicht bewilligungserteilenden MS verlagert, vgl. Ruffert, Verv 34, 462.

35 Becker spricht von einem „Europa des Miteinander“, Becker, a.a.O., 866.

36 Vgl. Reuter, Verwaltungsstrafen im modernisierten Zollkodex? AW-Prax 2005, 117; siehe auch das Ergebnis einer Arbeitsgruppe zu diesem Thema, FN 16.

gleichsam „in der Hand“, ob er den Weg tendenziell in Richtung einer generellen Anerkennung gehen möchte oder nicht. Es ist zu hoffen, dass die Vorbehaltsklausel in Art. 5a Abs. 1 Unterabs. 3 ZK 2005 so massiv eingeschränkt wird, dass auch nach dem Verordnungstext unzweifelhaft von einer Anerkennungspflicht zu sprechen sein wird. In der Gemeinschaft sollten jedenfalls, wie auch *Lux* ausführt, einheitliche Zulassungskriterien gelten³⁷.

6. Erleichterungen

Dem ZWB werden Erleichterungen gewährt, Erleichterungen, die zwei Aspekte betreffen:

Zum Ersten sicherheitsrelevante Zollkontrollen und zum Zweiten Vereinfachungen gemäß den Zollvorschriften (Art. 5a Abs. 1 Unterabs. 2 ZK 2005).

6.1 Erleichterung bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen

Der ZWB genießt eine besondere Stellung. Aufgrund der Zuverlässigkeitsprüfung wird ihm besonderes Vertrauen von der Zollbehörde entgegengebracht. In Folge der Erfüllung eines anhand des Zollrechts zu beurteilenden „Sorgfaltsmaßstabs“ werden Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen eingeführt. Was bedeutet das nun konkret? Hier ist wiederum ein Blick in die zurzeit gültigen Rechtsquellen vonnöten. Nach den Erwägungsgründen ist aber lediglich ausgeführt, dass der Status eines ZWB von den Zollbehörden als einer der Faktoren bei der Risikoanalyse bei der Bewilligung einer Erleichterung für den Wirtschaftsbeteiligten im Hinblick auf sicherheitsrelevante Kontrollen anerkannt werden sollte³⁸. Dass sicherheitsrelevante Kontrollen beim ZWB nicht in dem Ausmaß greifen können wie bei allen anderen Wirtschaftsbeteiligten, leuchtet ein. Gerade im Hinblick auf die Risikoanalyse muss dieser Aspekt bei allfälligen Zollkontrollen beachtet werden. Die Frage stellt sich nur, wie weit diese Erleichterung gehen kann, darf oder muss. Bedeutet das einen gänzlichen Verzicht auf diese Zollkontrollen? Einen teilweisen Verzicht? Oder kann, darf, muss die Zollbehörde bei begründetem Verdacht eines Betruges weiter einschreiten? Das Problem, das ich eingangs erwähnt habe, setzt sich weiter fort. Der ZK 2005 trifft keine weiteren Regelungen und verlagert diese besonders heikle Problematik wiederum in das Ausschussverfahren (Art. 5a Abs. 2 Unterabs. 2 vierter Strich). Gerade aber dieser besondere Vorteil, der meines Erachtens den „Wesenskern“ des Status als ZWB ausmacht, wurde vom Gemeinschaftsgesetzgeber zur Gänze ausgespart. Gerade dieser besondere benefit fehlt zur Gänze. Eine genaue Selbsttortung der Möglichkeiten, die der Status bietet, ist unmöglich. Das ist deswegen bedauerlich, da die hervorragende Stellung des ZWB gerade durch diese Erleichterungen meines Erachtens in einem besonderen Maße determiniert ist. Dass Stichprobenkontrollen weiterhin möglich sein sollten, dass die Zollbehörde bei begründetem Verdacht eines Betrugs einschreiten wird, das wird – so denke ich – möglich sein. Es stellt sich nur die Frage des Maßes.

37 *Lux*, Seminar modernisierter Zollkodex, AW-Prax 2005, 137; so muss z.B. der Zahlungsaufschub in jedem Mitgliedstaat einheitlich vollzogen werden, um die Verantwortlichkeit hinsichtlich der Einhebungssicherheit nicht zu gefährden.

38 ABl. L 117/13 vom 4. Mai 2005, Erwägungsgrund Abs. 4.

Mit welchem Verhalten der Zollbehörde muss der ZWB rechnen? Viele Fragen und (noch) keine Antworten.

6.2 Verfahrenserleichterungen

Ist schon das System der gegenseitigen Anerkennung des Status als ZWB durch die Vorbehaltsklausel nicht lückenlos, muss die gegenseitige Anerkennung von Verfahrenserleichterungen ebenfalls als ein nicht geschlossenes System bezeichnet werden, da die Vorbehaltsklausel auch hier greift. Wie auch in den Erwägungen unter Abs. 3 des gemeinsamen Standpunktes sowie in der Begründung des Rates ausgeführt³⁹, ist zwischen dem Status als ZWB und der Ausübung des Rechts auf Verfahrensvereinfachungen strikt zu trennen. Der Status als ZWB berechtigt nicht automatisch dazu, die in den MS vorgesehenen Vereinfachungen in Anspruch zu nehmen. Die MS haben zu prüfen, ob die spezifischen Anforderungen für die Inanspruchnahme der jeweiligen Vereinfachung erfüllt werden. Welche spezifischen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, wird im Ausschussverfahren geregelt werden. Der Zollkodex trifft darüber hinaus keine näheren Regeln. So gesehen ist es zurzeit nicht möglich, nähere Ausführungen darüber zu treffen, inwieweit eine gegenseitige Anerkennung und Beachtung von Verfahrensvereinfachungen möglich ist oder durch den einzelnen MS verhindert werden kann. In den Erwägungsgründen wird nur ausgeführt, dass bei der Bearbeitung eines Antrags auf Inanspruchnahme von Vereinfachungen die anderen Mitgliedstaaten die Kontrollsysteme des Wirtschaftsbeteiligten, seine Zahlungsmoral und die Beachtung der Auflagen nicht erneut bewerten müssen, da dies bereits der MS getan hat, der dem Wirtschaftsbeteiligten den Status als ZWB erteilt hat⁴⁰. Dass der ZWB ein Monopol auf Verfahrenserleichterungen haben wird, ist nicht anzunehmen. Er hat aber mit Sicherheit ein Monopol auf Verfahrensvereinfachungen, die über den Hoheitsbereich seines Sitzstaates hinausreichen. Details werden der ZK-DVO entnommen werden müssen. Auch hier ist eine Orientierung durch den Wirtschaftsbeteiligten unmöglich.

7. Resümee

Will man nun ein Resümee ziehen und kurz die Einführung des ZWB bewerten, so muss gesagt werden, dass eine abschließende Bewertung kaum substantiiert sein kann. Eine Reihe von wesentlichen Bestimmungen fehlt, somit wird es besonders darauf ankommen, welche Auswirkungen die ergänzenden Bestimmungen im Ausschussverfahren haben werden. Zurzeit sind besonders Probleme bei der praktischen Abwicklung vorherrschend. Ich denke hier wird weiterhin dringend eine europaweite Vernetzung notwendig sein. Gerade geeignete IT-Systeme sind zu schaffen, will man erreichen, dass der Zollkodex 2005 und in der Folge der MCC auch vollziehbar sein werden. Hier sind in erster Linie keine Juristen gefragt, sondern Praktiker, die auch technische Lösungen anbieten können. Ein erster Versuch wurde durch diesen Zollrechtstag gestartet. Wenn auch eine Reihe von Fragen im Rahmen dieser Tagung beantwortet wird, werden weiterhin Fragen offen bleiben. Eines ist jedenfalls gewiss:

39 ABl. C 38 E/44 vom 15. Februar 2005, Abänderung Nr. 9.

40 ABl. L 117/13 vom 4. Mai 2005, Erwägungsgrund Abs. 3.

Die inhaltliche Auseinandersetzung im Zusammenhang mit den noch zu schaffenden Änderungen im Ausschussverfahren werden deutlich an Intensität zunehmen.

Abschließen möchte ich meinen Vortrag mit einem Zitat des deutschen Philosophen Arthur Schopenhauer: „Der Wechsel allein ist das Beständige“. Möge dem ZWB, dem Zollkodex 2005 und dem MCC nicht dieses Schicksal beschieden sein.

Podiumsdiskussion

zu den Referaten von Jouko Lempiäinen, Hans-Joachim Stähr, Michael Lux, Reinhard Fischer und Dr. Walter Summersberger

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke
Fachhochschule des Bundes, Münster

zusammengefasst von Diplom-Jurist Jan-Dirk Kleine Holthaus, LL.M.
(Wellington/Neuseeland), Frankfurt am Main

Neben *Prof. Dr. Henke* und den Referenten des Tages nahmen an der Podiumsdiskussion teil: *Frau Claudia Kurz* (Verband der Chemischen Industrie), *Dr. Christian Haid* (Wirtschaftskammer Steiermark, Graz), *Herr Andrew Grainger* (SITPRO, Großbritannien), *Herr Roland Hirt* (Eidgenössische Zollverwaltung, Schweiz) und *Herr Jürgen Böer* (Schott AG, BDI-Arbeitskreis Zoll). Der Diskussion waren fünf Statements der oben genannten Diskussionsteilnehmer vorangestellt.

I. Statement *Frau Claudia Kurz* (Verband der Chemischen Industrie)

Frau Kurz betonte zunächst, dass die Belange der chemischen Industrie bezüglich der Modernisierung des Zollkodexes mit denen der Wirtschaft allgemein übereinstimmen. Unabhängig vom Diskussionsthema erlaube sie sich eine Zwischenbemerkung im Zusammenhang mit den zwei gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Sie rege an, dass die Kommission und die EU insgesamt noch einmal über die bisher geschaffene und im Entstehen begriffene EU-Gesetzgebung nachdenken und vor allem im Bereich des Zolls noch mehr die Belange der Bürger und der Wirtschaft in die Überlegung mit einbeziehen möge.

In ihrem Statement ging *Frau Kurz* auf den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ein und teilte dabei ihre Aussage in zwei Abschnitte ein, nämlich einmal die Anforderung an die Erlangung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter bzw. dessen Pflichten und zweitens die aufgrund dieses Status erlangten Erleichterungen. Die Wirtschaft erkenne an, dass aufgrund der terroristischen Ereignisse der jüngsten Vergangenheit ein erhöhtes Sicherheitsniveau im Warenverkehr erforderlich sei. Dabei gelte – auch bezüglich der Modernisierung des Zollkodexes –, dass diese Sicherheitsmaßnahmen in einem vertretbaren Verhältnis zu dem Wunsch der Wirtschaft nach einem möglichst ungehinderten Warenverkehr stehen müssten. Das bedeute, dass der Wert der im modernisierten Zollkodex vorgesehenen Rechtsfigur des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten für die Wirtschaft entscheidend davon abhängt, wie hoch der Aufwand für die Zulassung als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter sei und ob diesem Aufwand ein angemessener Gegenwert in Form von tatsächlichen Erleichterungen für die Abfertigung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs gegenüberstünde.

1. Die Anforderungen an die Erlangung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter und dessen Pflichten

Die deutsche Wirtschaft stelle bereits heute schon sicher, dass auf ihrer Seite alle ein- und ausfuhrrechtlichen Vorgaben einschließlich derjenigen der Exportkontrolle eingehalten würden. Außerdem verpflichte sie die von ihr beauftragten Spediteure auf die Einhaltung der transport-, gefahrgut- und umweltschutzrechtlichen Vorschriften. Deshalb fordere die Wirtschaft, dass die konkrete begriffliche Ausfüllung der Zulassungsvoraussetzungen für die Erlangung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter sowie dessen Pflichten in der ZK-DVO, insbesondere bezüglich der Sicherheits- und Schutzstandards, sich in dem sachlich und kostenmäßig notwendigen Rahmen bewege. Konkret fordere die Wirtschaft, dass die Sicherheits- und Schutzstandards nicht über die bisherigen Initiativen zum sog. „kleinen Zollkodex“ hinausgingen. Die Pflichten des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten müssten auf die Sicherstellung der Einhaltung der ausfuhrrechtlichen Vorschriften begrenzt werden. Er dürfe auch nicht verpflichtet werden, Dritte wie z.B. seinen Spediteur oder seinen Zulieferer und dessen Spediteur schulen zu müssen oder diese – über die bisherigen Verpflichtung hinaus – in gefahrgut- und umweltschutzrechtlicher Hinsicht überprüfen zu müssen. Weiteres zentrales Anliegen der deutschen Wirtschaft sei es, die Anforderungen für die Erlangung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter sowie dessen Pflichten in allen 25 Mitgliedstaaten zu harmonisieren. In diesem Sinne müsse insbesondere die Kommission darauf hinwirken, dass eine nationale Bewilligung als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter in allen Mitgliedstaaten der EU anerkannt werde und dass die daraufhin gewährten Erleichterungen in der ganzen EU einheitlich seien.

2. Die Erleichterungen

Bezüglich der für den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten vorgesehenen Erleichterungen fordere die deutsche Wirtschaft, dass diese im Verhältnis zu dem erheblichen administrativen und kostenmäßigen Aufwand zur Erlangung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten in einem angemessenen Verhältnis stehen müssten. Konkret würde gefordert, dass die im sog. „Non-Paper“ der Kommission enthaltenen Voranmeldefristen gewährt werden müssten, einschließlich der Möglichkeit der Globalmitteilung unter Verzicht auf die Einzelanmeldung im Ausfuhrverfahren. Auch weiterhin sollten alternative Begleitdokumente, wie z.B. die automatisierte Ausfertigung einer vereinfachten Ausfuhranmeldung, die Ausfuhrkontrollmeldung oder Handelsdokumente als Ersatzpapiere zulässig sein. Darüber hinaus würde gefordert, dass der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte für seine Warenlieferungen eigene Referenznummern vergeben können soll, um diese Lieferungen nachverfolgen zu können. Schließlich werde seitens der Wirtschaft angemahnt, das IT-System „ATLAS-Ausfuhr“ erst zu dem Zeitpunkt zu nutzen, ab dem die Erleichterungen problem- und lückenlos über dieses System abgewickelt werden könnten.

Herr Prof. Dr. Henke fasste das Statement dahingehend zusammen, dass die Wirtschaft die Sicherheitsmaßnahmen durchaus mittrage und als berechtigt anerkenne, jedoch noch Diskussionsbedarf über die konkrete Umsetzung bestehe. Insbesondere sei zu klären, wie es sich auswirke, wenn in einer Kette von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (vom Produzenten bis zum Einzelhändler) eine Schwachstelle entstehe und

welchen Einfluss dies auf die anderen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten in der Kette habe.

II. Statement von Herrn Roland Hirt (Eidgenössische Zollverwaltung Schweiz)

Sodann berichtete *Herr Hirt* aus schweizerischer Perspektive als Drittland von den Erfahrungen mit dem zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, vor allem aus der Sicht der Praxis. Da der Begriff des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten als solcher in der Schweiz nicht existiere, warte man dessen genaue Definition in der ZK-DVO ab. Um den möglichst ungehinderten Warenverkehr mit der EU zu gewährleisten, müsste die Schweiz dann gegebenenfalls das eine oder andere Kriterium für die Erlangung des Status als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter übernehmen. Ziel sei ist, eine Kompatibilität zwischen dem schweizerischen und europäischen Zollrecht zu erzielen, so wie es das im März 2005 im Parlament verabschiedete schweizerische Zollgesetz mache.

Die schweizerische Zollverwaltung verfolge einen pragmatischen Ansatz, um möglichst wenige tarifäre Handelshemmnisse aufzubauen. Zu diesem Zweck arbeite sie eng mit der Wirtschaft zusammen. Verglichen mit den Zahlen aus den USA bezüglich der abzufertigenden Passagiere, Kfz, Lkw und Flugzeuge, die *Herr Fischer* (Deutsche Post World Net, Bonn) zuvor in seinem Referat genannt habe, habe die kleine Schweiz gerade die Hälfte, wobei Baden Württemberg für die Schweiz das wichtigste Import- und Exportland sei. Da hier kein Atlantik dazwischen liege, seien pragmatische Lösungen erforderlich. Man könne hier nicht darüber diskutieren, warum die Schweiz nicht Mitglied der EU sei.

Die Schweiz habe im Jahre 2004 12,2 Mio. Einfuhrzollanmeldungen entgegengenommen, wobei hiervon 91% elektronisch abgefertigt worden seien. Dabei sei es möglich, dass elektronische Anmeldungen von den Zollbeteiligten mit besonderem Status übermittelt werden. In der Schweiz gebe es verschiedene Zollbeteiligte mit besonderem Status und verschiedenen Rechten. So gebe es 720 zugelassene Empfänger und Versender, 200 Betreiber von offenen Zolllagern, 890 Teilnehmer der vereinfachten Ausfuhrregelung (VAR) und 910 elektronische Anmelder (Firmen). Im Falle der elektronischen Vorabanmeldung wisse der Importeur bei Ankunft der Ware, ob diese frei sei. Falls das der Fall sei, so könne er frei darüber verfügen. Der Importeur habe dann eine entsprechende Bewilligung oder Vereinbarung, die ihm per Verfügung (Entscheid) gewährt werde. Die Möglichkeit der elektronischen Anmeldung durch Zollbeteiligte mit besonderem Status bestehe auch im Bereich der Ausfuhr und der Durchfuhr. Wenn dem Beteiligten dieser besondere Status gewährt werde, so erhalte er eine Identifikationsnummer und ihm werde ein Kontrollzollamt zugeordnet.

Die Anforderungen für die Erlangung dieses besonderen Status seien im Internet frei einsehbar und jeder, der diese Bedingungen erfülle, könne dieses Recht beantragen. Die Anforderungen seien z.B. Sicherheit, genügend Verkehr und entsprechendes Ausbildung des Personals. Wenn dann ein Beteiligter nicht durch Wohlverhalten glänze, dann könne ihm dieser Status wieder entzogen werden. Der Entzug des Status erfolge dann wiederum per Verfügung (Entscheid), wobei der Beteiligte dagegen Rechtsschutz habe, und zwar bis zum schweizerischen Bundesgericht. Der Entzug erfolge dann, wenn der Zollbeteiligte wiederholte und vorsätzliche Verstöße begangen habe. Als solche kämen z.B. Urkundsfälschungen im Bereich der Ursprungsnachweise oder

Abgabenhinterziehung in Betracht. Neben dem Entzug des besonderen Status mit der Möglichkeit der elektronischen Vorabanmeldung könne die schweizerische Zollbehörde auf Verstöße auch mit Strafen reagieren oder mit dem Entzug der Berechtigung für die berufsmäßigen Anmelder (Deklaranten), gegenüber dem schweizerischen Zoll aufzutreten (als Anmelder z.B.). Letzteres komme dann einem Berufsverbot gleich.

Auch für die Zukunft werde wichtig sein, dass das schweizerische Zollrecht mit dem europäischen Zollrecht kompatibel sei. Um hier Maßnahmen zu ergreifen, müsse die genaue Regelung zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten in der ZK-DVO abgewartet werden.

Herr Prof. Dr. Henke stellte fest, dass die Regelungen in der Schweiz zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (bzw. zum Zollbeteiligten mit besonderem Status) klar seien. Auf seine Nachfrage an *Herrn Hirt*, ob der Zollbeteiligte bei Verweigerung des besonderen Status durch die schweizerischen Zollbehörden Rechtsschutzmöglichkeiten habe, antwortete dieser, dass dies der Fall sei.

III. Statement von Herrn Jürgen Böer (Schott AG, BDI-Arbeitskreis Zoll)

Herr Böer stellte zu Beginn seines Statements die Frage, warum im Rahmen der Novelle zur Modernisierung des Zollkodexes, die ja schwerpunktmäßig erhöhte Sicherheitsanforderungen zum Inhalt habe, Wirtschaftsbeteiligte, die seit Jahrzehnten am Außenhandel teilnehmen und durch Betriebsprüfungen des Zolls überwacht würden, auf einmal neue extreme Sicherheitsanforderungen erfüllen müssten bzw. auf einmal unsicher seien. Dies sei ihm in zahlreichen Diskussionen mit den Vertretern der Verbände sowie mit Vertretern der Wirtschaft aufgefallen. Denn die Betriebsprüfung des Zolls habe ja in den letzten Jahrzehnten das vereinfachte Verfahren regelmäßig überprüft und der aufgrund erhöhter Anforderungen autorisierte Kreis von Wirtschaftsbeteiligten habe schließlich die ihm gestellten Aufgaben erfüllt. Die Wirtschaft fordere in diesem Zusammenhang, dass die im „Non-Paper“ der Kommission angesprochene maximale Gestaltungsmöglichkeit der vollständigen Befreiung von Vorabanmeldefristen im Ausfuhrverfahren umgesetzt werde.

Weiterhin habe die Wirtschaft verstanden und akzeptiert, dass die Regelung des § 13 AWV (Außenwirtschaftsverordnung) mit seiner Ausfuhrkontrollmeldung schwer beizubehalten sei, wenn die Sicherheitsmaßstäbe erhöht würden. Aber auch diesbezüglich stelle sich für die Wirtschaft die Frage, warum nicht versucht würde, im Rahmen der Modernisierung des Zollkodexes eine Regelung zu finden, die der des § 13 AWV in seinen Auswirkungen entgegenkomme. Zwar nutze nur ein geringer Anteil der deutschen Unternehmen die Regelung des § 13 AWV, jedoch handele es sich dabei um die großen Unternehmen. Heute gebe man die Ausfuhranmeldung verdichtet auf den entsprechenden Positionsebenen ab. Wenn man dies aufröseln würde, so würde man sehen, dass rund 40% der Positionen im vereinfachten Verfahren exportiert werden. Es müsse also eine dem § 13 AWV zumindest vergleichbare Regelung gefunden werden, so dass die geplanten Verfahrenserleichterungen nicht zu einer erheblichen Verschlechterung des Status Quo führten.

Weiterhin fordere die Wirtschaft, dass im vereinfachten Verfahren Registrierkennzeichen auch von den Wirtschaftsbeteiligten vergeben werden könnten müssten und nicht ausschließlich von den Zollverwaltungen. Die ausschließliche Vergabe durch die Zoll-

verwaltungen diene weder der Erhöhung der Sicherheit noch würde sie dem Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gerecht.

Weiterhin machte *Herr Böer* deutlich, dass die Ausgestaltung der neuen Verfahrenserleichterung innerhalb der EU einheitlich geschehen müsse. Die Wirtschaft habe zwar anerkannt, dass es aufgrund der veränderten weltpolitischen Lage erforderlich sei, Qualitätsstandards und höhere Sicherheitsanforderungen einzuführen. Jedoch sei bei der Implementierung darauf zu achten, dass die gestiegenen Sicherheitsanforderungen für die Wirtschaft eine erhebliche Belastung darstellten und dass deshalb auch eine entsprechende Verfahrenserleichterung dieser Belastung gegenüberstehen müsse. Daher bereite der gewählte Ansatz zur automatisierten Umsetzung der Ausfuhrverfahren in Verbindung mit der ausnahmslosen Voranmeldung jeder Exportsendung den deutschen Unternehmen Sorge. Denn diese bedeute für die Unternehmen exorbitante Kostensteigerungen aufgrund von Bearbeitungszeiten und administrativen EDV-Einsatzes. So hätten sich auch bei der Einführung des ATLAS-Verfahrens Einfuhr und Ausfuhr der Abfertigungsaufwand hinsichtlich Personaleinsatz und Kosten in den großen Industriebetrieben durchschnittlich verdoppelt. Denn vor ATLAS wäre im vereinfachten Verfahren eine Meldung am Monatsende erforderlich gewesen und nun seien fünf Meldungen pro Vorgang erforderlich. Dies passe nicht zu der Forderung in der EU nach Entbürokratisierung. Zudem lebten die EU und insbesondere die BRD vom Export, weshalb man diesbezüglich international wettbewerbsfähig bleiben müsse. Deshalb sei die Wirtschaft bei der Umsetzung der ZK-DVO mit einzubeziehen.

Ansonsten verwies *Herr Böer* auf den Vortrag von *Herrn Fischer* (Deutsche Post World Net, Bonn), der in seinem Vortrag bereits alles Wesentliche gesagt habe und dem nichts mehr hinzuzufügen sei. Er wies noch darauf hin, dass während des Seminars in Budapest der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte kontrovers diskutiert wurde. Anfangs sei die Auffassung vertreten worden, dass weiterhin nationale Besonderheiten bestehen bleiben sollten, wobei dann aber ein Konsens zur Harmonisierung gefunden wurde. Dabei wollte *Herr Böer* der Meinung entgegentreten, dass die Regelung des § 13 AWV in Deutschland innerhalb der EU ein Novum sei. Auch Frankreich und Schweden hätten ähnliche Regelungen bezüglich vereinfachter Verfahren. Für die weitere Beurteilung sei allerdings die konkrete ZK-DVO abzuwarten.

Herr Prof. Dr. Henke machte deutlich, dass nach dem Statement von *Herrn Böer* deutlich geworden sei, dass das Herz der deutschen Wirtschaft doch an der Regelung des § 13 AWV hänge und sie deshalb eine ähnliche Regelung EU-weit fordere. Sodann übergab *Herr Prof. Dr. Henke* das Wort an *Herrn Dr. Christian Haid*. Sein Statement spreche – quasi wie eine Rahmenhandlung – noch einmal das Eingangsthema „Zoll als Partner der Wirtschaft“ aus Sicht der österreichischen Wirtschaft an.

IV. Statement von *Herrn Dr. Christian Haid* (Wirtschaftskammer Steiermark, Graz)

Herr Dr. Haid wollte, nachdem einzelne Teilbereiche wie der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte und dergleichen bereits diskutiert worden seien, noch einmal auf das Thema „Zoll – Partner der Wirtschaft“ eingehen. Er würde im Gegensatz zu *Herrn Stähr* (BMF, Bonn), der „Zoll – Partner der Wirtschaft, immer noch?“ gesagt hatte, eher sagen: „Zoll – Partner der Wirtschaft, immer wieder!“ Darüber hinaus ergänzte

Herr Dr. Haid das Bibelzitat von *Herrn Prof. Dr. Witte* (Fachhochschule des Bundes, Münster), bei dem etwas gefehlt hätte. Es heiße nicht „Zöllner und Sünder“, sondern „Zöllner und andere Sünder“, weshalb man insofern Partner sei.

Für *Herrn Dr. Haid* stellte sich die Frage, ob die Zollverwaltung im Spannungsfeld mit der Wirtschaft im Bereich der behördlichen Kontrolle, insbesondere hinsichtlich der fiskalischen Überwachung und des Risikomanagements, überhaupt als Partner der Wirtschaft auftreten könne. Man müsse bedenken, dass zwischen dem von *Herrn Fischer* (Deutsche Post World Net, Bonn) zitierten Leitbild von der Zollverwaltung und der täglichen praktischen Arbeit Welten lägen. Bereits in dem Referat des österreichischen Zolldirektors auf dem EFA-Zollrechtstag 2000 in Salzburg sei der Passus „Zollverwaltung – Partner der Wirtschaft“ zu finden. Deshalb müsse man sagen: „Zoll – Partner der Wirtschaft, immer wieder!“ Die Partnerschaft zwischen der Zollverwaltung und der Wirtschaft müsse in den Köpfen der Beteiligten passieren. Es werde nicht so sein, dass aufgrund der uralten Schulungsunterlagen des Zollbeamten aus dem „Max Zollstrolch“ ein „Max Mustermann“ werde.

Wenn man der Frage nachgehe, was sich aus österreichischer Sicht als eines relativen Neulings (erst seit 10 Jahren EU-Mitglied), verbessert habe, so sei der Zugang zu den rechtlichen Informationen zu nennen. Die österreichische Wirtschaft sei als Neuling in der EU belächelt worden, als man Zugang zu Quotadatenbanken, VZTA oder EUR-Lex auf der Internetseite der EU gefordert habe. Dabei gehe es jedoch darum, eine Chancengleichheit herzustellen.

Bezüglich der einheitlichen Rechtsanwendung ging *Herr Dr. Haid* auf eine Anmerkung von *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel) ein. Trotz aller Automatisierungs- und Harmonisierungsbemühungen beim zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten müsse bedacht werden, dass hinter der Anwendung der Rechtsvorschriften der EU immer Menschen stünden. Es gebe in der EU nicht den einheitlichen EU-Zöllner, sondern jede nationale Zollverwaltung habe für die Anwendung des EU-Rechts auf beiden Seiten (national und auf EU-Ebene) Sorge zu tragen. Man denke hier an die unterschiedlichen EDV-Systeme in den Mitgliedstaaten, wo man sich jedoch auch aufeinander zu bewege („als regelmäßiger Teilnehmer des Zollrechtstages kann ich da nur sagen ATLAS ohne Ende oder I-Zoll AT, in diesem Fall bitte mit hartem D“). Jetzt sei es jedoch bezüglich der EU-Zollrechtsvorschriften so, dass diese in Brüssel beschlossen, in Luxemburg veröffentlicht, in Mitgliedstaat A abgelegt, in B gelesen, in C vollzogen und in D mit Punkt und Beistrich angewendet würden, und dass auch noch unterschiedlich, wie er seit heute von *Herrn Lux* gelernt habe. Dies müsse der Vergangenheit angehören!

Der richtige Ansatz bezüglich der einheitlichen Rechtsanwendung sei die Einbeziehung aller Beteiligten bei der Diskussion und Vorbereitung neuer Rechtsvorschriften. Bei der Modernisierung des Zollkodexes sei dies auch verwirklicht worden. Denn dabei seien alle Beteiligten wie die Kommissionsdienststellen, die einzelnen Wirtschaftsverbände (wenn auch nur in der Minderheit) und die nationalen Verwaltungen einbezogen worden, z.B. bei den Tagungen in Budapest, Warschau und Vilnius.

Auch die Durchsetzung des „Single Window Prinzips“ sollte dazu führen, dass die Partner besser miteinander kommunizieren könnten. Allerdings sollte man auch hier weiterdenken und es nicht nur bei der Harmonisierung beim Zoll belassen. So sei ja bereits die Harmonisierung der Mehrwertsteuersysteme angesprochen worden. Die

letzte Erweiterungsrunde der EU habe nicht nur dazu geführt, dass Österreich von der EU-Außengrenze in die Mitte gerückt sei, sondern auch dazu, dass es eine umfassende Strukturreform in der Zollverwaltung gegeben habe und dass die Spezialisierung die Dienststruktur geworden sei. Aus Sicht des Bundeslandes der Steiermark könne *Herr Dr. Haid* die positive Rückmeldung geben, dass – wenn auch nach anfänglichen Schwierigkeiten – das „Single Window Prinzip“ durchaus erfolgreich sei. So habe die Wirtschaft bei der Zollverwaltung von Anfang an nur einen einzigen Ansprechpartner, der dann alle erforderlichen Unterlagen an die entsprechenden Stellen weiterleite. Aber hier dürfe es nicht so sein, dass einer der beiden Partner im Nachhinein die Spielregeln ändere, was unter Umständen zu Nacherhebungen und Ähnlichem führen könnte. Allerdings sei ihm zu Ohren gekommen, dass man sich bezüglich dieses Themas noch einmal zusammensetzen wolle, was auch wieder zeige, dass man den Zoll als Partner der Wirtschaft ansehen könne, und zwar auf beiden Seiten.

Herr Prof. Dr. Henke merkte noch an, dass *Herr Dr. Haid* bezüglich der Implementierungsdefizite mit dem Satz „(die EU-Zollrechtsvorschriften)... in Mitgliedsstaat D mit Punkt und Beistrich angewendet werden“ hoffentlich nicht Deutschland meine. Er lobte die Teambildung im Rahmen der Anwendung des „Single Window Prinzips“ in der Steiermark als fortschrittlich.

V. Statement von Herrn Andrew Grainger (SITPRO, Großbritannien)

Herr Grainger arbeite für die britische „Trade Facilitation Organization“ SITPRO und als deren Mitarbeiter liege ihm das Thema dieses Zollrechtstages „Zoll – Partner der Wirtschaft“ sehr am Herzen. Dies sei quasi das „raison d’être“ von SITPRO. SITPRO sei als Antwort auf die UN-Empfehlung Nr. 4 von 1974 ins Leben gerufen worden, die zur Gründung von Partnerschaften zwischen dem Handel und den öffentlichen Verwaltungen aufrufe. Laut der Empfehlung solle dies durch die Vereinfachung, Standardisierung, Harmonisierung und Modernisierung von Handelsverfahren geschehen. Insofern sei die Vision der Kommission von der Modernisierung des Zollkodexes mit dem Ziel der Schaffung einer papierlosen Umgebung im Bereich des Zolls sehr begrüßenswert und man wolle die Kommission hierin ausdrücklich unterstützen. Trotz aller Anstrengungen der Kommission bestehe zur Erreichung dieses Ziels jedoch noch ein weiter Weg. Dabei gehe es darum, die nationalen Interessen der Mitgliedstaaten und die der nationalen Industrien zu überwinden bzw. diese unter einen Hut zu bekommen. SITPRO sehe seine Rolle in diesem Prozess als Organisation, die auf die nationalen Wirtschaftsverbände und die Mitgliedsstaaten Druck ausüben müsse, um die Vision umsetzen zu können. Der wirtschaftliche Erfolg des europäischen Handels hänge in einer immer schwieriger werdenden Umgebung von der Wettbewerbsfähigkeit der EU ab. Immer mehr Staaten schafften es, ihre Produktivität zu steigern und ihre Preise zu senken und so international wettbewerbsfähig zu werden wie z.B. China, Indien oder Südostasien. Zwar werde Europa auch trotz der Erweiterung ein Standort mit hohen Kosten bleiben, jedoch steigere sich die europäische Wettbewerbsfähigkeit mit jeder Kostensenkung. Die EU-Zollunion und der gemeinsame EU-Binnenmarkt hätten bislang noch nicht ihr ganzes Potential an Kostensenkungs- und Wettbewerbssteigerungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Der modernisierte Zollkodex und die ZK-DVO böten nun die Chance zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, die nicht verpasst werden dürfe. Dabei gehe es nicht nur um Infor-

mations- und Kommunikationstechnologie, sondern um die gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Handel und öffentliche Verwaltung teilten sich dabei dieselbe Zielsetzung, nämlich eine wohlhabende und sichere Umgebung. Hierbei sei der Begriff Partnerschaft mehrdeutig. Zum einen beziehe er sich auf den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sowie das Risikomanagement und zum anderen auf die umfassende Implementierung der Gesamtvision in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Diese Implementierung sei natürlich erst die Voraussetzung für den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten und das Risikomanagement. Die Wirtschaft kenne ihr Geschäft und habe große Erfahrung. Sie wisse am besten, wie sie den Auflagen nachkommen könne und wo die Gefahren lägen. Bei der Implementierung der Vision und der nachfolgenden Umsetzung, z.B. beim Rechtsinstitut des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, müsse diese Erfahrung der Wirtschaft einfließen. Ohne effektives Projektmanagement auf europäischer Ebene sei es fragwürdig, wie die Erfahrung der Wirtschaft bei der Implementierung eingebunden werden könne. Es sei dabei eine sinnvolle Projektsteuerung notwendig, die die Wirtschaft ernsthaft auf strategischer und operativer Ebene einbinde. Da Herr Grainger von Beruf aus Optimist sei, sei er sich sicher, dass die Kommission mit entsprechendem Projektmanagement die Vision umsetzen werde. Ohne sinnvolles Projektmanagement riskiere man nämlich:

- eine fehlende Harmonisierung und eine widersprüchliche Auslegung in den einzelnen Mitgliedsstaaten
- das Verfehlen der Möglichkeit der Bündelung und der gemeinsamen Nutzung der Ressourcen der Wirtschaft und der einzelnen Mitgliedsstaaten
- die Implementierung unterschiedlicher Systeme in den Mitgliedstaaten
- die Schwierigkeit, einzelne Mitgliedsstaaten auf bestimmte Deadlines festzulegen und diese für das Nichteinhalten dieser Deadlines verantwortlich machen zu können
- Schwierigkeiten für die Wirtschaft, Fortschritte zu bemessen, die notwendigen Ressourcen freizustellen und konstruktive Unterstützung zu leisten
- die Schwierigkeit, andere Handelsverfahren wie z.B. Verbote und Beschränkungen, veterinärmedizinische und pflanzenschutzrechtliche Bestimmungen, Sicherheit und Schutz, Banken, Buchführungssysteme usw. einzubinden

Um sicherzustellen, dass die Wirtschaft mit der öffentlichen Verwaltung zusammenarbeite, müsse ein Anreiz erfolgen, wobei dieser Anreiz darin bestehe müsse, dass es für die Wirtschaft einen höheren Nutzen gebe als bisher. Konkret wäre dieser Anreiz im Hinblick auf den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, dass für die Wirtschaft ein größerer Handelsspielraum entstehe. Dabei müssten echte Vereinfachungen implementiert werden, um das Konzept für die Wirtschaft attraktiv zu machen. SITPRO sei über die diesbezügliche Debatte insofern besorgt, als dass seitens der Kommission selbst bei Erreichung des höchsten Levels des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten mit den weitestreichenden Freiheiten es immer noch erforderlich sei, für jede Warenlieferung Warendeklarierungen abzugeben. Momentan drehe sich die Debatte um die Frage, welche Informationen der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte zur Verfügung stellen müsse. SITPRO würde eher die Frage stellen und beantworten, ob der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte überhaupt dazu verpflichtet werden sollte, allgemein und

ausnahmslos diese geforderten Informationen in Form von Deklarationen zu liefern. Das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten böte doch im Gegenteil nun die Möglichkeit, von der Rhetorik der Deklarationsverpflichtung wegzukommen. Denn die Informations- und Kommunikationstechnologie könnte dazu genutzt werden, dass der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte auf einer „pull oder push-Basis“ der Zollverwaltung die Rückversicherung gebe, dass die Intentionen des Händlers legitim seien. Dabei sollte auch darüber nachgedacht werden, wie der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte seine Zuverlässigkeit bzw. Vertrauenswürdigkeit den öffentlichen Verwaltungen am besten nachweisen könne. In diesem Zusammenhang sei es essentiell, dass das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten möglichst einfach sei, um Missverständnisse zu vermeiden und eine EU-weite Einheitlichkeit zu gewährleisten. Nach Auffassung von SITPRO sollte es nur eine Art des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten geben, wobei dieser Status dann sowohl für fiskale als auch für sicherheitspolitische Zwecke verwendet werden sollte. Für den Fall, dass ein Händler weniger stark am internationalen Handel teilnehme, sollte für diesen ein abgestufter Grad an Berechtigung zugänglich sein, so wie es im schwedischen Stufenmodell verwirklicht sei.

Um noch einmal kurz das Gesagte zusammenzufassen, sei festzuhalten, dass das Konzept der Partnerschaft zwischen der Wirtschaft und der Zollverwaltung sowohl der Implementierung als auch der Verwaltung und Umsetzung des neuen Zollkodexes zugrunde gelegt werden sollte. Wenn es nicht zu dieser Zusammenarbeit auf europäischer Ebene komme, bestehe die Gefahr, dass die Vorteile für die Wirtschaft verloren gingen. Die Wirtschaftsverbände wären diesbezüglich gut beraten, entsprechende Lobbyarbeit auf politischer Ebene, z.B. beim Finanzministerium, zu betreiben. Wenn der modernisierte Zollkodex erfolgreich implementiert werde, so müsse das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sicherstellen, dass die tief greifende Partnerschaft zwischen der öffentlichen Verwaltung und den zuverlässigsten und vertrauenswürdigsten Unternehmen fortgeführt werde. So könnten die notwendigen Ressourcen freigesetzt werden, um die schwarzen Schafe, die allen Beteiligten schaden, ausfindig zu machen. Auch wenn hier über das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gesprochen worden sei, so dürften doch andere Aspekte der Partnerschaft nicht vergessen werden. Die Regierungen und die öffentliche Verwaltung hätten die Verpflichtung, Wohlstand und Sicherheit zu gewährleisten und zu fördern. Dabei dürfe man jedoch nicht vergessen, dass nur die Wirtschaft den Wohlstand schaffen könnte, auch wenn die Regierungen die Regeln festlegten bzw. die öffentlichen Verwaltungen diese Regeln auslegten und anwendeten.

Herr Prof. Dr. Henke bedankte sich für das Statement von *Herrn Grainger*, das eindringlich ein einfaches, konsequentes und ganzheitliches Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gefordert habe.

VI. Diskussion

Sodann eröffnete *Herr Prof. Dr. Henke* die Diskussion. Er teilte die Diskussion auf in die vier Komplexe: 1. zugelassener Wirtschaftsbeteiligter, 2. Vorabankunfts- und -abgangsanzeigen bei der Warenankunft bzw. beim Warenabgang, 3. modernisierter Zollkodex (Stichwort zentrale Einfuhrabfertigung) und 4. Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Zoll – Fortschritt oder Rückschritt?

Zunächst richtete *Herr Prof. Dr. Witte* (Fachhochschule des Bundes, Münster) eine Frage an *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel). Bei der bisherigen Diskussion sei vor allem – quasi aus der Innensicht – auf die Frage eingegangen worden, ob und unter welchen Voraussetzungen man als Wirtschaftsbeteiligter den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erhalte. Wenn man jedoch – aus der Außenansicht – die Handelskette betrachte, so stelle sich die Frage, was einem Grenzzollamt die Kenntnis nutze, dass der Empfänger als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter vertrauenswürdig sei. Denn es müsste doch auch den Spediteur beurteilen können, wenn man z.B. an den häufigen Fall denke, dass der Spediteur noch ein paar Zigaretten in den Container packe, die der Empfänger gar nicht bestellt habe. Wenn man in diesem Falle einen in der EU ansässigen Spediteur habe, der ebenfalls zugelassener Wirtschaftsbeteiligter sei, sei dies kein Problem. Was geschehe jedoch, wenn dieser Spediteur nicht in der EU ansässig sei? *Herr Lux* habe die Möglichkeit erwähnt, dass auch außerhalb der EU ansässige Unternehmen den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erhalten könnten. Wie weit solle die Möglichkeit der Erteilung dieses Status in der Handelskette zurückgehen? Denn wenn der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte weniger kontrolliert werden solle, dann könne dies doch nur dann funktionieren, wenn diese Handelskette geschlossen sei, d.h. wenn alle Beteiligten in dieser Kette den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten hätten. Dabei stelle sich ihm die Frage, ob diese Geschlossenheit überhaupt umsetzbar und realisierbar sei.

Herr Czyzowicz (Leiter der polnischen Zollverwaltung, Finanzministerium Warschau) merkte an, dass der polnische Zoll Handelserleichterungen in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft umsetzen wolle. Es sei dabei bezüglich der Implementierung notwendig, drei Ebenen zu unterscheiden, nämlich erstens die des europäischen Zollkodexes, zweitens die der die ZK-DVO und drittens die der nationalen Implementierungsvorschriften, die häufig vergessen würden. In den neuen Mitgliedsstaaten existierten zahlreiche nationale Implementierungsvorschriften, die weit reichende Anforderungen für die Implementierung von europäischen Vorschriften vorsähen und die weit über die europäischen Anforderungen hinausgingen. Zum Beispiel gäbe es in der polnischen Zolladministration zwei Beratergremien, ein juristisches und ein informelles. Das juristische Beratergremium gehöre zu dem Komitee Zölle und Verbrauchssteuern in Polen, das zahlreiche Probleme bezüglich der Implementierung von europäischen Zollvorschriften und bezüglich der Vereinfachung des Zollrechts zu meistern hätte. Nach der letzten Revision innerhalb der polnischen Zollverwaltung im letzten Monat habe man festgestellt, dass es 36 neue europäische Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Zollrechts gegeben habe, die neue Anforderungen an die Wirtschaft stellten. Dabei seien einige Vorschriften Verordnungen gewesen, andere Richtlinien, die noch umzusetzen seien usw.

Der zweite Punkt, den *Herr Czyzowicz* anmerken wollte zu der heutigen Diskussion sei, dass Polen eine der längsten EU-Außengrenzen habe, z.B. zu Russland, der Ukraine und zu Weißrussland. Dies bedeute, dass dort auf den Eisenbahnlinien und Autobahnen für den Güterverkehr zahlreiche Züge und Lkw abgefertigt werden müssten. Diese Art der Zollabfertigung unterscheide sich grundlegend von der an den Seehäfen und Flughäfen der EU. Der polnische Zoll müsse also nicht nur mit der Wirtschaft kooperieren, sondern auch mit den Zollverwaltungen in Russland, der

Ukraine und Weißrussland. Diese Zollverwaltungen wendeten häufig ein Zollrecht an, das sich grundlegend von dem europäischen Zollrecht unterscheidet und das auf dem Hintergrund einer komplett unterschiedlichen administrativen Kultur beruhe.

Insgesamt aber könne *Herr Czyzowicz* feststellen, dass er mit vielem in der heutigen Diskussion einverstanden sei. Auch sei bereits viel erreicht worden, z.B. bezüglich der Wartezeiten bei der Grenzabfertigung, die nun ca. 2 Stunden betrage und nicht mehr 100 Stunden wie früher. Die polnische Zollverwaltung mache sich dabei die Erfahrungen zunutze, die bei der Grenzabfertigung zwischen Finnland, Schweden und Russland (dem sog. „grünen Korridor“) gesammelt worden seien. Auch Polen gehe in diese Richtung. Zuletzt merkte *Herr Czyzowicz* an, dass bezüglich der Implementierung von Handelserleichterungen ein psychologischer Ansatz erforderlich sei. Denn dies sei nicht nur eine Frage von Technik und Organisation. Die Frage sei vielmehr, wie die Verantwortlichen des Zolls den Handel erleichtern könnten, ohne auf die alten Mittel der Korruption und der Bestechung zurückzugreifen. Erforderlich sei eine offene und transparente Umgebung für den polnischen Zoll. *Herr Grainger* (SITPRO, Großbritannien) sei in der strategisch günstigen Situation, auf beiden Seiten, also sowohl der der Wirtschaft als auch der der Zollverwaltung zu stehen. Auch der polnische Zoll wolle die Erfahrungen von SITPRO nutzen, da es notwendig sei, von beiden Seiten die Informationen zu bekommen, um eine partnerschaftliche Handelsumgebung zu etablieren.

Herr Lux (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel) ging sodann auf die Frage von *Herr Prof. Dr. Witte* (Fachhochschule des Bundes, Münster) ein. In der Ratsverordnung sei vorgesehen, dass auch Personen aus Drittstaaten den Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erlangen könnten. Dabei habe die Kommission an zwei Dinge gedacht. Zunächst könnten auch die Transporteure aus Drittstaaten, also z.B. die Schifffahrtsgesellschaft oder die Fluggesellschaft, die summarische Anmeldung abgeben. Denn die Vorteile des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten könnten nicht auf gemeinschaftliche Personen und Unternehmen beschränkt sein. Es würden dann den Konkurrenten von *Herrn Fischer* (Deutsche Post World Net, Bonn) mit Sitz in Drittstaaten die gleichen Vorteile eingeräumt. Als Zweites fordere die Kommission von den USA, die – ähnlich dem Rechtsinstitut des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten – das „Customs Trade Partnership Against Terrorism“ (C-TPAT) habe, dass man diese Rechtsinstitute gegenseitig anerkenne. Ein in der EU zugelassener Wirtschaftsbeteiligter müsste auch in den USA in den Genuss des C-TPAT kommen und umgekehrt müsste auch eine in den USA für das C-TPAT zugelassene Person oder ein zugelassenes Unternehmen in der EU in den Genuss des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten kommen. Dies würde natürlich ein Abkommen zwischen den USA und der EU voraussetzen, während die Kommission bezüglich der Schifffahrts- und Fluglinien nicht an ein Abkommen denke.

Das zweite von *Herr Prof. Dr. Witte* angesprochene Problem, dass nämlich jemand bereits vor der Übernahme der Ware durch z.B. die Schifffahrtslinie als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter etwas in die Container schmuggele, könne nicht in der ersten Phase gelöst werden, da es sich hierbei um ein sehr komplexes Thema handle. Allerdings sei die Sicherung der Container ja bereits diskutiert worden. In dem Moment, wo die Container versiegelt und Vorkehrungen getroffen worden seien, um die nachträgliche Manipulation der Container zu verhindern, seien ja bereits alle notwen-

digen Sicherheitsmaßnahmen getroffen worden. Denn wenn ein Container dann Spuren von Manipulation aufweise, würde dieser Container auch kontrolliert werden. Anschließend ging *Herr Grainger* (SITPRO, Großbritannien) auf die Anmerkungen von *Herr Czyzowicz* (Leiter der polnischen Zollverwaltung, Finanzministerium Warschau) bezüglich der Implementierungsdefizite ein. *Herr Grainger* betonte, dass die Wirtschaft bereits oft zum Teil komplexe Projekte umgesetzt habe wie z.B. schwierige Industrieprojekte und das oftmals gegen den Widerstand von Interessensgruppen. Somit sei die Wirtschaft mit diesem Problem vertraut. *Herr Grainger* selber habe z.B. einmal auf einer großen Baustelle gearbeitet, wo er als Lkw-Fahrer einen teuren und großen Mietkran zu seiner Einsatzstelle fahren sollte. Dies sei ihm jedoch nicht möglich gewesen, da ein anderer Bauarbeiter auf dem Zufahrtsweg ein großes Loch gegraben hatte. Dies habe das Unternehmen viel Geld gekostet, da der teure gemietete Kran nicht eingesetzt werden konnte. Es sei daher elementar, dass bei einer solchen Implementierung eines Projektes die verschiedenen Parameter wie Zeitabläufe aufeinander abgestimmt würden. Die Wirtschaft habe jedoch große Erfahrung im Bereich des Projekt-Managements. Diese Erfahrungen müssten bei der Implementierung eingebunden werden. Dies mache SITRPO bei seiner täglichen Arbeit. Denn SITPRO könne als unabhängige und ausreichend finanzierte Organisation die Verwaltung und die Wirtschaft zusammenbringen und so die Erfahrungen beider Seiten in die Implementierung von Projekten mit einbringen. So könne z.B. der Zollbeamte mit dem Verantwortlichen eines Hafens sprechen, um ein für beide Seiten bestehendes Problem zu lösen. Sie könnten die Vor- und Nachteile der Lösungen besprechen und dann gemeinsam zu dem Minister gehen und ihn auffordern, die gefundene Lösung umzusetzen.

Herr Schön (Leitung Zoll, Siemens AG) merkte an, dass es erklärtes Ziel der Kommission sei, die ganze Zollanmeldung sowohl im Bereich der Einfuhr als auch der Ausfuhr elektronisch zu machen. Dies sei ein hehres Ziel, das die Siemens AG bereits seit über 10 Jahren unterstütze. Bezüglich des geplanten Rechtsinstitutes des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten frage man sich aber, warum man sich dieser Prozedur unterziehen müsse, wenn die einzige Erleichterung für die Siemens AG als potentiellen zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten darin bestehe, dass ihre Lkw nicht mehr zu den Zollstellen fahren müssten. Die Wirtschaft frage sich dabei, warum sie nicht als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter die Verfahrenserleichterungen bekomme, die die deutsche exportabhängige Wirtschaft heute benötige. Wenn es nur bei dem Maß an Verfahrenserleichterungen bliebe, welches die Kommission hier vorgestellt habe, so werde sich die Rechtsfigur des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten als echtes Handelshemmnis herausstellen.

Herr Prof. Dr. Henke betonte demgegenüber, dass er das Konzept anders verstanden habe. Insbesondere habe das Konzept des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sehr viel mehr Erleichterungen aller Art für den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten vorgesehen, wie z.B. die Verkürzung der Vorabanmeldefristen oder die zentralisierte Zollabwicklung, insbesondere bei der Einfuhr. Darüber hinaus sei die Einführung des Rechtsinstitutes des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auch der Preis dafür, um mit den Amerikanern im Geschäft zu bleiben. Denn die US-amerikanische Sicherheitspolitik sehe zahlreiche Sicherheitsverschärfungen vor als Antwort auf den internationalen Terrorismus. Insofern könne das „Ob“ der Einführung des Rechtsinstitutes des zu-

gelassenen Wirtschaftsbeteiligten nicht zur Debatte stehen. Allerdings sei die Wirtschaft bei der Umsetzung des Projektes, also beim „Wie“, in größtmöglichem Maße mit einzubeziehen mit dem Ziel, innerhalb dieses Rahmens möglichst weitgehende Erleichterungen für den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten zu erreichen.

Des Weiteren fragte *Herr Prof. Dr. Henke Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel), ob verschiedene Arten oder Stufen des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten vorgesehen wären, wie z.B. ein Basisbeteiligter und ein qualifizierter Beteiligter.

Herrn Lux ging zunächst auf die Anmerkung von *Herrn Schön* (Leitung Zoll, Siemens AG) ein und stellte fest, dass die Dinge nicht beim Alten bleiben könnten und würden. Dies habe zwei Gründe. Zum einen seien die Sicherheitsanforderungen enorm gestiegen und zum anderen werde die Zollabfertigung vom Papierverkehr auf ein elektronisches System umgestellt. Letzteres habe z.B. die Folge, dass man zukünftig in einem EDV-System eben nicht mehr die Papierrechnung oder die schriftliche Ausfuhranmeldung abgeben könne. Wenn man beispielsweise ein EDV-System schaffe, dass dem NCTS ähnelt, wo man beim Eingang der Ware (Einfuhr) und dem Ausgang der Ware (Ausfuhr) eine Meldung abgeben müsse, dann müsse jedem klar sein, dass man das Verfahren des § 13 AWW in diesem neuen EDV-System nicht übernehmen könne. Denn im Fall des § 13 AWW gebe es keine zwei Meldungen, die man gegeneinander abgrenzen könne und aufgrund derer man dann eine Rückmeldung seitens der Zollverwaltung machen könne, dass die Ware herausgegangen sei. Nach Meinung von *Herrn Lux* falle in der heutigen Diskussion völlig unter den Tisch, dass die Ausgangsnachricht von der Ausgangszollstelle zurückgeschickt werden solle. In Deutschland existiere zudem die weitestgehende Liberalisierung innerhalb der EU, so dass vieles, was in Deutschland als Rückschritt betrachtet werde, woanders ein großer Fortschritt sei. So würden die Kommissionspläne bezüglich des Ausfuhrverfahrens überall gelobt, aber in Deutschland kritisiert. Man müsse zudem bedenken, dass man in Deutschland in einer Nicht-EDV-Umgebung erhebliche Erleichterungen eingeräumt hätte, die dem Zoll vor der Ausfuhr keine Kontrollmöglichkeiten gegeben hätten. Diese Zeiten seien nun vorbei und nun müsse man zukunftsorientiert schauen, wie man diese Anforderungen am besten implementieren könne. Es helfe jedoch nicht, den alten Zeiten nachzuweinen.

Herr Böer (Schott AG, BDI-Arbeitskreis Zoll) meldete sich auf die Ausführungen von *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel) und stellte klar, dass es der Wirtschaft nicht darum gehe, die Regelungen des § 13 AWW in den neuen Zollkodex einzuzementieren. Es sei angekommen, dass man die Regelung des § 13 AWW in dieser Form nicht in den modernisierten Zollkodex würde hinüberretten können. Es gehe der Wirtschaft vielmehr darum, dass die Exporte ähnlich ungehindert wie unter der Regelung des § 13 AWW hinausgingen. Dabei gehe es um die Ausgestaltung der Verfahrenserleichterung und um diese beurteilen zu können, brauche man die ZKDVO. Die Wirtschaft wünsche sich, dass der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte möglichst weit reichende Verfahrenserleichterungen in Anspruch nehmen könne und dass es möglichst wenig Handelsbehinderungen geben werde. Zu denken sei dabei an die Vergabe der sog. „Movement Reference Number“ (MRN) durch den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, die möglich sein müsse. Denn heute erstelle die Wirtschaft im Rahmen der Regelung des § 13 AWW die Daten, indem man den Datenpool in dem

Moment zurückstelle, in dem die Ware das Werk verlasse. Im Fachchinesisch von SAP nenne man das die Wareneingangsbuchung. In dem Moment, wo die Ware als „out of inventory“ gebucht werde, werde der Datensatz gebildet. Wenn man jetzt ein Model hätte, welches es ermöglichen würde, die MRNs zu vergeben, dann könnte man den Datenbestand wirklich abschließen. Wenn dies allerdings nicht möglich wäre, sondern die MRNs von der Zollverwaltung zu einem anderen Zeitpunkt vergeben würden, so entstünde für die Wirtschaft das Problem, dass die Wirtschaft ein für ihr EDV-System fremdes Datum von der Zollverwaltung zurückerhalten würde. Das würde bedeuten, dass der abgeschlossene Datenbestand wieder geöffnet werden müsste und die fremden Daten integriert werden müssten. Dies gelte es zu vermeiden. Das Problem exponiere sich weiterhin dann, wenn der Ausfuhrnachweis durch eine Ausgangsmeldung ersetzt würde. Man stelle sich vor, dass *Herr Fischer* (Deutsche Post World Net AG) für seine ganzen Kleinsendungen auf elektronischem Wege von der Zollverwaltung die Ausfuhrnachweise zurückgesandt bekäme. Wenn darin nur ein kleiner Fehler enthalten wäre, so würde das System kollabieren und es wäre für Monate ein Heer von Leuten damit beschäftigt, die einzelnen Ausfuhrnachweise den einzelnen Sendungen zuzuordnen. Dies sei eine blanke Horrervorstellung. Dies könne nicht passieren, wenn der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte seine eigene MRNs vergeben könne. Wenn dies als kleine Idee angekommen sei, so ginge es *Herrn Böer* schon wieder viel besser.

Herr Prof. Dr. Henke merkte dazu an, dass die Ausführungen von *Herrn Böer* doch der großen Vision von *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel) entsprächen. Allerdings handle es sich bei der Vergabe der MRNs wohl eher um ein technisches Problem. Für die Überwachungsintensität und den Zweck der MRNs, nämlich die Kontrolle der Waren auf dem Transportweg, spiele es dabei allerdings keine Rolle, ob jetzt die Zollverwaltung oder der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte die MRNs generiere.

Herr Lux merkte bezüglich der MRNs an, dass er diesbezüglich keine technischen Kenntnisse habe und er das Wort gerne an einen Vertreter aus der einschlägigen Arbeitsgruppe bei der Kommission weiter geben würde. *Herr Schröter* (Bundesministerium der Finanzen, Bonn) führte aus, das Problem bezüglich der MRNs liege im technischen Detail. *Herr Böer* habe die Forderung nach der Vereinfachung des Systems des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten durchaus zu Recht aufgestellt. Eine solche Vereinfachung könne so aussehen, dass – ähnlich wie im NCTS-System – vorab MRNs vergeben werden könnten. Dabei bestehe allerdings in einem technischen System das Problem, dass die MRNs dann nicht mehr sendungsbezogen zugeordnet werden könnten, wenn man diese Information bzw. die MRNs vorab vergeben würde. Konkret bedeute dies, dass, wenn die MRNs zum Zeitpunkt der Wareneingangsbuchung vorab vergeben würden (egal ob von der Zollverwaltung oder vom zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten), man der MRN zum Zeitpunkt der Kontrolle bei der tatsächlichen Ausfuhr aus dem EU-Zollgebiet einer Warenlieferung nicht mehr zuordnen könnte. Denn die Wirtschaft fordere ja auch, dass die Ware spätestens im Zeitpunkt der tatsächlichen Ausfuhr aus dem EU-Zollgebiet kontrolliert werde. Darüber hinaus wäre in diesem Fall auch jedwede risikoorientierte Überprüfung der Warenlieferung nicht mehr möglich, weil die Vorabübermittlung der Daten der Ausfuhranmeldung nicht stattfinden könnte.

Herr Böer (Schott AG, BDI-Arbeitskreis Zoll) konkretisierte daraufhin das Problem der Wirtschaft bezüglich der Vergabe der MRNs. Es gehe hier nicht darum, dass mit der Vergabe der MRNs durch den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten Voranmeldefristen ausgesetzt werden sollen. Es gehe vielmehr darum, dass in den EDV-Systemen der Wirtschaft der Vorgang in dem Moment abgeschlossen sei, in dem die Warenausgangsbuchung stattgefunden habe. Für die Wirtschaft wäre es technisch kein Problem, wenn man dabei einen Zeitversatz hätte (dergestalt, dass beispielsweise die Warenausgangsbuchung erst im Zeitpunkt der Kontrolle durch den Zoll stattfände). Weiterhin wäre es kein Problem, wenn sich die Wirtschaft dazu verpflichten würde, in dem Zeitpunkt, in dem die Ware das deutsche Werk verlässt, die Meldung konkludent abzusetzen. Die zollrechtliche Kontrolle der Ware müsste dann zeitlich vor dem Verlassen des EU-Zollgebietes geschehen und nach dem Verlassen des Werkes. Insofern könne er den letzten Gedanken von *Herr Schröter* schwerlich nachvollziehen.

Herr Prof. Dr. Henke wollte dieses Thema wegen seiner technischen Spezialität zunächst auf sich beruhen lassen und kam dann zu einer Frage von *Herrn Weerth* (Außenwirtschaftliche Praxis) an *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel). Dieser fragte, wie die Kommission sicherstellen wolle, dass der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten nach europaweit einheitlichen Kriterien vergeben werde. Da eine deutsche Dienstvorschrift dazu kaum ausreiche, stelle sich die Frage, ob diesbezüglich Leitlinien geplant seien.

Herr Lux bejahte die Frage nach den Leitlinien. Es sei geplant, die Kriterien bezüglich der Sicherheit und bezüglich der Verfahrenserleichterungen festzulegen. Zusätzlich seien Leitlinien geplant. Sodann wollte *Herr Lux* noch eine Anmerkung zu der Interpretation des Wortes „gegebenenfalls“ machen, das ihn besonders habe aufhorchen lassen bei der Ausführung von *Herrn Summersberger* (Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Salzburg). Das Wort „gegebenenfalls“ bedeute nicht, dass Durchführungsbestimmungen dazu erlassen werden, sondern es bedeute „sofern erforderlich“. Die Kommission verlange also Transportdokumente dort, wo ein Transport stattgefunden habe. Wenn eine Entnahme aus dem Zolllager stattgefunden habe, so frage die Kommission nicht nach Transportdokumenten. Wenn man eine finanzielle Stabilität verlange, so sei dies wichtig für den Fall, dass man Zölle aussetze, nicht aber für die Beurteilung, ob jemand ein sicherer Transporteur sei.

Herr Prof. Dr. Henke merkte an, dass der zweite Teil der Ausführung von *Herrn Lux* seine Frage beantwortet hätte, ob es zugelassene Wirtschaftsbeteiligte unterschiedlicher Art und Qualität gäbe, wobei das Wort „gegebenenfalls“ dann eine Höherqualifizierung sei. Das bedeute, dass jemand der gegebenenfalls auch noch bestimmte Sicherheitsanforderungen erfülle oder der gegebenenfalls auch noch besonders zahlungsfähig sei, größere und weiter reichende Verfahrenserleichterungen erhalte als andere, die diese Standards nicht erfüllten. Dies bejahte *Herr Lux*. Es gebe mithin zwar einheitliche Kriterien, aber doch verschiedene Stufen des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten mit unterschiedlichen Verfahrenserleichterungen.

Anschließend lenkte *Herr Prof. Dr. Henke* die Diskussion auf den zweiten Komplex der Diskussion, nämlich die Vorabankunfts- und -abgangsanzeigen bei der Warenankunft bzw. beim Warenabgang, einschließlich der Problematik der Verkürzungen und der Probleme der technischen Umsetzung. Auch solle hierbei die Frage geklärt

werden, ob dies erst in Kraft treten solle, wenn die technische Infrastruktur dafür geschaffen sei oder ob bereits ab Januar 2006 die Pflicht bestehe, die Zollämter per Fax zu informieren.

Daraufhin meldete sich *Herr Willems* (BDI, Berlin) und stellte in Frage, ob denn die Vorabanzeige überhaupt geeignet sei, Sicherheit zu gewährleisten. Natürlich sei der politische Prozess abgefahren, indem man auf die Sicherheitsinitiativen aus den USA mit der entsprechenden Umsetzung und Verabschiedung von Sicherheitsvorschriften in Europa reagiert habe. Jedoch stelle sich die Frage, wie diese Sicherheitsanforderungen in der Praxis ausgestaltet werden sollten. Denn allein durch die Vorabanzeigen könne kein terroristischer Anschlag verhindert werden, wie der September 2001, Bali und Madrid gezeigt hätten. Dies dürfe nicht dazu verleiten, durch die Einführung der Vorabanzeigen die Illusion von Sicherheit zu suggerieren, wie bereits *Herr Lempiäinen* (Director Compliance and Facilitation, WCO, Brüssel) gesagt habe. Deshalb appelliere er an die politisch Verantwortlichen, dass bei der Umsetzung nur verhältnismäßige Maßnahmen ergriffen würden.

Herr Prof. Dr. Henke stellte dann die Frage von *Frau Baden-Berthold* (OFD Hamburg) an *Herrn Lux* (Europäische Kommission, TAXUD, Brüssel), wann der reformierte Zollkodex (die kleine Kodexänderung) denn in Kraft treten solle. Der Termin für das In-Kraft-Treten Januar 2006 könne angesichts der noch nicht verabschiedeten ZK-DVO wohl nicht mehr eingehalten werden. *Herr Prof. Dr. Henke* fragte dazu nach, ob trotz der noch nicht vorhandenen Infrastruktur die Vorabanzeigen ohne Übergangszeit verlangt würden, sobald der reformierte Zollkodex in Kraft trete und ob diese dann noch in Papierform entgegengenommen würden.

Herr Lux antwortete daraufhin, dass die Debatte über die ZK-DVO am 13. Juli 2005 beginnen werde. Dies bedeute, dass der Sitzungstermin im Zollkodexausschuss bereits feststehe, wobei das Dokument vorher freigegeben werden müsse. Dieses Dokument (die ZK-DVO) existiere ja bereits und es gehe nur noch darum, letzte Änderungen einzuarbeiten. Der Termin Januar 2006 scheine angesichts dieses Ablaufes nicht einhaltbar, so dass man im Laufe des Jahres 2006 mit dem In-Kraft-Treten rechnen müsse. Des Weiteren merkte *Herr Lux* an, dass die Debatte über die Risikoanalyse seiner Meinung nach zu undifferenziert geführt werde. Denn je nach Verkehrszweig sehe die Situation völlig unterschiedlich aus. Wenn man beispielsweise den See- oder Flugverkehr nehme, so sei es dort bereits heute so, dass die Informationen von den Schifffahrts- und Fluglinien in elektronischer Form vorhanden seien. Da gehe es nur darum, dass die deutsche Zollverwaltung in die Lage versetzt werde, diese elektronischen Informationen zu verarbeiten und für ihre Risikoanalyse zu verwenden. Diesbezüglich werde es kaum Problem geben. Anders sei dies beim LKW-Verkehr, wo die eigentlichen Probleme lägen (auch beim Eisenbahnverkehr lägen häufig die Informationen schon in elektronischer Form vor). Dazu sei eine spezielle Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die vor allem mit den Mitgliedsstaaten besetzt sei, die an der EU-Außengrenze im Osten lägen, wie z.B. Polen. Aus Sicht von *Herrn Lux* sei es ausgeschlossen, dass die Kommission Vorabanzeigen in Form von Faxen verlange. Wenn die Vorabanzeigen in elektronischer Form gefordert würden, dann solle dies natürlich in strukturierter Form erfolgen, da der Sinn der elektronischen Form sei, dass dann ein Risikoanalysesystem diese Daten verarbeiten könne. Wenn nun von der Wirtschaft gefordert werde, dass man die Risikoanalyse solange aussetzen solle, bis

dieses EDV-System einwandfrei funktionierte, so müsse die Wirtschaft wissen, dass diese Forderung politisch nicht durchsetzbar sei. Denn man könne als Staat nicht sagen, dass alles, was per See- und Flugverkehr komme, kontrolliert werde, und alles was per LKW komme, nicht kontrolliert werde, weil man hier noch nicht so weit sei. Denn dies wäre eine gravierende Sicherheitslücke. Aus diesem Grund sei auch in die Ratsverordnung der Satz aufgenommen worden, dass dort, wo die Vorabanzeigen nicht in elektronischer Form übermittelt werden könnten, die Kontrollen genauso intensiv seien würden. Bezüglich des LKW-Verkehrs wolle die Kommission auch die Erfahrungen des Datenaustausches zwischen Russland, Schweden und Finnland für das Gebiet des sog. „grünen Korridors“ aufnehmen, wie es *Herr Czynowicz* (Leiter der polnischen Zollverwaltung, Finanzministerium Warschau) bereits angedeutet hätte. So werde man auch für den LKW-Verkehr eine Lösung finden. Allerdings sei dies ja hauptsächlich ein Problem für Länder wie Polen und Ungarn, nicht jedoch für Deutschland. Auch bezüglich der Schweiz habe man mit Hilfe des NCTS-Systems eine Lösung gefunden. Denn alles was über NCTS laufe, erfülle die Anforderungen der EU.

Herr Prof. Dr. Henke stellte anschließend die letzten beiden Fragen von *Herrn Zollinger* (Head International Trade Affairs, Ciba, Basel) an *Herrn Lempiäinen* (Director Compliance and Facilitation, WCO, Brüssel). Dieser fragte erstens, warum es über 10 Jahre dauere, um weltweit harmonisierte Ursprungsregeln zu implementieren (die immer noch nicht implementiert seien), wohingegen die WCO innerhalb von wenigen Monaten die Sicherheitsdokumente wie das „Framework of Standards“ oder die „High Level Strategic Group“ eingeführt habe? Und zweitens stellte sich *Herr Zollinger* die Frage, warum *Herr Lempiäinen* in seinem Referat nicht auf eine stärkere Verbindung der momentanen Sicherheitsanforderungen zu den bereits bestehenden Exportkontrollvorschriften in den internationalen Übereinkommen z.B. zu den chemischen Waffen, den Narkotika, den biologischen Kampfstoffen usw. gedrängt habe.

Herr Lempiäinen antwortete, dass Ursprungsregeln sehr schwer zu harmonisieren und standardisieren seien, weil sie ein Mittel der Handelspolitik seien. Jeder Staat habe sehr starke Handelsinteressen, die bisweilen mit der Hilfe von Ursprungsregeln durchgesetzt würden. Natürlich arbeite die WCO in dem Technischen Komitee in Kooperation mit der WTO an diesem Problem der Ursprungsregeln. So seien die Harmonisierungsmaßnahmen im Bereich der nicht-präferentiellen Ursprungsregeln auch abgeschlossen worden. Jedoch habe man bezüglich der präferentiellen Ursprungsregeln keine Übereinkunft erzielen können und deshalb habe die WCO das Dossier zurück zur WTO gegeben, damit die WTO die vor allem politischen Probleme bezüglich der Harmonisierung der präferentiellen Ursprungsregeln lösen könne.

Bezüglich der bereits bestehenden internationalen Regeln zur Exportkontrolle in den entsprechenden Übereinkommen sei zu sagen, dass diese eine andere Zielrichtung verfolgten als die Gewährleistung der Einhaltung von Sicherheitsanforderungen. Diese gingen auch nicht so weit, wie es die Sicherheitsanforderungen verlangten. Natürlich versuche die WCO, die Exportkontrolle mit den bestehenden internationalen Exportkontrollvorschriften zu verbinden.

Was er jedoch in seinem Referat habe deutlich machen wollen, war die Tatsache, dass jeder Staat versuche, die nationalen Exporte durch eine möglichst ungehinderte Außenhandelsumgebung zu fördern. Wenn man nun die Exporte intensiver kontrollie-

re als es die Exportvorschriften in den vorher genannten internationalen Übereinkommen täten, so sei dies für die betreffenden Staaten ein radikaler Wandel. Dies sei kein Problem der Einbeziehung der bestehenden internationalen Exportkontrollvorschriften, sondern ein Problem der Kontrollintensität.

Hinsichtlich der Diskussion über die „Movement Reference Number“ (MRN) merkte *Herr Lempiäinen* an, dass die WCO vor einigen Jahren das Konzept namens „Unique Consignment Reference“ entworfen habe, wozu die WCO auch eine Empfehlung verabschiedet habe. Dieses Thema sei darüber hinaus ein sehr essentieller Teil des „Framework of Standard“ der WCO. Dabei sei die „Unique Consignment Reference Number“ (UCRN) eine Identifikationsnummer, die derjenige vergebe, der die betreffende internationale Handelstransaktion initiiere. Dies könne der Verkäufer, der Käufer oder eine dritte Person in der Handelskette sein. Die UCRN werde für eine bestimmte Warenlieferung vergeben und habe den Zweck, bestimmte Daten von verschiedenen Quellen (z.B. der Zollverwaltung oder dem Verkäufer usw.) der entsprechenden Warenlieferung zuordnen zu können, und zwar entlang der gesamten Handelskette. Anhand dieser Identifikationsnummer könne jeder Beteiligte der Handelskette und die Zollverwaltungen die entsprechende Warenlieferung zuordnen. Bei einer Zollanmeldung für diese Warenlieferung müsse der Zollanmelder nur noch die UCRN abgeben, so dass der Zoll dann die entsprechenden Daten anhand der UCRN eruieren könne.

Sodann beendete *Herr Prof. Dr. Henke* die Diskussion und bedankte sich bei den Teilnehmern.

DEBBI und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Frank Herrmann, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Sehr geehrter Herr Prof. Dr. Wolfgang,
sehr geehrter Herr Prof. Dr. Witte,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke für die Einladung, anlässlich des Europäischen Zollrechtstages über die erst kürzlich in Betrieb genommene Software „DEBBI“ und den „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ sprechen zu dürfen.

Grundsätzlich haben die zwei Themenbereiche meines Vortrags, die Software DEBBI zum einen und der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte zum anderen, nur wenig miteinander zu tun, weil sie unabhängig voneinander entstanden. Die Abkürzung DEBBI steht für „dezentrale Beteiligtenbewertung“. DEBBI ist eine Software, die der deutschen Zollverwaltung Funktionalitäten zur bundesweit einheitlichen Bewertung von Beteiligten bietet.

Der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ hingegen ist ein rechtliches Gebilde, das mit der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. April 2005 zur Änderung des Zollkodexes der Gemeinschaften (VO (EWG) Nr. 2913/92), veröffentlicht im Amtsblatt der EU (L 117/13) vom 4. Mai 2005, als sog. unbestimmter Rechtsbegriff Gestalt annahm. Maßgeblich ist der Art. 5a Abs. 2 der gen. VO. Anwendbar sind die Regelungen über den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten jedoch mangels Durchführungsvorschriften noch nicht, weil sie zu wenig konkret sind und deswegen die Zollkodex-DVO geändert werden muss. Ein diesbezüglicher Verordnungsentwurf steht außerdem noch aus. Dies ist auch der Grund, warum in der Wirtschaft und den Verwaltungen noch so wenig über den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bekannt ist. Wer sich jedoch mit der Beteiligtenbewertung mittels DEBBI – die deutsche Zollverwaltung hat entsprechende Unterlagen im Internet und das BMF in seinem Amtsblatt veröffentlicht – und mit den eben erwähnten neuen Regelungen über den zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten befasst hat, dem wird deutlich, dass die deutsche Zollverwaltung beides in Zukunft sicherlich verbinden muss. Die gestrigen Vorträge der Herren Lux und Stähr legen dies meiner Ansicht nach auch nahe. Warum ich zu diesem Schluss gekommen bin, möchte ich Ihnen nun erläutern:

Dabei möchte ich den Schwerpunkt weniger auf die Softwarefunktionalitäten des IT-Verfahrens DEBBI legen sondern mehr auf das Verfahren, das zu einer Beteiligtenbewertung führt, die dann in der Software DEBBI zu erfassen ist. Dieses Verfahren ist in der „Verfahrensanweisung für das IT-Verfahren DEBBI“ dokumentiert. Somit ist es für die bewertenden Stellen der Zollverwaltung verbindlich und ich nehme an, für Sie von größerem Interesse als die bloße Beschreibung, welche Datenbanksoftware hinter DEBBI abläuft, welche Relationen zwischen den Datensätzen von den Programmie-

ren ausgebildet wurden oder andere informationstechnische Zusammenhänge, aus denen sich die eigentliche Funktionalität der Beteiligtenbewertung nicht erschließen lässt.

I. Die Beteiligtenbewertung mittels DEBBI

„Die Beteiligtenbewertung dient, wie die Bezeichnung schon sagt, der Bewertung der Wirtschaftsbeteiligten, die am grenzüberschreitenden Warenverkehr teilnehmen und bei der deutschen Zollverwaltung Zollanmeldungen abgeben. Zur Definition der Beteiligtenbewertung verwende ich dabei gerne die folgenden beiden Formulierungen:

„Unter der Beteiligtenbewertung versteht man die auf objektiven Grundlagen beruhende Einschätzung, wie hoch die Wahrscheinlichkeit der Verletzung von Zollvorschriften durch am grenzüberschreitenden Warenverkehr teilnehmende Wirtschaftsbeteiligte ist.“

Oder etwas anders ausgedrückt:

„Bewertung von personenbezogenen zollrelevanten Erkenntnissen.“

Die Beteiligtenbewertung ist eine *verwaltungsinterne Arbeitsmethode* und ist Bestandteil eines systematischen Risikomanagements. Dieses war bislang in Deutschland bis November 2004 nur auf die von Waren ausgehenden Risiken ausgerichtet. Das warenbezogene Risikomanagement war für einige Jahre das zunächst einzige Standbein des deutschen Risikomanagements. Es war jedoch von vornherein geplant, die Risikoanalyse auf mehreren Standbeinen auszurichten. Dieses zweite Standbein ist nun die Beteiligtenbewertung mit der im November 2004 in Betrieb genommenen Software DEBBI.

Wie Sie sicherlich wissen, hat die Risikoanalyse zum Ziel, Zollkontrollen auf die Bereiche zu konzentrieren, von denen Risiken bei der Ein- oder Ausfuhr von Waren ausgehen können, die hinsichtlich der Besteuerung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs oder der Abwehr von Gefahren für Menschen, Tiere und Pflanzen, also unserer Umwelt, auftreten können.

Wesentlich hierbei ist auch, den Großteil der grenzüberschreitenden Warenströme von Zollkontrollen zu entlasten. Von diesem Gedanken ist auch die Beteiligtenbewertung geprägt. In Zollvorschriften war überdies immer schon die Rede vom „zuverlässigen Beteiligten“, einem unbestimmten Rechtsbegriff, der von der Zollverwaltung bei ihren Entscheidungen z.B. über beantragte Verfahrenserleichterungen auch in der Vergangenheit ausgelegt werden musste. Von besonderer Bedeutung ist hierbei, dass eine Objektivierung bei der Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs der einheitlichen Anwendung des Zollrechts durch die deutschen Zollstellen förderlich ist.

Nur diese objektive Auslegung und Feststellung der Zuverlässigkeit eines Beteiligten stellt ein bundesweit einheitliches Verwaltungshandeln sicher.

Die Objektivierung des Begriffs des „zuverlässigen Beteiligten“ trägt dann auch dem Umstand Rechnung, dass der zuverlässige Beteiligte von Zollkontrollen weitestgehend entlastet werden kann. Diese Objektivierung wird durch Festlegung und einheitliche Anwendung von Kriterien bei der Feststellung der „Zuverlässigkeit“ eines Beteiligten erreicht.

Was sind die Voraussetzungen die Bewertung eines Beteiligten?

Wie sehen die Kriterien aus, die zu einer Bewertung führen?

Wer bewertet und welche Bewertungen gibt es?

Zwingende Voraussetzung für die Bewertung eines Beteiligten ist natürlich, dass der Beteiligte in der Vergangenheit Zollanmeldungen abgegeben hat.

Voraussetzung ist auch, dass der Beteiligte durch die deutsche Zollverwaltung registriert wurde, d.h. eine Zollnummer zugeteilt wurde, die es ermöglicht seine Bewertung, sollte es zu einer solchen kommen, im IT-Verfahren ATLAS bei der künftigen Abgabe von Zollanmeldungen anzuzeigen. Eine weitere Voraussetzung ist natürlich auch die Feststellung und Dokumentation von Tatsachen, wie sie zum Beispiel in Betriebsprüfungsberichten zu finden sind.

Bewertungen werden für drei Bereiche von folgenden Stellen vorgenommen:

- Für Erkenntnisse aus Einfuhrvorgängen sind die Hauptzollämter zuständig,
- für Erkenntnisse aus Ausfuhrvorgängen die Oberfinanzdirektionen, jeweils für die in ihren Bezirken ansässigen Beteiligten.
- Außerdem ist das Hauptzollamt Hamburg-Jonas für die Bewertung im Rechtsgebiet der Marktordnungen zuständig.
- Überdies gibt es einen Bereich „Sonstiges“

Bewertet wird mit vier Ziffern getrennt nach den vier beschriebenen Bereichen:

- Hierbei bedeutet die Ziffer „0“, dass keine Erkenntnisse vorliegen oder die Gültigkeit der nachfolgend beschriebenen Bewertungen 2 und 3 abgelaufen sind.
- Die Ziffer „1“ bedeutet, dass von dem Beteiligten kein oder ein zu vernachlässigendes Risiko ausgeht.
- „2“ bedeutet ein mittleres Risiko und
- „3“ ein hohes Risiko.

Als zuverlässig gelten Beteiligte mit den Bewertungen

- „0“ – keine Erkenntnisse – und
- „1“ – zuverlässig.

Diese Bewertungsziffern werden nach einem bundesweit einheitlichen Bewertungskatalog vergeben, der Gegenstand der Verfahrensanweisung für das IT-Verfahren DEBBI ist und damit für die genannten Stellen verbindlich ist. Dieser Bewertungskatalog enthält nun die eigentlichen Bewertungskriterien.

Die Kriterien für Einfuhrvorgänge sind zum einen Feststellungen fiskalischer Natur, als da wären:

- Nicht oder zu wenig entrichtete Einfuhrabgaben betragen bis zu 3% der im Bewertungszeitraum tatsächlich entrichteten Abgaben.
- Nicht oder zu wenig entrichtete Einfuhrabgaben betragen mehr als 3% und maximal 10% der im Bewertungszeitraum tatsächlich entrichteten Einfuhrabgaben.
- Nicht oder zu wenig entrichtete Einfuhrabgaben betragen mehr als 10%.
- Außerdem spielt die Schwere des möglichen Verstoßes gegen Zollvorschriften eine Rolle, wobei Folgendes von Bedeutung ist:
- Der mögliche Verstoß rechtfertigt keine Einleitung eines Verfahrens.

- Der mögliche Verstoß rechtfertigt ein Ordnungswidrigkeitenverfahren.
- Der mögliche Verstoß rechtfertigt ein Strafverfahren.

Diese Kriterien hinsichtlich der Schwere eines möglichen Verstoßes gelten analog auch für Ausfuhrvorgänge und die Marktordnung.

Für Ausfuhrvorgänge gelten ergänzend zu den Kriterien hinsichtlich der Schwere möglicher Verstöße folgende nicht fiskalische Kriterien:

- Keine Feststellung hinsichtlich Verstöße gegen außenwirtschaftsrechtliche Vorschriften oder nur ein Hinweis auf formale Verstöße ohne materiellrechtliche außenwirtschaftsrechtliche Folgen.
- Verstoß gegen eine Ausfuhrgenehmigungspflicht oder gar ein Ausfuhrverbot.
- Für Marktordnungen gelten ergänzend zu den Kriterien hinsichtlich der Schwere möglicher Verstöße noch folgende fiskalische Kriterien:
- Zu Unrecht gezahlte Ausfuhrerstattungen betragen bis zu 3% der im Bewertungszeitraum gezahlten Ausfuhrerstattungen.
- Die zu unrecht gezahlten Ausfuhrerstattungen betragen 3% bis maximal 10% der gezahlten Ausfuhrerstattungen im Bewertungszeitraum.

Die eigentliche Bewertung 1, 2, oder 3 wird dabei immer aus der Kombination der Kriterien zur Schwere eines Verstoßes und diesen für die einzelnen Bereiche geltenden Kriterien gebildet.

Für den vierten Bereich „Sonstiges“ werden keine Bewertungsziffern vergeben, sondern nur nachfolgenden Textinformationen an die Zollstellen gegeben:

- Insolvenzverfahren eröffnet,
- Zahlungsrückstände aus der originären Tätigkeit der Zollverwaltung sind in der Vollstreckung,
- Bewilligungen oder Verfahrenserleichterungen wurden widerrufen oder ausgesetzt.

Nach der Erfassung in DEBBI werden die Bewertungsziffern den Zollstellen bei der Abgabe bzw. Bearbeitung von Zollanmeldungen oder Anträgen auf Verfahrenserleichterungen im IT-Verfahren ATLAS angezeigt. Es gibt jedoch keine Handlungsanweisung an Zollbeamtinnen und -beamte, nach Anzeige bestimmter Bewertungen zwingend gewisse Zollkontrollen durchzuführen. Zollbeamtinnen und -beamte sind gehalten, auf Grund dieser Hinweise im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums über die Durchführung und die Art von Zollkontrollen zu entscheiden. Überdies besteht nicht die Möglichkeit, in den Beständen der Bewertungen zu recherchieren, d.h. die Bewertungen werden einzelfallbezogen im Rahmen der Bearbeitung von Zollanmeldungen angezeigt, immer unter dem Vorbehalt, dass tatsächlich eine Bewertung vorhanden ist.

Dies sind die Kriterien, mit denen die deutsche Zollverwaltung den unbestimmten Rechtsbegriff des „zuverlässigen Beteiligten“ auslegt. In anderen Mitgliedstaaten der EU ist dieser unbestimmte Rechtsbegriff natürlich auch von den dortigen Zollverwaltungen auszulegen. In Schweden, den Niederlanden und in Portugal macht man das mit einer Initiative, die sich „Compact-Modell“ nennt, mein österreichischer Kollege wird Ihnen später noch die dort angewandte Methode mittels IDU vorstellen. Damit wird in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine einheitliche Anwendung des Zollrechts angestrebt, aber eben nur dort und nicht EU-weit.

II. Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte

Mit der eingangs genannten Verordnung wurde nun der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ geschaffen. Der „zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ ist ein Status, der verliehen wird und der mit einer Zuverlässigkeitsprüfung des Beteiligten verbunden sein wird. Von besonderer Bedeutung werden hierbei die Kriterien sein, die von allen EU-Zollverwaltungen bei der Zuverlässigkeitsprüfung einheitlich angewandt werden sollen, um einem Beteiligten den Status des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ zu verleihen. Schließlich soll der von seiner Zollverwaltung zugelassene Wirtschaftsbeteiligte die ihm zustehenden Vorteile auch im Umgang mit allen anderen 24 Zollverwaltungen erhalten. Mit der Änderung des Zollkodexes wurde allerdings nur ein erster Schritt getan. Weitere müssen folgen:

Wie bereits erwähnt, wird allgemein erwartet, dass die Europäische Kommission die Kriterien, die zur Verleihung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten führen sollen, mit einer Änderung der Zollkodex-DVO niederlegen wird. Es war nun verschiedentlich zu hören, dass derzeit eine Projektgruppe, der Beamte aus den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission angehören, mit der Erarbeitung dieser bedeutsamen Kriterien beauftragt wurde. Diese Projektgruppe beendete am Mittwoch, also vor zwei Tagen, ihre Arbeit nach einer mehrtägigen Sitzung in Prag mit einem an die Kommission gerichteten Schlussbericht. Über den Inhalt des Schlussberichts ist mir natürlich noch nichts bekannt. Außerdem ist der Schlussbericht nicht öffentlich. Der Schlussbericht wird aber nach dem Kommitologieverfahren Grundlage der Diskussionen im Ausschuss für den Zollkodex sein. Zur Beantwortung der Frage, welche Kriterien denn nun zur Anwendung kommen sollen, bleibt daher zum jetzigen Zeitpunkt nur der erwähnte Art. 5a Abs. 2 der eingangs genannten Änderungsverordnung zum Zollkodex als Antwort. Die Kriterien wären demnach:

- Ein Beteiligter muss im Zollgebiet der EU ansässig sein.
- Der Beteiligte muss in der Vergangenheit die Zollvorschriften angemessen eingehalten haben.
- Zur Durchführung angemessener Zollkontrollen, z.B. einer Betriebsprüfung, muss der Nachweis einer zufrieden stellenden Buchführung und der Beförderungsunterlagen erbracht werden.
- Der Beteiligte muss nachweislich zahlungsfähig sein.
- Als Ausfluss der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung müssen für Sicherheitszwecke bestimmte Sicherheitsstandards nachgewiesen werden.

Diese Kriterien sind nun immer noch zu unbestimmt für eine genaue Betrachtung oder gar einen Vergleich mit dem bisherigen deutschen System der Beteiligtenbewertung oder anderen Systemen der Beteiligtenbewertung.

Diese Kriterien sind aber auch nicht neu. Ich habe den Eindruck, dass sie im Wesentlichen dem vorhin erwähnten COMPACT-Modell entstammen. Auch das COMPACT-Modell soll den Beteiligten ein angemessenes Verhältnis zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen ermöglichen. Das deutsche Bundesministerium der Finanzen und die Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll) in Münster haben sich im Rahmen der Entwicklung der deutschen Beteiligtenbewertung das COMPACT-Modell sehr genau angesehen. Es wurde seinerzeit als zu weitreichend und überdies mit zu vielen Einschränkungen für die Beteiligten verbundene Methode empfunden. Die konkreten Ausgestaltungen bei

manchen Beteiligten, die sich dem COMPACT-Modell anschlossen, führen z.B. dazu, dass Beteiligte der für sie zuständigen Zollverwaltung einen Online-Zugriff auf ihre Buchführung gewähren müssen sowie ihre Angestellten mit Überwachungskameras beobachten. Einem logistischen Unternehmen wie einer Spedition oder einem Express- und Kurierdienst mag das noch zuzumuten sein. Einem mittelständischen Betrieb, der seine Produkte unter Geheimhaltung zum Schutz vor der Konkurrenz selbst entwickelt und produziert, ist das m.E., wenn überhaupt, nur eingeschränkt zumutbar.

Diese Kriterien aus COMPACT sind doch weitgehender als die vorhin von mir beschriebenen Kriterien für das deutsche System der Beteiligtenbewertung. Auszuschließen ist daher nicht, dass die deutsche Beteiligtenbewertung und auch Systeme in anderen Mitgliedstaaten angepasst werden müssen.

Schlussbetrachtung

Es wird abzuwarten bleiben, welche Kriterien konkret für die Verleihung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten tatsächlich in der Zollkodex-DVO Niederschlag finden werden. Überdies bleibt abzuwarten, ob diese Kriterien so konkret genug sein werden, dass der Beteiligte, der in einem Teil der EU diesen Status von seiner Zollverwaltung auch verbindlich für die anderen 24 Zollverwaltungen verliehen bekommt, als genauso vergleichbar sicher und zuverlässig gelten kann wie der Beteiligte aus einem anderen Teil der EU, der diesen Status von seiner Zollverwaltung verliehen bekommt.

Werden diese Kriterien konkret genug sein, wird der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten sicherlich zu einer EU-weit einheitlicheren Anwendung des Europäischen Zollrechts führen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich bin nun am Ende meines Vortrags angekommen und möchte Sie noch darauf hinweisen, dass mein Vortrag meine eigene Sichtweise der Dinge wiedergegeben hat und nicht die offizielle Meinung des Bundesministeriums der Finanzen. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und hoffe, einige Anregungen für die später stattfindende Podiumsdiskussion gegeben zu haben.

Beteiligtenbewertung in Österreich

Kurt Matoy, Stellvertretender Projektleiter, BMF/Zollkoordination, Wien

Denkansätze der österreichischen Arbeitsgruppe zum „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator AEO)

Der im Art. 5a des Zollkodex beschriebene Status des „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ wird sich für Bewilligungsinhaber

- bei der Zuerkennung von Erleichterungen im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Zollkontrollen und
- bei der Bewilligung von Vereinfachungen gemäß den sonstigen Zollvorschriften auswirken.

Es gilt, eine in allen Mitgliedstaaten anerkannte, EU-weit einheitliche

- Bewertung der Kontrollsysteme,
- der Zahlungsfähigkeit und
- der Einhaltung der Auflagen jener Wirtschaftsbeteiligten, die diesen Status anstreben,

zu erreichen.

Die Erfüllung der sonstigen spezifischen Voraussetzungen für Bewilligungen stellen die jeweilig betroffenen Mitgliedstaaten sicher.

Was die Zuerkennung von Erleichterungen bei sicherheitsrelevanten Zollkontrollen anbelangt, wird der Status *einen Faktor bei der Risikoanalyse darstellen*.

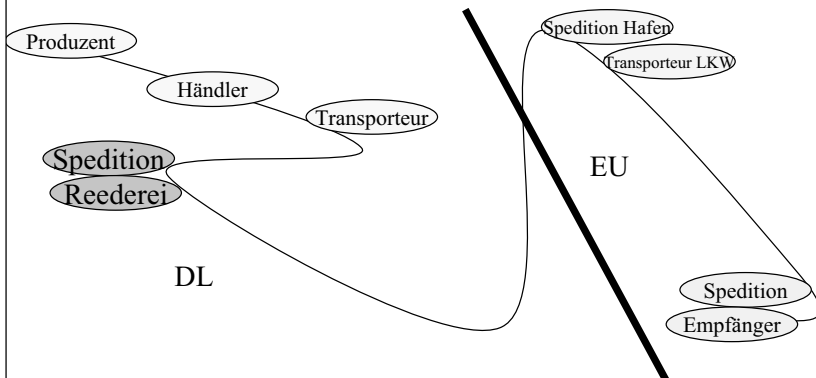
Das nachstehend angeführte Beispiel sollte zeigen, wie Risiko in einer Lieferkette wächst oder minimiert werden und in der Folge sich auf die Kontrollquote auswirken kann.

sicherheitsrelevante Zollkontrollen Risikopotential in der Lieferkette



BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

- Beispiel: Akteure bei Einfuhr von Textilien aus Fernost (Lieferkette)

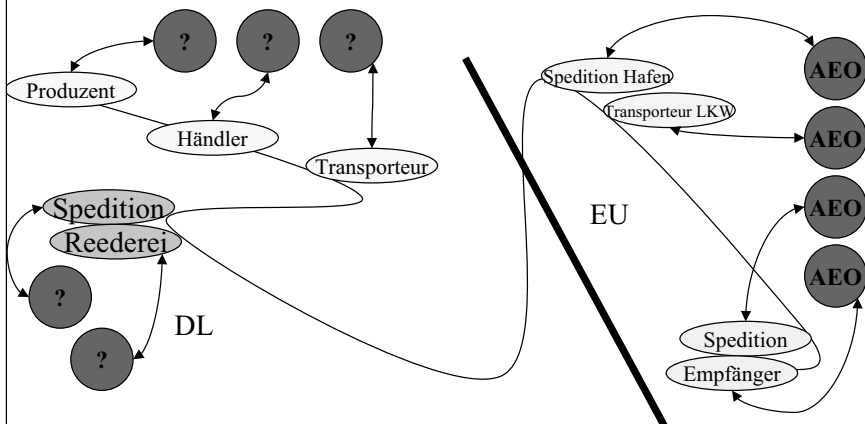


Risikopotential in der Lieferkette



BUNDESMINISTERIUM
FÜR FINANZEN

- Zur Gesamtrisikoabschätzung sind die Akteure (Glieder) in der Lieferkette zu bewerten



Bei Einfuhr von Textilien aus Fernost beginnt die Lieferkette im Drittland, üblicherweise bei einem *Produzenten*, der seine Ware einem *Händler* vermittelt oder verkauft, der wiederum im Zollgebiet der Gemeinschaft einen Käufer/Empfänger findet und aus diesem Anlass die Ware mit einem *Transporteur* zu einer *Hafenspedition* verbringen lässt, von wo aus die Ware durch eine *Reederei* zu einer Hafenspedition in das Zollgebiet der Gemeinschaft verschifft wird. Vom Gemeinschaftshafen aus transportiert die Ware ein *inländischer Frächter* zu einer *Spedition* im Bestimmungsland, die die Überführung in ein Zollverfahren veranlasst und letztlich die Ware an den *Empfänger* auch ausliefert.

Diese einfache Lieferkette besteht aus neun beteiligten Akteuren, von denen jeweilig mehr oder weniger Risiko ausgeht.

Um das Beteiligten-Risiko gesamtheitlich abschätzen zu können sind alle Akteure (Glieder) in der Lieferkette zu berücksichtigen.

Bei einer gesamtheitlichen Risikoeinschätzung könnte ein Grundsatz lauten:

„Je mehr zugelassene Wirtschaftsbeteiligte in der Lieferkette, umso geringer das Risiko.“

Je geringer das Risiko, umso weniger Kontrollen, je weniger Kontrollen, umso schneller die Ware am Bestimmungsort.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Art. 5a Zollkodex die einheitliche Bewertung lediglich für die im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässigen Akteure zulässt, die drittländischen Beteiligten bleiben im System rechtlich unberücksichtigt.

Um Nutzen zu erzielen werden die auf Europa verteilten „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ in irgendeiner Form zu vernetzen sein. Eine Vernetzung bedingt ein bestimmtes Mindestmaß an Infrastruktur und permanenter Wartung.

AEO-Netzwerk in der EU



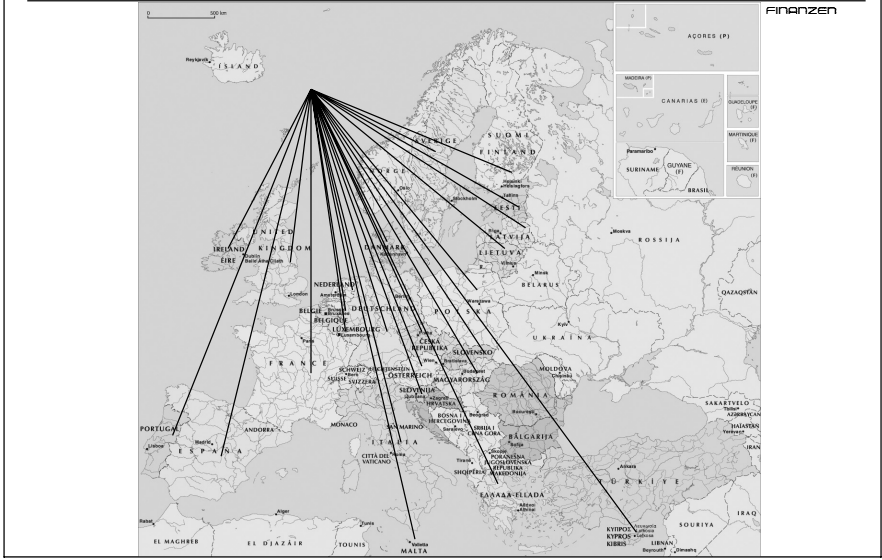
BUNDESMINISTERIUM
FINANZEN



AEO-Netzwerk in der EU Infrastruktur und Wartung



BUNDESMINISTERIUM
FINANZEN



Eine zentrale Datenbank, die neben den allgemeinen, einheitlichen Zugangsvoraussetzungen zum „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ weiters die aktuell „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Name Adresse und Registrierungs-Nummer), eventuell in einer Netzwerklandschaft, gegliedert nach Produzenten, Dienstleister (Speditionen, Frächter ...), Händler ... beinhaltet, wäre eine Möglichkeit.

Sie sollte öffentlich zugänglich und jederzeit von jedem abrufbar sein.

Die Netzwerkverantwortlichkeit ergibt sich zum einen auf der EU-Ebene für die Verwaltungskoordination und die Bereitstellung der Infrastruktur und zum anderen auf nationaler Ebene (z.B. durch nationale Netzwerkverantwortliche) für die laufende Erfassung/Berichtigung/Löschung aktueller AEO-Daten.

Was die Zuständigkeiten für die Bewertung der „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ anbelangt, wäre eine Lösung wie sie z.B. für die Annahme von Ausfuhranmeldungen im Art. 161 Abs. 5 Zollkodex getroffen wurde, denkbar.

Das System könnte automatisch und nahezu unbemerkt im Hintergrund („Monitoring“) arbeiten und einen wichtigen Teil des Risikomanagements darstellen.

Zu erwarten ist, dass die transparente und öffentliche Anführung der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Internet für diese Unternehmen Wettbewerbsvorteile bringen kann, weil – ähnlich wie es bei ISO-zertifizierten Unternehmen der Fall ist – diese sich wiederum, soweit möglich, zertifizierter Partner-Unternehmen bedienen, um den Qualitätsstandard möglichst hoch zu halten. Qualität beim zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten bedeutet erhöhte (Transport-)Sicherheit und rasche Verfügbarkeit der Waren. Die Antwort auf die Frage zum Datenschutz ergibt sich aus diesen Vorteilen.

Für die Verwaltungen liegen die Vorteile vor allem im einheitlichen, einfachen und modernen Informationssystem bei binnengrenzüberschreitenden Bewilligungsverfahren und in der Möglichkeit zur gesamtheitlichen Einschätzung des Risikos in der Lieferkette.

Eine umfassende Risikoeinschätzung bedingt jedoch auch die Bewertung der *dritt-ländischen Akteure* in der Lieferkette. Lösungen – auch wenn sie derzeit im Zollkodex nicht enthalten sind – sollten diskutiert werden.

So können

- ähnliche drittländische Sicherheitssysteme – auch gegenseitig – genutzt werden,
- Bewertungen durch drittländische Behörden auf Grund eines Abkommens erfolgen,
- Bewertungen der bis dato erfolgten Transaktionen vom Inland aus vorgenommen werden, oder
- Kombination der vorgenannten Bewertungen in Erwägung gezogen werden.

Resümierend wird festgehalten:

Ein gut gewartetes AEO-Netzwerk kann der Wirtschaft und den Zollverwaltungen in der EU Vorteile bringen. Die Zugangsmöglichkeit zum Netzwerk sollte jedoch auf drittländische Unternehmen ausgedehnt werden.

Das Steueraussetzungsverfahren verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter elektronischer Überwachung

Dr. Martin P. Scheuer, Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

I. Einleitung

Sehr geehrter Damen und Herren,

ich freue mich heute zu Ihnen über das – von mir leicht abgeänderte – Thema „Das Steueraussetzungsverfahren verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter elektronischer Überwachung“ sprechen zu können.

Die Abwandlung des Themas, das den Begriff „Verbrauchsteuerversand“ enthielt, schien mir im Hinblick auf den Versandhandel im Sinne des Artikels 10 der sog. Systemrichtlinie¹, um den es hier gerade nicht geht, erforderlich. Im Folgenden werde ich aus Vereinfachungsgründen vom Verbrauchsteuerversandverfahren sprechen, womit die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung gemeint ist.

Das oben genannte Thema fügt sich nahtlos in den Kontext der heutigen Veranstaltung ein, die unter dem Motto „Wirtschaftsbeteiligte im Fokus der Risikoanalyse“ steht.

Mein Thema geht jedoch in zweierlei Hinsicht über dieses Motto hinaus:

Zum einen sind vom Verbrauchsteuerversandverfahren nicht nur die Wirtschaftsbeteiligten, sondern auch die Kommission und die nationalen Verwaltungen betroffen.

Zum anderen geht es nicht nur um Überwachung bzw. Risikomanagement², sondern auch um Erleichterungen – sozusagen als Kehrseite der Medaille.

1 Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. EG Nr. L 76 vom 23. März 1992, S. 1.

2 Risikomanagement als Oberbegriff zur Risikoanalyse. Die Neufassung des Zollkodex durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005 (ABl. Nr. L 117; S. 13 vom 4. Mai 2005) definiert in Artikel 4 Nr. 26 Risikomanagement als „die systematische Ermittlung des Risikos und Durchführung aller zur Begrenzung des Risikos 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 und einzelstaatlicher Quellen und Strategien.“ Vgl. dazu Beußel, 16. Europäischer Zollrechtstag 2004: EU-Erweiterung in der Praxis, ZfZ 2005, S. 42ff. (479); Elsner, Europäische Strategien des Risikomanagements im globalen Handel, EFA-Schriftenreihe, Bd. 21, S. 119ff. (121). Als Risiko wird dabei in Art. 4 Nr. 25 ZK bezeichnet „die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus, sofern dieser Vorfall die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder den finanziellen Interessen der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten schadet oder die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet.“ Fraglich ist, was ein „Vorfall“ ist. Vgl. dazu zum Risikobegriff auch Elsner, a.a.O. S. 121.

Das Verbrauchsteuerversandverfahren stellt einen Teil des Steueraussetzungsverfahrens, wie es in Art. 4 der Systemrichtlinie definiert ist, dar und umfasst die steuerliche Regelung, die auf die Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren innerhalb der Europäischen Gemeinschaft³ Anwendung findet. Beim Verbrauchsteuerversandverfahren zwischen zwei Mitgliedstaaten in der Europäischen Gemeinschaft muss jeder verbrauchsteuerpflichtigen Ware ein vom Versender ausgestelltes Begleitdokument beigegeben werden.⁴

Dieses papiergestützte Verfahren soll nunmehr auf EDV umgestellt, mit anderen Worten computergestützt oder elektronisch werden.⁵

Soweit es dabei um den Aspekt der Überwachung geht, soll diese qualitativ, nicht quantitativ verbessert werden.

Wesentlicher Unterschied zum (Regel-)Zollversandverfahrens ist vereinfacht ausgedrückt, dass das Verbrauchsteuerversandverfahren nicht zwischen zwei Zollstellen, sondern zwischen zwei Wirtschaftsbeteiligten abgewickelt wird. Allein schon aus diesem Grund ist nicht ohne weiteres eine Kompatibilität beider Verfahren gewährleistet. Inwieweit auf das elektronische (Zoll-)Versandverfahren NCTS (= New Computerised Transit System), das von Herrn Heher beim 13. Zollrechtstag vorgestellt worden ist⁶, zurückgegriffen werden kann, wird sich zeigen.

II. Elektronisches Verbrauchsteuerversandverfahren (EMCS)

Was verbirgt sich nun hinter diesem geplanten elektronischen Verbrauchsteuerversandverfahren? Was sind die Ziele und wie sieht die Umsetzung aus?

1. Begriff, Entstehungsgeschichte, Rechtsgrundlagen

Das Europäische Parlament und der Rat haben am 16. Juni 2003 entschieden⁷ (auf Art. 95 des EG-Vertrages gestützt⁸), dass ein EDV-gestütztes Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren (EMCS =

3 Zu den Ausnahmen in Bezug auf das Gebiet der Gemeinschaft s. Art. 2 der Systemrichtlinie.

4 Mit Verordnung (EWG) Nr. 2719/92 der Kommission vom 11. September 1992 zum begleitenden Verwaltungsdokument bei der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung wurde das in der Richtlinie vorgeschriebene Begleitdokument verbindlich festgelegt.

5 Siehe Bongartz, Das EDV-begleitende Verwaltungsdokument, AW-Prax 2002, S. 86ff. und Brückner, Elektronische Begleitdokumente im Verbrauchsteuerrecht, in: E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel, AW-Prax-Schriftenreihe 2002, S. 87ff.

6 Vgl. Heher, Elektronisches Versandverfahren NCTS – aus Sicht der Wirtschaft, in: E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel, AW-Prax-Schriftenreihe 2002, S. 77ff.

7 Entscheidung Nr. 1152/2003/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. Juni 2003 über die Einführung eines EDV-gestützten Systems zur Beförderung und Kontrolle der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren, ABl. EG Nr. L 162 vom 1. Juli 2003, S. 5ff.

8 Die Rechtsgrundlage dieser Entscheidung war umstritten: Die Kommission hat sich mit der von ihr favorisierten Variante (Art. 95 EGV, qualifizierte Mehrheit) durchgesetzt. D hat – wie einige andere Mitgliedstaaten auch (z.B. E, IRL, GB und L) – die Auffassung vertreten, dass Art. 93 EGV (Einstimmigkeit) die zutreffende Rechtsgrundlage sei. Die Kommission hat – ebenso wie der juristische Dienst des Rates – ihre Rechtsauffassung damit begründet, dass es für die Auswahl der zutreffenden Rechtsgrundlage maßgeblich auf den Inhalt des zu verabschiedenden Rechtsaktes ankomme. Eine Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften sei nicht beabsichtigt; das materielle Steuerrecht also nicht berührt. Dementsprechend sei Art. 95 EGV die richtige Rechtsgrundlage.

Excise Movement and Control System) eingeführt werden soll.⁹ Das System soll innerhalb von sechs Jahren ab dem Inkrafttreten der Entscheidung¹⁰, also Mitte 2009, funktionsfähig sein und es soll soweit wie möglich auf das NCTS zurückgegriffen werden.¹¹ Die Kommission ist verpflichtet, dem Verbrauchsteuerausschuss 30 Monate nach dem Inkrafttreten der Entscheidung, also zum 1. Dezember 2005, einen Zwischenbericht über die Entwicklung und Einführung des EMCS zu erteilen.¹² Ferner hat die Kommission nach Ablauf der sechs Jahre, also zum 1. Juli 2009, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Einrichtung des EMCS zu unterbreiten.¹³

Bevor das EMCS in Betrieb geht, wird die Kommission zunächst mit den Mitgliedstaaten und der Wirtschaft Maßnahmen zur Verbesserung des derzeitigen papiergestützten Systems überprüfen.¹⁴

Mit dem System soll – wie bereits erwähnt – in erster Linie die elektronische Übermittlung des begleitenden Verwaltungsdokumentes ermöglicht und das derzeitige papiergestützte System ersetzt werden. Es versteht sich von selbst, dass diese Veränderung auch eine Änderung der Systemrichtlinie und der Verordnung über das Mitführen des begleitenden Verwaltungsdokumentes nach sich ziehen wird. Als Folge dieser Änderungen sind auch die nationalen Rechtsvorschriften (Gesetze, Verordnungen, Dienstvorschriften) anzupassen.

Das EMCS wird nicht allein die Fälle der unmittelbaren (zollrechtlichen) Einfuhr aus einem Drittland und die unmittelbare (zollrechtliche) Ausfuhr in ein Drittland sowie die Beförderung innerhalb des nationalen Steuergebietes abdecken. Hierzu sind Überlegungen in Richtung NCTS und das (zollrechtliche) elektronische Ausfuhrverfahren (AES = Automated Export System), dessen erste Phase, das Ausfuhrkontrollsystem (= ECS, Exit Control System) zurzeit entwickelt wird, sowie auf ein – bisher nicht vorhandenes – nationales EDV-System anzustellen (Schnittstellenproblematik). Das EMCS wird ferner nicht die Fälle erfassen, in denen sich verbrauchssteuerpflichtige Waren bereits im steuerrechtlich freien Verkehr eines Mitgliedstaates befinden.

2. Ziele

Welche Ziele verfolgt die o.g. Entscheidung?

Neben der elektronischen Übermittlung des begleitenden Verwaltungsdokumentes und der Vereinfachung des Begleitscheinverfahrens soll das System den Behörden die Kontrolle der Warenbewegungen in Echtzeit (Verbesserung der Kontrollen) ermöglichen¹⁵ und somit einen Beitrag zu einer effektiveren Betrugsbekämpfung bei der Beförderung verbrauchssteuerpflichtiger Waren unter Steueraussetzung zwischen den Mitgliedstaaten leisten.

9 Die Entscheidung geht auf die Empfehlung der Hochrangigen Gruppe „Steuerhinterziehung bei Tabakwaren und Alkohol“ vom April 1998 zurück.

10 Die Entscheidung tritt gemäß Art. 12 am Tag ihrer Veröffentlichung, hier der 1. Juli 2003, in Kraft.

11 5. Erwägungsgrund und Art. 3 Abs. 2 der Entscheidung.

12 Art. 8 Abs. 2 der Entscheidung.

13 Art. 8 Abs. 3 der Entscheidung.

14 13. Erwägungsgrund der Entscheidung.

15 3. und 4. Erwägungsgrund und Art. 1 Abs. 2 der Entscheidung.

Die mit der Einführung des EMCS verbundene elektronische Erstellung und Erledigung des Begleitdokuments bedeutet insbesondere für die Wirtschaftsbeteiligten eine erhebliche Vereinfachung des Verfahrens.

Mit der Einführung des EMCS soll die in der Regel vom Versender wegen des mit der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren verbundenen Risikos zu leistende Sicherheit zügiger freigegeben werden. Auch dieser Schritt bedeutet für den Warenverkehr im europäischen Binnenmarkt eine wesentliche Erleichterung und Kostenersparnis.

Ferner soll der illegale Handel mit un versteuerten Waren (z.B. Manipulation bei der Steueraussetzung, Unversteuertes In-den-Verkehr-Bringen, Schmuggel) erschwert werden.

Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass im Bereich der Steueraussetzung die erforderlichen Gegenmaßnahmen mit der geplanten Einführung des EMCS-Verfahrens (Begleitscheinverfahren, elektronische Überwachung der Steueraussetzung) und der neuen Verordnung über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der Verbrauchsteuern¹⁶, die am 1. Juli 2005 in Kraft treten wird¹⁷, ergriffen wurden¹⁸. Die „Zusammenarbeits-Verordnung“ führt u.a. ein EDV-gestütztes Frühwarnsystem in und zwischen den Mitgliedstaaten ein, durch das Informations- und Warnmeldungen vor der Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren ausgetauscht werden, die Grundlage für eine Risikoanalyse sein können.¹⁹ Daneben ist ein Austausch von in der sog. SEED-Datenbank (SEED = System of Exchange of Excise Data) enthalten Daten (z.B. über Lagerinhaber und registrierte Wirtschaftsbeteiligte und deren Registriernummer)²⁰ sowie das Ersuchen an andere oder von anderen Mitgliedstaaten um Informationen während oder nach einer Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren geregelt.²¹ Sowohl das Frühwarnsystem (= EWSE = Early Warning System Excise) als auch das System der Nachprüfungsersuchen (= MVS = Movement Verification System) werden Bestandteil des EMCS sein.²² Die nähere Ausgestaltung der Zusammenarbeit wird in einer „Durchführungs-Verordnung“ geregelt werden.

16 Verordnung (EG) Nr. 2073/2004 des Rates vom 16. November 2004, ABL. EG Nr. L 359 vom 4. Dezember 2004, S. 1.

17 Vgl. Art. 37 der Verordnung.

18 Diese Verordnung lässt die Anwendung des Übereinkommens vom 18. Dezember 1997 über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen, ABL. Nr. C vom 23. Januar 1998, S. 1, unberührt, vgl. 10. Erwägungsgrund der Verordnung und berührt auch nicht die Anwendung der Rechtshilfavorschriften in Strafsachen in den Mitgliedstaaten, vgl. Art. 1 Abs. 2 der Verordnung.

19 Vgl. 12. Erwägungsgrund, Art. 3 Abs. 3 Buchstabe b) und Art. 23 der Verordnung.

20 Vgl. 12. Erwägungsgrund, Art. 3 Abs. 3 Buchstabe b) und Art. 22 der Verordnung.

21 Vgl. 12. Erwägungsgrund, Art. 3 Abs. 3 Buchstabe b) und Art. 24 der Verordnung.

22 Die Teilsysteme EWSE und MVS verwenden für die Versendung der Daten zwischen den Mitgliedstaaten das System CCN Mail, während die Bundesfinanzverwaltung mit dem E-Mail-System Outlook arbeitet. Das CCN müsste in das nationale Mailsystem eingebunden werden, um einen Systembruch zu verhindern. Im Verfahren MVS werden die Daten von den HZA per E-Mail über Outlook an die Zentralstelle versandt. Im Verfahren EWSE werden die Daten per Email über Outlook von den teilnehmenden deutschen Firmen empfangen und an die zuständigen Dienststellen versandt.

3. Organisation und Umsetzung

Mit dem EMCS befassen sich auf Gemeinschaftsebene verschiedene Gremien:

- der Verbrauchsteuerausschuss als Lenkungsgremium
- eine EMCS-(Informatik-)Arbeitsgruppe (ECWP = Excise Computerisation Working Party), als den anderen Arbeitsgruppen quasi übergeordnetes Gremium
- eine Arbeitsgruppe (2), die sich vornehmlich mit den erforderlichen Änderungen der Rechtsgrundlagen befasst
- eine Reflexionsgruppe, die sich vorwiegend um die Systemspezifikationen kümmert
- eine Verbrauchsteuerkontaktgruppe, bestehend aus Vertretern der europäischen Wirtschaftsverbände und Vertretern der Mitgliedstaaten und begleitend
- FISCALIS-Seminare

Daneben bestehen nationale Projektteams.

Wie sieht die Projektplanung aus?

Im Jahre 2002 kündigte die EU-Kommission einen Projektplan mit einer Laufzeit von fünf bis sechs Jahren an. Danach soll das Gesamtprojekt in eins plus drei Phasen (Phasen 0, 1-3) von je eineinhalbjähriger Dauer realisiert werden. Die Phase 0 soll in erster Linie die bestehenden Systeme wie SEED, MVS, EWSE aktualisieren. Phase 1 umfasst vor allem die funktionalen und technischen Spezifikationen des Systems (FESS = Functional Excise System Specification und TESS = Technical Excise System Specification). Die Phase 2, das „Herz des Systems“, wird sich mit der Überarbeitung und der Einführung des elektronischen BVD und die Phase 3 schließlich mit der Risikoanalyse befassen. Dieser Projektplan unterliegt – wie Sie sich unschwer vorstellen können – einer ständigen Anpassung.

Ferner sind zwei Websites mit EMCS-Bezug vorgesehen:

- eine allgemein für die Öffentlichkeit zugängliche,
- die zweite mit Zugangsbeschränkung, dient der Koordinierung zwischen dem zentralen und den nationalen EMCS-Teams (Freischaltung im Februar 2005).

Die EU-Kommission ging noch vor der Erweiterung am 1. Mai 2004 (15 Mitgliedstaaten) davon aus, dass etwa 80.000 Personen und Firmen an das System angeschlossen werden müssten. Das dürften nach der Erweiterung (25 Mitgliedstaaten) nun einige mehr sein.

Nach Einschätzung der EU-Kommission ist auch mit hohen Entwicklungs- und Betriebskosten für die Kommission und die nationalen Verwaltungen zu rechnen²³, die jedoch voraussichtlich höchstens 5% des in einem Jahr durch Steuerhinterziehung entstehenden Einnahmeausfalls betragen sollen.²⁴ Für die Wirtschaftsbeteiligten sollen die Kosten gering sein. So soll ein kleines Unternehmen nur einen Computer und einen Internetanschluss benötigen. Die jährlichen Kosten für den Betrieb des Systems schätzt die EU-Kommission auf 4 Mio. € für die Kommission, 300.000 € je Mitgliedstaat und höchstens 15.000 € je Unternehmen.²⁵

23 Der Kommission wurden Mittel in Höhe von 35 Mio. € zugewiesen.

24 Vgl. europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/excise_duties/circulation_control/legislation/index_de.htm.

25 Vgl. europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/788&format=HTML.

Wie soll das System nun funktionieren?

Vereinfacht ausgedrückt soll das System die Wirtschaftsbeteiligten untereinander verbinden, wobei die elektronischen Meldungen über die Verwaltungen der jeweils betroffenen Mitgliedstaaten laufen sollen. Dadurch kann zum Einen dem Versender innerhalb kürzester Zeit die Ankunft der verbrauchsteuerpflichtigen Ware beim Empfänger mitgeteilt werden, so dass die Sicherheitsleistung rasch freigegeben werden kann. Zum Anderen verfügen die nationalen Verwaltungen über die Möglichkeit die Beförderung der verbrauchsteuerpflichtigen Waren in Echtzeit zu verfolgen und können die ggf. erforderlichen Vorab-Kontrollen veranlassen.

Weitere Einzelheiten muss ich mir hier aus Zeitgründen ersparen. Dennoch möchte ich Ihnen folgenden kleinen Hinweis über den Umfang der bereits geleisteten und noch zu leistenden Arbeiten an einem Beispiel verdeutlichen: Die Reflexionsgruppe hat allein für die Frage, unter welchen Bedingungen eine Beförderung verbrauchsteuerpflichtiger Waren erfolgen kann, 23 verschiedene Schaubilder erarbeitet.

4. Aktueller Stand

Augenblicklich befindet sich das System noch in den Phasen 0 und 1, die parallel ablaufen.

2004 ist eine Arbeitsgruppe bestehend aus Mitgliedstaaten und der Kommission eingerichtet worden, um die Bestimmungen, die in der Systemrichtlinie und der Verordnung über das Mitführen des Begleitdokumentes geändert werden müssen, zu bestimmen. Die Arbeitsgruppe hat 2004 mehrmals getagt und dabei auch Antworten der Mitgliedstaaten auf einen Fragebogen, der bereits im Dezember 2003 an die alten und im Mai 2004 an die neuen Mitgliedstaaten verteilt wurde, berücksichtigt. Die Kommission will 2006 einen Vorschlag zur Änderung der Systemrichtlinie und der Verordnung über das Mitführen des Begleitdokumentes vorlegen.

Die Übermittlung der Funktionalen Spezifikationen des Systems (FESS), deren Ergebnisse u.a. von der Reflexionsgruppe beeinflusst worden sind, an die Mitgliedstaaten war bereits für Ende des vergangenen Jahres vorgesehen und ist nunmehr mit fast halbjähriger Verspätung zum 2. Mai 2005 erfolgt. Die europäischen Wirtschaftsverbände sollten eine gekürzte Fassung der FESS bekommen, in der nicht auf Fragen der Überwachung und Kontrolle eingegangen wird. Nicht ganz unproblematisch ist, dass die Reflexionsgruppe ihre Arbeiten nicht auf die bestehende Rechtslage beschränkt hat, sondern auch weitere wünschenswerte Rechtsänderungen inhaltlich in die FESS eingeflossen sind.²⁶ Vielleicht wäre es besser gewesen, zunächst einmal eine „Eins-zu-Eins-Umsetzung“ vorzusehen, d.h. eine Umsetzung auf ein computergestütztes System, das von der bestehenden Rechtslage ausgeht, um später – wenn die gewünschten Rechtsänderungen tatsächlich umgesetzt sind – das System entsprechend anzupassen. Es darf nicht vergessen werden, dass alle Rechtsänderungen einstimmig beschlossen werden müssen.²⁷

26 Schon bei der bestehenden Rechtslage gibt es zahlreiche ungelöste Rechtsprobleme, die – das zeichnet sich jetzt schon ab – bei der computergestützten Umsetzung zu Problemen führen werden.

27 Man glaubt dieser Schwierigkeit dadurch Rechnung getragen zu haben, dass die FESS modular aufgebaut und die Einteilung der Funktionalität in Anwendungsfälle (use cases, cas d'utilisation) erfolgt ist. Als „Anwendungsfall“ wird dabei „eine geordnete ... und nicht unterbrechende Reihe von Handlungen bezeichnet, die von einer Gruppe

Die FESS wird als „cornerstone“, also als Fundament des EMCS bezeichnet. In ihr werden alle für das EMCS bedeutsamen Funktionen und Verfahren analysiert und dokumentiert. Bei der FESS hat man versucht, sich so weit wie möglich an ihr Gegenstück beim NCTS, die FTSS (= Functional Transit System Specification), zu halten und dabei aber – wie oben schon angedeutet – doch einige Unterschiede festgestellt. Ferner ist zu bedenken, dass das EMCS wegen der Beförderungsverfahren, die nicht von zollrechtlichen Formalitäten betroffen sind, auch unabhängig vom NCTS funktionieren muss.

Die Wirtschaftsverbände und nationalen Verwaltungen sind gehalten, bis Anfang Juli 2005 zu der FESS Stellung zu beziehen. Das wird angesichts des Umfangs dieses Papiers von nahezu 1.500 Seiten nur sehr schwer möglich sein.

III. Schlussbemerkung und Ausblick

Es bleibt abzuwarten, ob die EU-Kommission ihr ehrgeiziges Ziel, das EMCS innerhalb von sechs Jahren zu verwirklichen, erreichen wird. Augenblicklich sind leichte Zweifel an diesem Zeitrahmen erlaubt, wie bereits die verspätete Übersendung der FESS zeigt, aber auch die Erfahrung mit vergleichbaren IT-Projekten lehrt.

Optimismus ist jedoch insofern angebracht, als das EMCS die damit inhaltlich verbundenen Ziele erreichen kann. Eine Vereinfachung des Beförderungsverfahrens verbrauchsteuerpflichtiger Waren, verbunden mit einer besseren Kontrollmöglichkeit, ist sowohl im Interesse der Wirtschaftsbeteiligten als auch der nationalen Verwaltungen.

Damit das System bestmöglich funktioniert, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Wirtschaft gerade jetzt in der Anfangsphase von besonderer Bedeutung.

Ein erster wichtiger Schritt in diese Richtung stellt die Besprechung mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden dar, die das Bundesministerium der Finanzen am 12. Mai 2005 durchgeführt und die beachtenswerte Erkenntnisse geliefert hat. Weitere Schritte müssen und werden folgen.

Erlauben sie mir zum Abschluss die Feststellung: Es gibt zurzeit mehr Fragen als Antworten!

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit!

interagierender Akteure durchgeführt wird und alle behandelten Einheiten in einem stabilen Zustand nimmt und belässt.“ (s. FESS – Executive Summary, Version 1.02-EN).

Podiumsdiskussion

**zu den Referaten von Jürgen Marke, Frank Herrmann,
Kurt Matoy und Dr. Martin Scheuer**

Moderation: Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt,
Richter am Bundesfinanzhof, München

zusammengefasst von Dipl. iur. Nils Harnischmacher, Münster

An der Podiumsdiskussion nahmen neben *Herrn Dr. Müller-Eiselt* und den Referenten des zweiten Veranstaltungstages *Herr Markus Zeller* (Chef der Risikoanalyse, Oberzolldirektion, Bern, Schweiz), *Herr Dr. Heiko Willems* (Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Berlin) und *Herr Rüdiger Schoen* (Leitung Zoll, Siemens AG, Erlangen) teil.

Herr Dr. Müller-Eiselt leitete kurz ein, dass er sich, zur Vorbereitung auf die Podiumsdiskussion, noch einmal den Tagungsband des 11. Europäischen Zollrechtstages aus dem Jahr 1999 (Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse) angesehen habe. Nahezu alles, was damals vorgetragen wurde und in der Diskussion stand, sei heute Wirklichkeit. Weiterhin wies er daraufhin, dass Transparenz ein Thema der heutigen Zeit sei. Transparenz habe eine negative und eine positive Seite. Auf der negativen Seite stünden der gläserne Bankkunde und der gläserne Patient. Daher könne man auf die Idee kommen, dass das Ziel der Risikoanalyse und der dezentralen Beteiligtenbewertung der gläserne Wirtschaftsbeteiligte sei. Die positive Seite der Transparenz sei die Teilhabe der Beteiligten an den Abläufen der Verwaltung. So habe z.B. die Verwaltung bei der dezentralen Beteiligtenbewertung die Verfahrensanweisung in das Internet gestellt. Dadurch sei das gesamte System durchschaubar. Letztlich würden von der Transparenz sowohl die Verwaltung als auch der Wirtschaftsbeteiligte profitieren.

Im Anschluss folgten drei Beiträge der eingangs genannten Diskussionsteilnehmer.

I. Beitrag Herr Markus Zeller (Chef der Risikoanalyse, Oberzolldirektion, Bern, Schweiz)

1. Ein Tag an der Schweizer Grenze im Verkehr mit der EU

Herr Zeller nannte zunächst einige Zahlen um zu verdeutlichen, in welchem Arbeitsumfeld sich der Schweizerische Zoll bewegt:

- Jeden Tag reisen ca. 630.000 Personen in die Schweiz, d.h. 330.000 Personenwagen überqueren die Grenze von der EU in die Schweiz.
- Pro Tag müssen ca. 20.000 Lkw mit Waren abgefertigt werden.
- Es werden jeden Tag Waren im Wert von ca. 250 Mio. € in die EU exportiert.
- Importiert werden jeden Tag Waren im Wert von ca. 368 Mio. €.

- Dies führt zu täglich 70.000 Zollabfertigungen und ergibt 35 Mio. € Einnahmen für die Bundeskasse. Somit ist der Schweizerische Zoll für rund ein Drittel der Einnahmen der Bundeskasse verantwortlich.

2. Risikomanagement der Schweizerischen Zollverwaltung

Dann stellte Herr Zeller das Risikomanagement in der Schweiz dar. In der Schweizerischen Zollverwaltung existieren ein klarer Leistungsauftrag und Leistungsvereinbarungen mit dem Generaldirektor, mit dem Finanzminister und den einzelnen Zollämtern.

Bei der Abfertigung hat die Schweizerische Zollverwaltung einen EDV-Anteil von über 90% bei der Einfuhr und über 70% bei der Ausfuhr. Dadurch verfügt die Schweiz über genügend Daten zur Nutzung von Risikoanalysezwecken.

Die Schweiz nimmt rund 24 Mio. Zollabfertigungen im Jahr vor. Davon entfallen ca. 11,4 Mio. auf die Einfuhr, ca. 5,7 Mio. auf die Ausfuhr und ca. 7,2 Mio. auf den Transit.

Die Risikoanalyse basiert in der Schweiz auf zwei Pfeilern. Zum einen ist die Risikoanalyse eine gesamtschweizerische und wird zentral von der Oberzolldirektion in Bern gesteuert. Zum anderen ist die Risikoanalyse auch lokal, d.h. jedes Zollamt macht für sich eine lokale Risikobeurteilung. Daher ergibt sich auf lokaler Ebene eine systematische Bewertung der Zollbeteiligten, insbesondere der Spediteure und Deklaranten. Die Zollämter kennen also ihre Kunden sehr genau und haben entsprechende Bewertungen, die zu mehr oder weniger Kontrollen an der Grenze führen. Diese Risikobeurteilungen durch die Zollämter ergeben rund 500 Meldungen an die Zentralstelle in Bern. Dort wird bewertet, ob ein gesamtschweizerisches Risiko besteht und ein entsprechendes Risikoprofil für sämtliche Zollämter erstellt werden muss. Jährlich werden ca. 40 bis 50 Risikoprofile mit gesamtschweizerischer Relevanz erstellt. Die lokalen Zollämter werden darauf hingewiesen, wo die Risiken liegen, welche Empfänger mehr kontrolliert werden müssen, welche Waren heikel sind, etc. Seit dem letzten Jahr existiert eine Informationsplattform im Intranet, d.h. im verwaltungsinternen Internet. Hier können täglich aktuelle Risikohinweise für die Zollämter eingestellt werden. Diese können entsprechend reagieren und ihre Kontrollen sofort anpassen.

Diese Werkzeuge aus der Risikoanalyse in Verbindung mit der Kontrollphilosophie der Schweiz, nämlich keine Kontrollquoten, sondern nur risikogerechte und ergebnisorientierte Kontrollen, haben in dem letzten Jahr zu folgenden Kontrollergebnissen geführt:

- Rund 2.100 Unstimmigkeiten bei der Abfertigung von Agrarprodukten und Nahrungsmitteln
- Über 800 Unregelmäßigkeiten bei der Erhebung der Mehrwertsteuer
- Über 1.200 Fälle im Bereich der Lebensmittelkontrolle
- Über 100 Fälle von Unregelmäßigkeiten bei der Exportkontrolle
- Über 6.800 mit Mängeln behaftete Fahrzeuge (Höchstmaße, -gewichte überschritten, etc.)
- Rund 500 Interventionen im Bereich von Marken- und Urheberrecht

Diese Kontrollergebnisse wiederum haben zu rund 42.000 eingeleiteten Strafverfahren im letzten Jahr geführt. Es sind rund 8,7 Mio. Franken an Bußen erhoben worden. Ab Herbst wird eine zweite mobile Röntgenanlage für Lkw in Betrieb gehen. Hierdurch würden noch mehr gezielte Kontrollen an der Grenze ermöglicht.

Herr Dr. Müller-Eiselt ergänzte, dass aus diesen Zahlen hervorgehe, dass in der Schweiz effektiv gearbeitet werde.

II. Beitrag Herr Dr. Heiko Willems (Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Berlin)

1. Was sind die Ziele der Risikoanalyse?

Herr Dr. Willems stellte zunächst den Gesamtzusammenhang der Risikoanalyse und des Risikomanagements dar, um verschiedene Schwachpunkte aufzuzeigen, die aus seiner Sicht bestehen.

Zunächst führte er vor Augen, in welchen Zusammenhang die Kommission das Thema Risikoanalyse und Risikomanagement stelle. Hierfür zitierte er eine Mitteilung aus dem Jahr 2003 über die Rolle des Zolls bei einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen: „Angesichts der zunehmenden Bedrohung durch Gefahrgüter, organisierte Kriminalität und Terrororganisationen ist fraglich, ob die Gemeinschaft und ihre Bürger mit dem bisherigen Konzept an jedem Punkt der Außengrenze angemessenen Schutz genießen. Die Kommission ist der Auffassung, dass die Frage weitgehend negativ zu beantworten ist. Es müssten also rasche und pragmatische Lösungen gefunden und durch entschlossenes politisches und finanzielles Engagement abgestützt werden. Wenn dies nicht gelingt, läuft die Gemeinschaft Gefahr, zu einer leichten Zielscheibe von verbrecherischen und terroristischen Machenschaften zu werden“. Die Kommission sähe also, anders als Herr Dr. Willems, ein großes Unsicherheitsproblem. Somit würden diese Herausforderungen von politischer Seite an das Zollrecht herangetragen. Dann zitierte er weiter den Kommissionsbericht, in dem es heißt, dass Personenkontrollen schon gewisse Fortschritte gebracht hätten, aber man sich in Zukunft mehr auf den Warenverkehr konzentrieren möchte. In diesem Zusammenhang erwähnt der Kommissionsbericht Waffen, radioaktive Substanzen, Sprengstoff, verseuchtes Fleisch, nicht zugelassene Arzneimittel, etc.

Auch der geänderte Zollkodex trägt diesem Problem Rechnung und hat in Art. 4 Nr. 25 ZK n.F. den Begriff „Risiko“ eingeführt. Danach ist ein „Risiko: die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalles im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus, sofern dieser Vorfall die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder den finanziellen Interessen der Gemeinschaft schadet oder die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet“. Daraus folgt nach Ansicht von Herrn Dr. Willems, dass es sich um einen sehr weiten Begriff von Risiko handele, der fast alles umfasse.

Somit entferne sich, nach Ansicht von Herrn Dr. Willems, das Zollrecht von seinem klassischen Bereich der Verfolgung fiskalischer Ziele und handelspolitischer Schutzinstrumente. Es diene zunehmend der Durchsetzung von Sicherheitsinteressen. Natürlich hätten auch Sicherheitsbelange vorher eine Rolle gespielt, aber der Schwerpunkt verlagere sich.

2. Kann die Risikoanalyse einen Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten?

Herr Dr. Willems zeigte sich skeptisch hinsichtlich einer positiven Beantwortung der Frage, ob die Risikoanalyse einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten könne. Die Risikoanalyse ermögliche die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten von Beteiligten, von denen regelmäßig Daten erhoben würden. Dies gelte vor allem im fiskalischen Bereich (Zölle, Steuern, Antidumpingmaßnahmen, etc.). Man müsse sich aber auch darüber bewusst sein, dass man gezielten Schmuggel nie völlig verhindern könne. Jedenfalls werde die Risikoanalyse in diesem Punkt grundsätzlich von der Wirtschaft unterstützt, denn es sei auch im Interesse der rechtstreuen Unternehmen, diejenigen, die unredlich sind, herauszufiltern.

Aber es sei sehr fraglich, ob die Risikoanalyse einen Beitrag hinsichtlich des Sicherheitsaspektes leisten könne. Der Grund hierfür sei, dass Terroristen keine Zollanmeldung, bzw. keine richtige Zollanmeldung abgeben. Bis jetzt sei ferner noch nicht konkret dargelegt worden, wie die Kommission Terroranschläge durch Voranmeldungen und Risikoanalyse verhindern könne. Das Zollrecht sei hier nur bedingt geeignet. Keiner der großen Terroranschläge (Madrid, Casablanca, New York, Bali) hätte dadurch verhindert werden können, weil dies alles Inlandsvorgänge gewesen seien.

Ganz herunterspielen möchte Herr Dr. Willems diesen Aspekt aber nicht. Natürlich könne auch im Zollbereich etwas passieren, wenn man etwa die Möglichkeit einer schmutzigen Bombe bedenke, die in einem Container in einen Hafen gelangt. Jedoch sei die Wahrscheinlichkeit, und dies sei durch amerikanische Studien belegt, als äußerst gering einzuschätzen. Der Grund hierfür sei, dass dies nicht dem typischen Szenario entspricht, dass Terroristen erreichen möchten.

Herr Dr. Willems appellierte daran, Augenmaß zu wahren, zu beachten, was die Risikoanalyse könne und was nicht. Hierauf solle man sich konzentrieren.

3. Wie muss eine zielführende Risikoanalyse aussehen?

Herr Dr. Willems bat darum, die Risikoanalyse vorerst im fiskalischen Bereich zu belassen, da im Sicherheitsbereich noch weitgehend ungeklärt sei, was für Daten und Kriterien verlangt und benötigt würden, um eine Bewertung vorzunehmen. Von Unternehmen umfassend Daten über Sicherheitsmaßnahmen, über Zulieferbeziehungen und über Mitarbeiter zu erfassen, schieße über das Ziel hinaus.

Zweitens bedeute eine zielführende Risikoanalyse auch Transparenz gegenüber den Betroffenen, nämlich der Wirtschaft. Hier solle das Finanzministerium lobend erwähnt werden. An diesem Punkt sei der Zoll Partner der Wirtschaft. Die Risikoanalyse sei im nationalen Bereich offen diskutiert worden. Zwar sei nicht alles im Interesse der Wirtschaft, aber Anregungen der Wirtschaft seien angenommen und auch berücksichtigt worden. Nur so könne es auch im Hinblick auf die Sicherheitsaspekte funktionieren.

Drittens müssten die Kriterien zur Bewertung von Risiken europaweit harmonisiert werden. Hier gebe es noch Defizite. So spielten etwa in Österreich Verstöße gegen das Exportkontrollrecht keine Rolle, in Deutschland hingegen schon. Hier sollten sich die Verwaltungen abstimmen, um vergleichbare Szenarien zu erreichen, damit es nicht zu einem Ungleichgewicht komme.

4. Sind die Kriterien der dezentralen Beteiligtenbewertung (DEBBI) richtig gewählt?

Ein positiver Aspekt sei, dass das Verhältnis zwischen nicht entrichteten Abgaben und dem Gesamtvolumen der Einfuhr berücksichtigt werde. Ein Unternehmen, welches 15 Einfuhren pro Monat habe und sich hierbei drei Fehler leiste, müsse anders behandelt werden als ein Unternehmen, das 1.000 Einfuhren pro Monat habe und sich fünf Fehler leiste. Man müsse also eine verhältnismäßige Einstufung zu dem Volumen vornehmen, das abgewickelt wird.

Zweiter positiver Punkt sei, dass der Verdacht einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit nicht ausreiche. Dies habe ursprünglich zu den Kriterien gezählt. Mittlerweile werde die Einleitung eines Verfahrens verlangt.

Weiterhin sei positiv, dass bei Einstellung des Verfahrens eine Zurückstufung des Beteiligten in eine geringere Risikostufe erfolge.

Die Risikoziffern 2 und 3 würden nach einer gewissen Zeit auslaufen. Dies bedeute, dass der Beteiligte keinen dauernden Malus bekomme, wenn keine neuen Erkenntnisse vorliegen würden.

Als wichtiger Punkt sei noch zu nennen, dass die Beteiligten ein Auskunftsrecht über ihre Bewertung haben.

Probleme sah Herr Dr. Willems in dem Bereich der Ordnungswidrigkeiten. Hier würde die Schwelle der Verfahrenseinleitung als zu niedrig erscheinen. Es komme immer wieder zu Kritik, da sehr schnell ein Verfahren im Bereich der Ordnungswidrigkeiten eingeleitet würde. Es gebe Bedenken aus der Wirtschaft, dass das Opportunitätsprinzip nicht immer hinreichend beachtet würde.

Zweiter problematischer Punkt sei das Vorgehen gegen eine Bewertung. Bei einer Bewertung handle es sich in Deutschland nicht um einen Verwaltungsakt. Es gebe somit keinen Widerspruch und keine Anfechtungsklage. In der Schweiz sei letzteres möglich. Vielleicht könne man hierzulande darüber nachdenken, im Weg einer allgemeinen Leistungsklage auf Neubewertung oder auch erst später im Laufe einer konkreten Entscheidung dagegen vorzugehen. Es müsse noch diskutiert werden, ob die Bewertung tatsächlich unangreifbar sei.

5. Was ist bei der Umsetzung der dezentralen Beteiligtenbewertung in der Praxis zu beachten?

Herr Dr. Willems sagte, dass eine positive Einstufung zu einer Beschleunigung der Abläufe führen müsse. Die Kontrollen sollten auf die kritisch erscheinenden Vorgänge fokussiert werden.

Weiterhin dürfe es nicht dazu kommen, dass hinsichtlich der Einstufung der Beteiligten Quoten vergeben werden. Dies sei offiziell auch nicht der Fall. Dennoch gebe es Bedenken, dass eine ergebnisorientierte Einstufung erfolge.

Als letzter Punkt sei herauszustellen, dass es gut sei, dass die Wirtschaft mit der Risikoanalyse objektive und vorher festgelegte Kriterien an die Hand bekäme. Es sei daher vorhersehbar, welche Konsequenzen sich hinsichtlich der Bewertung ergeben würden. Andererseits würde dies die Gefahr mit sich bringen, dass sich ein gewisser Automatismus ergebe. Jeder, der einmal die Risikostufe 2 oder 3 bekommen habe, würde schärfer kontrolliert. Der Zöllner an der Grenze würde dann automatisch nach diesem Katalog handeln und würde diese Bewertung dann zum Maß aller Dinge machen. Auch hier forderte Herrn Dr. Willems Augenmaß.

Herr Dr. Müller-Eiselt entnahm diesem Beitrag, dass der Verband grundsätzlich dem ganzen Problem der Risikoanalyse positiv gegenüber stehe, aber richtigerweise eine mehr zielführende Risikoanalyse fordere. Dies bedeute, dass sich für beide Seiten, Wirtschaft und Verwaltung, Vorteile ergeben müssten. Es müsse eine Risikoanalyse mit Augenmaß sein und es werde darauf ankommen, wie die Risikoanalyse in der Praxis umgesetzt werden würde.

III. Beitrag Herr Rüdiger Schoen (Leitung Zoll, Siemens AG, Erlangen)

Herr Schoen äußerte zu Beginn seines Beitrages, dass Risikoanalyse nichts Neues sei und dass man sich bei der heutigen Organisationswut mit diesem Thema mehr beschäftige als mit der täglichen Praxis.

In Art. 13 Abs. 2 ZK n.F. stehe u.a., dass für das Risikomanagement ein gemeinsamer Rahmen geschaffen und gemeinsame Kriterien und prioritäre Kontrollbereiche festgelegt werden würden. Hiervon gebe es bisher in Deutschland nur die Kontrollbereiche. Außerdem stehe in Art. 13 Abs. 2 ZK n.F., dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission ein elektronisches System für die Umsetzung des Risikomanagement erstellen. Dieses gebe es auch noch nicht.

Herr Schoen sagte (ironisch), dass die deutsche Wirtschaft seit dem zweiten Weltkrieg ein zuverlässiger Partner gewesen sei. Seit dem 11. September 2001 sei, nach dem Willen des Gesetzgebers, die Wirtschaft jedoch von dem einen auf den anderen Tag plötzlich unzuverlässig geworden. Dies zeige sich auch in den Entwürfen zum neuen ZK und sowie der neuen ZK-DVO. Da die Wirtschaft seitdem von vornherein unzuverlässig sei, müsse sie nun Anstrengungen unternehmen, um wieder zuverlässig zu erscheinen.

Es gebe die dezentrale Beteiligtenbewertung (DEBBI). Diese enthalte zuerst eine Schlechterstellung der Risikostufe bereits bei der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens. Hiermit würde der Grundsatz in dubio pro reo umgedreht. Es würde so getan, als ob der Beteiligte sich falsch verhalten hätte, nur weil ein Zollbeamter ein Ermittlungsverfahren eingeleitet habe. Dazu berichtete Herr Schoen, dass alle Ermittlungsverfahren der letzten sechs Jahre gegen die Siemens AG eingestellt worden seien. Für ein solch großes Unternehmen wie die Siemens AG werde es aber in der Zukunft so sein, dass man aus der Risikostufe 2 nicht mehr herauskomme. Denn bis ein Verfahren eingestellt werden würde, sei, möglicherweise an einem anderen Standort, ein weiteres Ermittlungsverfahren eingeleitet worden. Von diesem Ermittlungsverfahren sei die juristische Person, also die Siemens AG, betroffen. Mit anderen Worten sei die Wahrscheinlichkeit der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens, und dies reiche be-

reits für eine Schlechterbewertung, gegen ein großes Unternehmen mit vielen Standorten viel größer als gegen ein kleines Unternehmen mit nur einem Standort. Hierzu räumte Herr Schoen ein, dass er sich auf den derzeitigen Stand beziehe. Es seien jedoch Verbesserungen in Aussicht gestellt worden.

Die Konsequenz aus dem eben dargestellten Szenario der Schlechterstufung sei eine Verzögerung bei den ATLAS Antwortnachrichten bzw. vermehrte Beschauanforderungen bei der Abwicklung von Im- und Exporten.

In der Schweiz würden, anders als in Deutschland, nur rechtskräftige oder vorsätzliche Verstöße für eine Bewertung herangezogen. Dies könne die Wirtschaft akzeptieren. In Deutschland würde aber jeder Arbeitsfehler, ja sogar eine Korrektur der Zollanmeldung, zu einer Schlechterstellung führen. In der Abgabenordnung stehe, verkürzt, Selbstanzeige schütze vor Strafe. Dies sei bei der Zollanmeldung nicht der Fall. Auch hier werde die deutsche Wirtschaft benachteiligt.

Ferner sei zu bedenken, dass jedes Ermittlungsverfahren, vor allem in den Unternehmen, zu einem großen Arbeits-, Zeit- und Geldaufwand führe. Dieser Aufwand bleibe bestehen, selbst wenn das Verfahren eingestellt werde.

Weiter sei zu bedenken, dass in Deutschland eine rechtskräftige Bußgeldverhängung gegen ein Unternehmen zu einer Eintragung in das Gewerbezentralregister führe. Diese Einträge hätten zur Folge, dass ein Unternehmen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen wegen Unzuverlässigkeit ausgeschlossen werden würde. Daher würden Unternehmen, neben der Verhängung von Bußgeld, noch ein weiteres Mal bestraft.

Somit würden Wirtschaftsbeteiligte in Deutschland in drei Punkten schlechter gestellt als Wirtschaftsbeteiligte in anderen EU-Ländern.

Zudem sah Herr Schoen keinen Unterschied zwischen einem „zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ und einem „Normalbeteiligten“, der eine Einzelanmeldung vornimmt.

Es gebe drei Bewertungsklassen. Diese würden mit einer restriktiven Handhabung und der Aufgabe des Prinzips der „Unschuldvermutung“ (in dubio pro reo) zu sofortigen Restriktionen bei dem Wirtschaftsbeteiligten führen. Die sofortigen Restriktionen bzw. Verzögerungen seien darin begründet, dass es sich bei ATLAS um eine Onlineabwicklung handle.

Herr Schoen erklärte, dass der „gemeinsame“ Rahmen und die „gemeinsamen“ Kriterien innerhalb der einzelnen EU-Staaten, wie sie Art. 13 Abs. 2 ZK n.F. festlegt, fehlten. Ein gemeinsames elektronisches System innerhalb der EU gem. Art. 13 Abs. 2 ZK n.F. würde schon im Ansatz scheitern und in Deutschland zu einer Schlechterstellung der Wirtschaftsbeteiligten führen.

Herr Dr. Müller-Eiselt stellte fest, dass einige Sorgen der Wirtschaftsbeteiligten berechtigt seien. Vor allem spreche einiges dafür, dass große Unternehmen möglicherweise Schwierigkeiten haben werden, aus der Risikostufe 2 oder 3 herauszukommen. Hier sollte überlegt werden, ob die Abstufungen bei DEBBI nicht besser an die rechtskräftige Verurteilung geknüpft werden sollten als an die Einleitung des Verfahrens.

IV. Diskussion

Anschließend leitete *Herr Dr. Müller-Eiselt* zu der Diskussion über, indem er eine vorab schriftlich eingereichte Frage von *Frau Fischer* (Deutsche Post AG, Bonn) vorlas, die sich danach erkundigte, ob die Einstufung in die Beteiligtenbewertung für einen Standort, einen Unternehmensbereich oder einen Konzern gelte, und ob sich ggfs. ein Konzern die Bewertung einer Tochtergesellschaft zurechnen lassen müsse. *Herr Frank Herrmann* (Oberamtsrat, Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bonn) antwortete, dass sich eine Bewertung derjenige zurechnen lassen müsse, den sie betrifft. Maßstab dafür sei der Zollkodex. Eine Zollnummer bekomme danach jede rechtlich selbstständige Person. Habe ein Konzern zwei Töchter, dann erhielten jeweils der Konzern und seine zwei Töchter eine Zollnummer. Folglich müsse sich der Konzern, dessen Niederlassungen rechtlich selbstständig agieren, die Bewertung seiner Töchter nicht zurechnen lassen. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass dies für die Zukunft bedeuten könne, ein Unternehmen in möglichst viele rechtlich selbstständige Personen zu untergliedern, um so möglichst viele Zollnummer zu erhalten, damit Rückschläge wie eine negative Bewertung leichter zu verkraften seien.

Frau Kreutzer (Steuerl. Beauftragte, Quelle AG) stellte fest, dass die Ergebnisse einer Betriebsprüfung Eingang in die Beteiligtenbewertung finden. Dies sei besonders dann problematisch, wenn noch ein Einspruchsverfahren gegen die Betriebsprüfung laufe. Hier müsse abgewartet werden, bis endgültig entschieden worden sei. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass dieses Problem bekannt sei. Häufig teilten die Hauptzollämter später nicht die Ansicht der Betriebsprüfer. Trotzdem werde die negative Beteiligtenbewertung vorher durchgeführt. Es handele sich hierbei um eine ähnliche Problematik wie bei der Einleitung des Ermittlungsverfahrens. Daher stelle sich die Frage, ob man nicht zunächst abwarten und die Beteiligtenbewertung erst zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen könne, oder nur eine vorläufige Bewertung abgebe, aus der zunächst noch keine Konsequenzen gezogen würden. *Herr Herrmann* antwortet, dass auch die Verwaltung das Recht haben müsse, sich eine freie Meinung zu bilden. Die Beteiligtenbewertung sei Ausdruck dieser Meinungsbildung. Diese ergehe auf Grund der Betriebsprüfungsergebnisse, weil hierin die Tatsachen enthalten seien, die nach Ansicht der Verwaltung für ihre Meinungsbildung erforderlich seien. *Frau Kreutzer* stellte fest, dass nur die Entscheidungen eines Gerichts Tatsachen seien, alles andere hingegen nur Meinungen. *Herr Herrmann* wies darauf hin, dass die Risikoanalyse zum Ziel habe, Zollkontrollen zielgerichtet durchzuführen. Erhielte z.B. ein Beteiligter in Hamburg ein negatives Betriebsprüfungsergebnis, könne diese Erkenntnis einem Zollbeamten an der Schweizer Grenze zur Verfügung gestellt werden. Dieser könne eine entsprechende Zollkontrolle bei dem Beteiligten durchführen und mit seinem Befund wiederum das Verfahren in Hamburg beeinflussen. Somit diene die Beteiligtenbewertung der Tatsachenermittlung und der Qualität des gesamten Verfahrens. Es ermögliche, die Verfahren schneller einzustellen oder zum Abschluss zu bringen. *Herr Dr. Summersberger* (Unabhängiger Finanzsenat (UFS), Außenstelle Salzburg) stellte fest, dass der Zollkodex von der angemessenen Einhaltung der Zollvorschriften spreche und daher die Zollverwaltung verpflichtet sei, angemessen zu handeln. Eine negative Bewertung greife tief in die Rechtssphäre eines Unternehmens ein. Daher seien rechtsstaatliche Methoden und keine Meinungsfreiheit gefordert. Ein rechtskräftiger Bescheid sei notwendig, um dem Beteiligten die Möglichkeit zu

geben, bereits im Vorfeld im Wege einer Klage eine negative Bewertung zu vermeiden.

Herr Prof. Dr. Witte (Fachhochschule (FH) des Bundes, Münster) sagte, dass die jetzige Einteilung der Risikostufen zu undifferenziert sei. Es würde im Hinblick auf die mit der Risikoanalyse verfolgten Ziele keinen Fortschritt bedeuten, 90% der deutschen Wirtschaft mit der Stufe 3 zu bewerten. Herr Prof. Dr. Witte forderte daher Herrn Dr. Willems auf, den Zollrechtstag zu nutzen und konkrete Verbesserungsvorschläge abzugeben. *Herr Dr. Willems* antwortete, dass das Konzept zunächst von demjenigen zu entwickeln sei, der die Idee bringe und insofern sähe sich die Wirtschaft erst an zweiter Stelle. Ferner merkte er an, dass die Diskussion mit dem BMF hinsichtlich DEBBI sehr fruchtbar gewesen sei. Man habe seitens der Wirtschaft entgegen den ursprünglichen Vorstellungen erreicht, dass ein Verdacht nicht ausreiche. Ein konkreter Vorschlag sei, nicht bereits die Einleitung eines Verfahrens ausreichen zu lassen. Erforderlich sei ein rechtskräftiger Entscheid. Ansonsten könne die Wirtschaft mit den meisten Kriterien der dezentralen Beteiligtenbewertung leben. Bedenken sah Herr Dr. Willems aber hinsichtlich des zugelassen Wirtschaftsbeteiligten und der Sicherheitsaspekte. Hier läge noch nichts vor. Er glaube aber auch nicht, dass man die Entwicklung in diesem Bereich aufhalten könne, denn hierbei handele es sich um politisches Zollrecht. Die Wirtschaft werde abwarten, was die Kommission vorschlagen wird. Aber man sei skeptisch, ob man damit leben könne.

Herr Columbus (Steuer- und Zollberater, Columbus Customs Consulting, Handorf) merkte an, dass es seit wenigen Monaten eine neue Dienstvorschrift für alle Vorschriften der Abgabenordnung, die sich auf die Arbeit der Zollverwaltung beziehen, gebe. Eine Änderung für den Bereich der Zollbetriebsprüfungen sei jedoch nicht vorgenommen worden. Daher fragte Herr Columbus zunächst, wie die Betriebsprüfungen als wesentlicher Informationsaspekt der dezentralen Beteiligtenbewertung in Zukunft aussehen würden. Ferner erwähnte Herr Columbus, dass einige Vorschriften, die verfahrensrechtlich erheblichen Rechtsschutz für die Beteiligten bieten, in der Praxis nicht mehr angewendet würden. Eine solche Vorschrift sei § 199 AO, wonach die tatsächlichen und rechtlichen Feststellungen während der Betriebsprüfung dem Steuerpflichtigen mitzuteilen und mit ihm zu erörtern seien. Zudem wies Herr Columbus auf das Bußgeldverfahren hin. Dort gebe es eine Dienstanweisung, nach welcher der Prüfer ohne Ermessen die Prüfung bei Bestehen eines Anfangsverdachts auszusetzen habe. Die Prüfung dürfe erst fortgesetzt werden, wenn das Verfahren eröffnet werde. Im weiteren Verlauf der Prüfung dürfe aus dem Anfangsverdacht keine nachteilige Konsequenz gezogen werden. *Herr Herrmann* antwortete, dass die Prüfungsdienstanweisung derzeit überarbeitet werde. Weiterhin würde gelten, dass bei einem hinreichenden Anfangsverdacht die Prüfung zu unterbrechen sei. Nach dem Bewertungsschema für DEBBI würde ein solcher hinreichender Anfangsverdacht aber nicht zu einer Bewertung führen. Erst der abschließende Betriebsprüfungsbericht oder ein Einleitungsvermerk, also dass ein Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren eingeleitet worden sei, bilde die Grundlage für eine Bewertung.

Herr Dr. Friedrich (Rechtsanwalt, BDO Deutsche Warentreuhand AG, Frankfurt a.M.) stellte zunächst klar, dass Voraussetzung für die Bewilligung eines passiven Veredelungsverkehrs die Zuverlässigkeit des Unternehmens sei. Es stelle sich daher die Frage, ob ein Wirtschaftsbeteiligter hinsichtlich der Zuverlässigkeit verschärft geprüft

werde, wenn er mit der Risikostufe 2 bewertet wird, und ob er die Bewilligung nicht bekomme, wenn er mit Risikostufe 3 bewertet wird. Zudem sah Herr Friedrich die Gefahr, dass das Prinzip der Amtsermittlung bei einer Bewertung berührt sein könne. Die Behörde oder ein Gericht könne einem Unternehmen, welches mit der Risikostufe 3 bewertet worden ist, im Wege der Beweiswürdigung nicht soviel Glaubwürdigkeit schenken wie einem anderen Unternehmen. *Herr Herrmann* antwortete, dass es keine Weisung an die Zollämter gegeben habe, dass ein Beteiligter, der mit der Stufe 3 bewertet worden ist, keinen passiven Veredelungsverkehr mehr bewilligt bekäme. Dies bleibe im Ermessen der Zollstelle. Nach seiner persönlichen Ansicht könne einem Unternehmen ein passiver Veredelungsverkehr nicht allein deswegen versagt werden, weil es mit der Stufe 3 bewertet worden sei. Denkbar sei aber, dass solche Unternehmen nicht genauso behandelt werden könnten wie Unternehmen, über die überhaupt keine Erkenntnisse vorlägen. Herr Herrmann sagte, dass er sich vorstellen könne, dass man bei solchen Unternehmen Schulungsmaßnahmen durchführen oder Mitarbeiter zum Steuerberater schicken würde. Herr Herrmann ergänzte, dass derzeit rund 300.000 Beteiligte mit einer Zollnummer registriert seien. Seit November seien rund 1.000 Bewertungen vorgenommen worden. Derzeit seien rund 80% der Beteiligten mit der Stufe 1 bewertet, weil die Betriebsprüfungen nichts anderes hergeben würden. Herr Herrmann sagte, dass sich diese Quote noch auf 90% erhöhen werde. Zudem sei zu beachten, dass die Bewertungen nur auf zwölf Monate befristet seien. Danach würden die Beteiligten, sofern keine neuen Erkenntnisse vorliegen, automatisch niedriger eingestuft. Letztlich werde sich am Ende des Probebetriebes im Jahr 2007 zeigen, ob und welche Veränderungen vorgenommen werden müssen. Ergäbe sich z.B. ständig auf Grund restriktiver Handhabung eines Hauptzollamtes, dass Einleitungsvermerke zu Unrecht vorgenommen worden seien, weil kein hinreichender Anfangsverdacht bestanden habe, so müsse man schauen, dass man die Qualität der Einleitungsvermerke verbessere, ohne direkt etwas bei DEBBI zu verändern. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass die von Herrn Herrmann vorgetragenen Zahlen Anlass zu der Hoffnung geben würden, dass man mit Augenmaß an die Sache herangehe. Zudem spiele es keine Rolle, ob der Beteiligte mit der Stufe 1 oder 3 bewertet worden sei. Die Bewilligung bekäme er auf jeden Fall, denn er habe nach dem EG-Recht einen Anspruch darauf. Fraglich sei nur, ob er Erleichterungen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens bekäme.

Herr Dr. Scheuer (Ministerialrat, Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bonn) sagte, dass er den Eindruck habe, dass DEBBI von der Wirtschaft zu negativ beurteilt würde. Es gehe um die Bewertung eines Beteiligten, nicht um eine Verurteilung. Auch werde sich der Beteiligte, der mit der Stufe 0 bewertet wird, sicher nicht beschweren.

Herr Kurt Matoy (Stellv. Projektleiter Zollkoordination, Bundesministerium für Finanzen, Wien) stellte fest, dass sich die Zollverwaltung in Österreich von der Risikoanalyse, vor allem im Zusammenhang mit der Abfertigung, ein modernes Selektionsverfahren erwarte, welches dazu führe, dass weniger beschaut würde. Die Beschauen, die allerdings durchgeführt würden, sollten eine höhere Qualität haben. Die Zollverwaltung in Österreich sehe in der Kontrolle einen Teil des Systems. Dies sei übrigens auch in der Wirtschaft nicht unbekannt. Schließlich würden dort Qualitätskontrollen durchgeführt. Es gehe darum, ein vernünftiges System zu entwickeln, welches der Wirtschaft in sofern gerecht werde, dass sie in Zukunft damit rechnen

könne, dass weniger kontrolliert werde. Voraussetzung dafür sei aber, die Risikoanalyse mit Informationen zu versorgen, die eine gewisse Wertigkeit haben. Die Risikoanalyse solle schließlich nicht dazu führen, dass die Zollbeamten ständig irgendwo Kontrollen vornähmen. Darüber hinaus habe man dafür auch gar keine entsprechende Personalstärke. Entscheidend sei, dass mit den Informationen vernünftig selektiert werden könne, um eine effiziente Beschauauswahl zu treffen.

Herr Schoen stellte fest, dass die dezentrale Beteiligtenbewertung der Zollbeamten bei der ATLAS-Abfertigung eingeblendet werde. Werde der Zollbeamte durch diese Bewertung beeinflusst, komme es zu tatsächlichen Verzögerungen bei der Abfertigung. Dauere die Abfertigung im Normalfall eine Viertelstunde, so könne sich die Abfertigung auf Grund der Schlechterbewertung bis zu einer ganzen Stunde hinziehen. All diejenigen, die in Versandabteilungen oder Warenannahmen sitzen würden, würden wissen, was dies für die Produktionskette eines Betriebes bedeute.

Herr Dr. Müller-Eiselt fragte, ob der Abfertigungsbeamte, nachdem er eine Beschau durchgeführt habe und alles korrekt gewesen ist, eine Möglichkeit habe, einen positiven Vermerk einzugeben. Ob also eine einzelne Abfertigung einen Pluspunkt oder eine bessere Einstufung bringen könne. *Herr Herrmann* machte deutlich, dass nicht daran gedacht sei, dass eine Einzelabfertigung das Gesamtbild, das die Verwaltung von dem Beteiligten gewonnen habe, verändere. Eine Einzelabfertigung solle weder eine Verbesserung noch eine Verschlechterung der Bewertung für den Beteiligten bewirken. Der Grund hierfür sei, dass die bewertenden Stellen die Hauptzollämter, die Oberfinanzdirektion und das Hauptzollamt Hamburg-Jonas für den Bereich der Marktordnung sind. Einzelne Zollstellen nähmen hingegen keine Bewertungen vor.

Herr Schoen stellte fest, dass man in der Verkehrssünderkartei in Flensburg durch die Belegung von Kursen Punkte abbauen könne. Hingegen blieben Gutschriften oder die Rückzahlung von Zöllen durch die Verwaltung an die Wirtschaft unberücksichtigt. Diese müssten auch positiv angerechnet werden. *Herr Herrmann* entgegnete, dass keine Pluspunkte verteilt würden. Die Bewertung sei zwölf Monate gültig. Während dieser Zeit gäbe es keine Besserbewertung.

Herr Dr. Scheuer erwähnte, dass man im Bundesministerium der Finanzen gerade Kriterien für Risikostufen bei der Verbrauchssteuer entwickle. Man habe sich dort dafür entschlossen, den Grundsatz aufzustellen, dass bei dem Beteiligten, bei dem alles in Ordnung ist, keine Kontrollen durchgeführt würden, während bei dem Beteiligten, bei dem nichts in Ordnung ist, alles geprüft werden müsse. Ferner sagte Herr Dr. Scheuer, dass von der Beteiligenseite immer nur die Schlechterstellung auf Grund einer schlechten Bewertung in den Vordergrund gestellt würde. Er bat daher im Sinne einer ausgewogen Diskussion, auch die Chancen zu berücksichtigen, die eine positive Bewertung bedeute. Eine solche würde nämlich bedeuten, dass das gesamte Verfahren reibungslos ablaufe und sogar zu einem Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Unternehmen führen wird.

Herr Roeder (Rechtsanwalt, BASF AG, Ludwigshafen) stellte fest, dass ein Unternehmen meist auf Grund einer mangelhaften Organisation eine schlechte Bewertung bekommen würde. Daher dränge sich ihm die Frage auf, ob man als Unternehmen durch Neustrukturierung der Abläufe, durch Neuorganisation der Abteilung oder durch Schulung der Mitarbeiter die Möglichkeit habe, zeitnah neu und besser bewertet zu werden. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass hiermit nicht Auflösung und Neugrün-

dung eines Unternehmens gemeint seien. *Herr Herrmann* antwortete, dass es derzeit nicht vorgesehen sei, durch die Durchführung von Schulungsmaßnahmen oder Entlassung von Mitarbeitern eine Besserstellung in der Bewertung zu erreichen. Nach seiner persönlichen Ansicht, und dies sei nicht die offizielle Ansicht des Bundesministeriums der Finanzen, könne man nach dem Ende des Probetriebs zu dem Ergebnis kommen, dass es während der Gültigkeit einer Bewertung erforderlich sei, eine Gelegenheit zur Besserstellung zu geben. Dies könne dann z.B. durch den Nachweis erreicht werden, dass der oder die Betreffende, die für die schlechte Bewertung zuständig war, einen Lehrgang besucht habe und nun auf dem Gebiet kompetent sei. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass man bei der Revision des Verfahrens die Möglichkeit eines Bonuspunktesystems und die Möglichkeit einer Verbesserung in der Bewertung bedenken solle.

Herr Prof. Dr. Witte stellte klar, dass man auch im Außenwirtschaftsrecht den Ausführungsverantwortlichen kenne. Dann fragte er, ob in der Schweiz und in Österreich die Firmen die Möglichkeit hätten, in eine andere Kategorie zu kommen, oder ob dort Bonuspunkte verteilt würden. *Herr Zeller* antwortete, dass es in der Schweiz kein System der dezentralen Beteiligtenbewertung für die gesamte Schweiz gebe. Eine Prüfung der Unternehmen erfolge nur bei einer Vereinbarung über den Status eines zugelassenen Empfängers oder eines zugelassenen Versenders. Die Beteiligtenbewertung sei in der Schweiz eine lokale Angelegenheit. Dies bedeute, dass die Zollämter, die im Verkehr mit den Beteiligten die Abfertigung vornehmen, ihre Beteiligten einstufen und für ihren Bereich eine eigene Risikoanalyse erarbeiten würden. Die Möglichkeit einer Besserstellung in dem hier diskutierten Sinne gebe es nicht. Jedoch könnten die Zollämter durch den Kontakt vor Ort schnell reagieren und je nachdem mehr oder weniger kontrollieren. *Herr Dr. Müller-Eiselt* schlug vor, dass die Einbeziehung der abfertigenden Zollämter in die Bewertung auch in Deutschland ein gangbarer Weg sei. Schließlich seien die bewertenden Hauptzollämter nicht vor Ort und könnten nur nachträgliche Betriebsprüfungen auswerten. *Herr Matoy* führte aus, dass man in Österreich gelernt habe, dass Zolldelikte üblicherweise auch Steuerdelikte seien. Deshalb versuche man in Österreich eng mit der Steuer zu kooperieren. Es würden Informationen zum einen aus dem Bereich der Steuer, zum anderen aus dem Bereich des Zolls bezogen. Alle Informationen würden in das neue E-Zollsystem eingegeben. Hierbei werde versucht, mit Fingerspitzengefühl zu handeln und Informationen dann wieder herauszunehmen, wenn sie nicht mehr zutreffend seien, da man in Österreich der Ansicht sei, je aktueller die Information sei, desto wirksamer sei sie. Oder mit anderen Worten, je aktueller die Information, desto besser ist die Risikoanalyse. *Herr Dr. Müller-Eiselt* stellte fest, dass man hiermit in Österreich schon weiter sei als in Deutschland. Es sei aber auch zu bedenken, dass ein weiterer Schritt hin zum gläsernen Wirtschaftsbeteiligten gemacht worden sei. Allerdings dürfte dies nach seiner Ansicht tatsächlich zu einer wirksameren Risikoanalyse führen.

Herr Proebsterr (Infineon Technologies AG) stellte die Frage, was genau ein Risiko sei. Sei z.B. ein Unternehmen ein Risiko, wenn man Ware von einem unzuverlässigen Spediteur geliefert bekomme und ein Versandschein platze. Vor allem dann, wenn man nachweisen könne, dass man intern, auch im eigenen Interesse, ein lückenloses Sicherheitssystem aufgebaut habe. Zudem fragte er, ob es nicht möglich sei, die Wirtschaft von Beginn an in die Gesetzgebung mit einzubeziehen, z.B. in Arbeitsgruppen.

Dies wäre sinnvoller, als ständig nachher zu diskutieren. *Herr Herrmann* antwortete, dass die Zollverwaltung gesetzliche Aufgaben habe. Diese seien zum einen fiskalischer Natur, wie die Erhebung von Eingangsabgaben. In diesem Zusammenhang sei die Falschanmeldung ein Risiko. Zum andern müsse die Zollverwaltung die menschliche Gesundheit und die Tier- und Pflanzenwelt schützen. Daher ergäben sich bei dem Arten- und Pflanzenschutz ebenso Risiken wie z.B. bei der Einfuhr von schädlichen Lebensmitteln. Wie die Risiken in der Zukunft aussehen würden, sei natürlich noch unbekannt. Auf die zweite Frage antwortete *Herr Herrmann*, dass in Deutschland, sobald ein konkreter Verordnungsentwurf vorliege, die Spitzenverbände der Wirtschaft diesen erhielten und Gelegenheit zur Stellungnahme bekämen. Das Initiativrecht für ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung liege in Deutschland nicht bei der Wirtschaft, sondern beim Staat. Daher müsse auch diesem die wesentliche Arbeit vorbehalten bleiben. *Herr Dr. Müller-Eiselt* ergänzte, dass nicht aus jeder unzutreffenden Tarifierung oder unzutreffendem Zollwert negative Konsequenzen gezogen werden könnten. *Herr Dr. Willems* fügte hinzu, dass die Einbeziehung der Wirtschaft auf nationaler Ebene besser funktioniere als auf europäischer Ebene. Bei entsprechender Interessenlage würde die Wirtschaft auch Gesetze oder Verordnungen unterstützen. Zudem sei es möglich, eigene Ideen zu entwickeln und damit an das Ministerium oder an die Bundesregierung heranzutreten. Allerdings habe er in der Vergangenheit die Erfahrung gemacht, dass weniger eigene Ideen entwickelt als vielmehr Schäden begrenzt würden.

Herr Dr. Müller-Eiselt dankte allen Referenten und Teilnehmern der Diskussion und beendete diese mit der Bemerkung, dass die dezentrale Beteiligtenbewertung alle Beteiligte noch lange beschäftigen würde. Zudem erinnerte er an die vergangenen EFA-Tagungen. Fast alles, was dort vorgetragen und diskutiert wurde, sei heute Wirklichkeit. Dies unterstreiche die Bedeutung dieser Tagung, bei der sich alle Beteiligte der Diskussion stellen und dazu beitragen, dass neue Ideen entwickelt werden würden.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA)

European Forum for External Trade, Excise and Customs

– Chronik und Informationen –

Zur Geschichte

Am 5. Januar 1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch an zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten sechzehn Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchsteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21. Juni 1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 250 Mitglieder dem EFA an.

Zollrechtstage

Ein Hauptanliegen des Forums ist, einmal jährlich einen besonderen Diskussionsrahmen zu bieten, um die beschriebenen Ziele zu fördern und die Rechtsentwicklung zeitnah, praxisorientiert und kritisch zu begleiten. Herzstück dieser Aktivitäten ist der „Europäische Zollrechtstag“, der zuletzt von über 250 Teilnehmern aus 22 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben 17 Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern“ (ZfZ) und der „Aussenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fach-Zeitschriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäi-

schen Zollrechtstag im Bundesanzeiger Verlag. Erstmals wurde der Tagungsband zum 14. Europäischen Zollrechtstag in der verbandseigenen „EFA-Schriftenreihe“ im Mendel Verlag publiziert.

Im Einzelnen fanden bislang folgende Zollrechtstage statt:

- Münster 1989 „Zoll- und Verbrauchsteuerrecht auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992“, ZfZ-Sonderheft 1989
- Gelsenkirchen 1990 „Außenwirtschaftsrecht und Probleme des innerdeutschen Handels“, ZfZ 1990, S. 194ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290ff.
- Münster 1994 „Steuern und Wirtschaft in Europa“, gemeinsame Veranstaltung mit der Universität Münster anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht, *Birk/Ehlers*, Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Köln 1995; ZfZ 1994, S. 258ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278ff.; ZfZ 1995, S. 259ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317ff.; ZfZ 1996, S. 369ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409ff. und AW-Prax 1998, S. 24ff.; ZfZ 1997, 278ff.
- Bremen 1998 „5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz“, Tagungsband zusammengestellt von *Ulrich*, Köln 1999, AW-Prax 1998, S. 419 und AW-Prax 1999, S. 20; ZfZ 1999, S. 1ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373ff., S. 406ff.; ZfZ 2000, S. 50ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von *Henke*, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349ff.; ZfZ 2000, S. 364ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von *Henke*, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93ff.; ZfZ 2001, S. 362ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293ff.; ZfZ 2002, S. 407ff.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von *Henke*, Witten 2003; AW-Prax 2003, S. 341ff.; ZfZ 2003, S. 402ff.

- Graz 2004 „EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement (EU Enlargement in Practice – International Risk Management; L'élargissement de l'UE en pratique – La gestion internationale de risques)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2004; AW-Prax 2004, S. 339; ZfZ 2005, S. 8ff., 42ff.
- Bonn 2005 „Partnerschaft oder Subordination? – Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2005; AW-Prax 2005, S. 327ff. (Teil 1), S. 384ff. (Teil 2); ZfZ 2005, S. 297ff. (Teil 1), S. 331ff. (Teil 2)

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßige Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als pdf-Datei zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an efa@uni-muenster.de.

Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk Ehlers (Vorsitzender), Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert Beermann, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs i. R., München
- Prof. Dr. Dieter Birk, Direktor des Instituts für Steuerrecht der Universität Münster

- Reinhard *Fischer*, Deutsche Post World Net, Bonn
- Dr. Christian *Haid*, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Roland *Hirt*, Chef der Abteilung Zollveranlagung der Eidg. Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Hans-Joachim *Prieß* LL.M., Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin
- Günter *Roeder*, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Dr. Horst *Seelig*, Oberfinanzpräsident, Nürnberg
- Prof. Dr. Peter *Witte*, Fachhochschule des Bundes, Münster
- Christoph B. *Wolf*, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael *Wolffgang* (Vorsitzender), Münster
- Dr. Isabell *Halla-Heißen*, Regierungsdirektorin (stellv. Vorsitzende), Münster
- Prof. Dr. Reginhard *Henke* (stellv. Vorsitzender), Münster
- Thomas *Weiss*, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Matthias *Bongartz*, Regierungsdirektor, Münster
- Rainer *Ehmcke*, Ministerialrat, Bonn
- Dr. Lothar *Gellert*, Regierungsdirektor, zurzeit Europäische Kommission (OLAF), Brüssel

Informationen

Eine Kontaktaufnahme zum EFA kann über die Geschäftsstelle erfolgen. Sie liefert Informationen, Satzung, Mitgliederverzeichnis und Sonstiges. Die Forumsmitglieder werden durch regelmäßige Rundbriefe über die aktuellen Aktivitäten auf dem Laufenden gehalten. Sie erhalten den Tagungsband und als Leser der AW-Prax monatlich Nachrichten, Meinungen, Aktuelles. EFA-Mitglieder haben Zugang zur Mailing-Liste „EFA-L“.

Geschäftsstelle

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Institut für Steuerrecht

Universitätsstr. 14-16

D-48143 Münster

Telefon: +49 251 8321100

Telefax: +49 251 8321102

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Homepage: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster,
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben.

Neben dem Zollkodex (ZK) und der Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZK-DVO) enthält sie auch die ergänzenden Normen des europäischen (ZollbefreiungsVO und Leitlinien „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“) sowie des nationalen Zollrechts (ZollVG und ZollV).

 **Durchgehend eingesetzte Marginalien verknüpfen jeden Artikel des Zollkodex mit den entsprechenden Fundstellen in der Durchführungsverordnung und geben weiterführende Hinweise. Diese bewährte Systematik von Verknüpfungen und Sprungstellen findet sich auch in der ZK-DVO und den nationalen Gesetzen.**

Die einzelnen Artikel von ZK und ZK-DVO sind mit Überschriften versehen, um die Handhabung zu erleichtern. Eine Rück- und Vorverfolgung der zuletzt benutzten Textstellen ist ebenso möglich wie eine gezielte Suchabfrage.

Änderungen in den betroffenen gesetzlichen Grundlagen werden kurzfristig im Werk umgesetzt, um die stetige Aktualität zu gewährleisten.

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist auch als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 **mendel-verlag.de/zollkodex**

Warenursprung und Präferenzen (WuP) in der täglichen Praxis

Ein Leitfaden für Anwender

von Dipl.-Finanzwirt Ralf Notz, ZAK Köln

Handelsvorteile durch Zollvorteile – ein nicht zu vernachlässigender Faktor im internationalen Geschäft! Geldwerte Vorteile lassen sich allerdings nur mit den entsprechenden Kenntnissen von Zollpräferenzen, Ursprungsregeln und -nachweisen realisieren – hierbei hilft das Werk „Warenursprung und Präferenzen“.



Dieser Leitfaden für Anwender enthält die Verarbeitungslisten aller Präferenzabkommen der EG in einer einzigen konsolidierten Liste auf dem Stand 2005/2006. Diese berücksichtigt alle Änderungen aufgrund der neuen oder neu veröffentlichten Abkommen. Die den präferentiellen Ursprung begründenden Verarbeitungsregeln werden für jede Warenposition auf einer Seite gegenübergestellt. Diese einmalige Systematik ermöglicht einen schnellen Zugriff und Überblick.

Checklisten zur Bestimmung des präferentiellen und des nichtpräferentiellen Ursprungs ermöglichen dem Anwender eine optimierte innerbetriebliche Umsetzung der Ursprungsbestimmung seiner Produkte. Übersichten, Erläuterungen und Vordrucke helfen bei der Erstellung von Lieferantenerklärungen, Warenverkehrsbescheinigungen und Ursprungserklärungen. Des Weiteren sind alle relevanten Informationen und Bestimmungen zum Warenverkehr im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems für Entwicklungsländer (APS) enthalten.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:



mendel-verlag.de/wup

Umsatzsteuerrecht



Sammlung umsatzsteuerlicher Vorschriften für die Außenwirtschaft

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster,
bearbeitet von Dipl.-Kaufmann (FH)/Dipl.-Finanzwirt Dr. Thomas Möller

Diese Sammlung ermöglicht einen schnellen Überblick über die Rechtsgrundlagen und wichtigen Verwaltungsvorschriften, die für die umsatzsteuerrechtliche Beurteilung grenzüberschreitender Sachverhalte zwingend erforderlich sind. Die Bedeutung des Umsatzsteuerrechts steigt aufgrund der Funktionsverlagerungen in Drittländer gerade im internationalen Warenhandel. Diese Zusammenstellung von Vorschriften mit Fokus auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr ist in ihrer Form einmalig.

 **Das auf nationaler Ebene maßgebliche Umsatzsteuergesetz (UStG) wird hier durch die Hervorhebung der relevanten Regelungen und durch Sprungstellen in die Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV) besonders übersichtlich dargestellt. Als grundlegendes EG-Recht ist die „Sechste Richtlinie“ zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern in konsolidierter Fassung ebenso enthalten, wie die dazugehörigen Durchführungsvorschriften.**

Der Abschnitt „Verwaltungsvorschriften“ stellt zusätzlich eine wertvolle Hilfe für die Praxis des Umsatzsteuerrechts dar. Die Umsatzsteuer-Richtlinien sind in der aktuellen Fassung von 2005 ebenfalls veröffentlicht. Die in der Sammlung wiedergegebenen Schreiben und Erlasse der Steuer- sowie der Zollabteilung des Bundesfinanzministeriums erleichtern die praktische Umsetzung der Vorschriften. Die richtigen Informationen helfen, Risiken zu minimieren und wirtschaftlichen Schaden zu vermeiden.

Die Sammlung Umsatzsteuerrecht ist elektronisch und/oder als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:

 **mendel-verlag.de/umsatzsteuer**



Exportkontrollrecht

Sammlung außenwirtschaftsrechtlicher Vorschriften für die Exportwirtschaft

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster

Diese übersichtlich gegliederte Sammlung enthält sämtliche relevanten Bestimmungen des Außenwirtschaftsrechts und vermittelt einen Überblick über die einschlägigen Regelungen für inner- und außergemeinschaftliche Exporte und Dienstleistungen.

Sie umfasst sowohl alle maßgeblichen Rechtsgrundlagen nach EG-Recht ...

- ▶ Verordnung Gemeinsame Ausfuhrregelung
- ▶ EG-Dual-use-Verordnung
- ▶ Verordnungen Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 sowie Beschluss zur Terrorismusbekämpfung
- ▶ Zollkodex und Zollkodex-DVO in relevanten Auszügen

... als auch die wesentlichen nationalen Rechtsgrundlagen:

- ▶ Außenwirtschaftsgesetz (AWG)
- ▶ Außenwirtschaftsverordnung (AWV) mit Länderlisten
- ▶ Ausfuhrliste mit Umschlüsselungsverzeichnis
- ▶ Zuständigkeiten-Verordnung
- ▶ Allgemeine Genehmigungen (AG)
- ▶ ausgewählte Runderlasse, Bekanntmachungen und Merkblätter
- ▶ Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) und Kriegswaffenliste

Die Sammlung Exportkontrollrecht ist elektronisch und/oder als Printversion erhältlich.

Zu beziehen beim

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42, D-58452 Witten
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

Leseproben oder Demos können im Internet abgerufen werden:



mendel-verlag.de/exportkontrollrecht