Mendel Verlag

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

Band 34

EG-Zollrecht
im Konflikt mit dem
Recht der WTO

von
Markus Dierksmeier

Mendel Verlag

D 6

Dissertation der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Christian Walter
Dekan:	Prof. Dr. Reiner Schulze

Datum der mündlichen Prüfung: 30. Oktober 2007

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon	+49-2302-202930
Fax	+49-2302-2029311
E-Mail	info@mendel-verlag.de
Internet	mendel-verlag.de
ISBN	978-3-930670-61-1

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

Herausgeber:	Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Universitätsstr. 14-16, 48143 Münster, E-Mail: efa@uni-muenster.de
Einbandentwurf:	KJM GmbH Werbeagentur, Hafenweg 22, 48155 Münster, Internet: www.KJM.de

© 2007 by Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Für Wiebke, Lasse und meine Eltern

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 2007 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster als Dissertation angenommen. Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hans-Michael Wolffgang, für die Anregung und wertvolle Unterstützung der Arbeit sowie Herrn Professor Dr. Christian Walter, der in kürzester Zeit das Zweitgutachten erstellte.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Dr. Walter Summersberger, der mir wichtige Auskünfte zum österreichischen Zollverwaltungsrecht gab, und bei Herrn Rechtsanwalt Philippe De Baere dafür, dass er mir die Unterlagen seines Vortrags „Coping with customs in the EU: The uniformity challenge“ – gehalten vor der ABA International Law Section in Brüssel – zur Verfügung stellte. Gedankt sei auch meiner Ansprechpartnerin bei der Europäischen Kommission, Frau Lorella de la Cruz Iglesias.

Für Ihre Unterstützung danke ich schließlich meinen Eltern und besonders Wiebke sehr. Ihnen und meinem Sohn Lasse ist diese Arbeit gewidmet.

Bonn, im Dezember 2007 Markus Dierksmeier

Inhaltsübersicht

Seite

Vorwort VII
Inhaltsverzeichnis XI
Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung 1

Kapitel I: Verfahren *EC – Selected Customs Matters* und das Zollrecht der EG 5

A. Verfahren vor der WTO: *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315) 5

B. Zollrecht in der EG 10

C. Prüfungsgegenstand der Untersuchung 23

Kapitel II: Einheitliche Anwendung iSd Art.X:3(a) GATT 1994 – Auslegung der Norm 25

A. Art.X GATT 1994 25

B. Bisherige Rechtslage 27

C. Inhalt und Würdigung der Entscheidungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* 44

D. Ergebnis: Erstmals Versuch eines umfassenden Konzepts zu Art.X:3(a) GATT 1994 61

Kapitel III: Die Anwendung des Zollrechts in der Praxis 63

A. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe 64

B. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch Ermessensnormen 131

C. Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen 173

D. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Zollbehörden 196

E. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Mitgliedstaaten 219

F. Verweis auf geltendes Recht etc. 230

G. Rechtsgebiete und Teilbereiche, zu denen der ZK schweigt 233

H. Ergebnis: System der Anwendung des Zollrechts in der EG verstößt gegen Art.X:3(a) GATT 247

Kapitel IV: Rechtfertigung 251

A. Rechtfertigung gemäß Art. XX(d) GATT 1994 251

B. Art. XXIV:8 und 5 GATT 1994 als Ausnahmevorschrift 255

C. Die föderative Struktur der EG 264

D. Ergebnis Rechtfertigungsgründe 317

Kapitel V: Ergebnis und Schlussbemerkungen 319

A. Ergebnis 319

B. Schlussbemerkungen 323

Anhang: Übersicht Anwendung ZK und ZKDVO in Deutschland, Österreich und Großbritannien 331

Literaturverzeichnis 339

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort VII
Inhaltsübersicht IX
Abkürzungsverzeichnis XXV

Einleitung 1

Kapitel I: Verfahren *EC – Selected Customs Matters* und das Zollrecht der EG 5

A. Verfahren vor der WTO: *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315) 5
I. Art.X:3(a) GATT 1994 6
II. Antrag auf Einsetzung eines Panels (*request for the establishment of a Panel*) 6
III. Entscheidungen des Panels (*Report of the Panel*) vom 16. Juni 2006 und des Appellate Body (*Report of the Appellate Body*) vom 13. November 2006 8
IV. Hintergrund 10

B. Zollrecht in der EG 10
I. EG als eigenständiges Mitglied der WTO 10
II. Zollrechtliche Regelungen in der EG 12
1. Gemeinschaftsrecht: EGV, ZK, Leitlinien und Empfehlungen 12
a. Zollkodex (ZK) 12
b. Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZKDVO) und Ausschuss für den Zollkodex 13
c. Gemeinsamer Zolltarif 15
d. Zollbefreiungsverordnung 15
e. Leitlinien 15
2. Indirekter Verwaltungsvollzug 17
3. Nationales Recht 20
4. Drei EG-Mitgliedstaaten als Gegenstand der Untersuchung 20
a. Deutschland: ZollVG, ZollV, AO und DA 20
b. Österreich: ZollR-DG, ZollR-DV, Zolldokumentation 21
c. Großbritannien: Customs and Excise Management Act 1979, Finance Act und insbesondere Public Notices 22
III. Sonstige Institutionen des Gemeinschaftsrechts 22

C. Prüfungsgegenstand der Untersuchung 23

Kapitel II: Einheitliche Anwendung iSd Art.X:3(a) GATT 1994 – Auslegung der Norm 25

A. Art.X GATT 1994 25

B. Bisherige Rechtslage 27

I. Allgemeine Auslegungsregeln 27
1. Besonderheiten der Auslegung und Anwendung des WTO-Rechts 28
a. Auslegung nach Völkerrecht 28
b. Verbindlichkeit von Panel- oder Appellate Body Entscheidungen im WTO-Recht 28
2. Völkerrechtliche Auslegungslehren 29

II. Wortlaut (*ordinary meaning rule*) 32

III. Bisherige Entscheidungen der GATT/WTO-Streitbeilegung zu Art.X:3(a) GATT 1994 33
1. Anwendungsbereich des Art.X:3(a) GATT 1994 33
a. Appellate Body *EC – Bananas III* 34
b. Appellate Body *EC – Poultry* 34
c. Panel-Entscheidung *Argentina – Hides and Leather* 35
d. Ergebnis 35
2. Inhalt der Anforderungen des Art.X:3(a) GATT 1994 35
a. Panel-Entscheidung *Argentina – Hides and Leather* 36
b. Einschränkungen und Grenzen der Einheitlichkeit 37
aa. *No broad anti-discrimination provision* 38
bb. *Minimum standards* 38
cc. *Minor administrative variations* 40
dd. *Pattern of decision-making* 42

IV. Ergebnis 43

C. Inhalt und Würdigung der Entscheidungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* 44

I. Anwendungsbereich: „*to administer*“ 44
1. Allgemeiner Kontext 48
2. Appellate Body *EC – Bananas III* 49
3. Appellate Body *EC – Poultry* 49
4. „*tool*-Idee“ der USA / Tendenz des Panels in *Argentina – Hides and Leather* zur Ausweitung des Anwendungsbereichs 50
a. Argumente der USA in *EC – Selected Customs Matters* 50
b. Argumente der EG in *EC – Selected Customs Matters* 51
c. Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* 51
d. Entscheidung des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* 52

e. Stellungnahme ... 52
II. Inhalt der Anforderungen: „*uniform*“ ... 54
1. Allgemeine Definition ... 55
2. Einschränkungen und Grenzen ... 56
a. Kontext ... 57
b. Sachzusammenhang (*factual context*) als Hilfsmittel der Auslegung (*supplementary means of interpretation*) ... 57
c. Sonstige Einschränkungen und Grenzen ... 60
aa. *No broad anti-discrimination* / *Minimum standards* / *Minor variations* ... 60
bb. *Pattern of decision making* ... 60
III. Ergebnis ... 61

D. Ergebnis: Erstmals Versuch eines umfassenden Konzepts zu Art.X:3(a) GATT 1994 ... 61

Kapitel III: Die Anwendung des Zollrechts in der Praxis ... 63

A. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe ... 64
I. Panel- und Appellate Body-Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters* ... 65
1. Unterschiede in der zolltariflichen Einreihung von Waren (*tariff classification*) ... 65
2. Unterschiede im Rahmen von Erläuterungen (*interpretative aid*) ... 66
3. Unterschiedliche Anwendung durch unterschiedliche nationale Richtlinien (*guidances*) ... 68
4. Ergebnis ... 70
II. Unbestimmte Rechtsbegriffe in der Gemeinschaft ... 71
1. Nationales Recht ... 72
2. Gemeinschaftsrecht – EuGH ... 72
III. Zollschuldrecht ... 75
1. Art. 201 Abs. 1 a) ZK – Einfuhrabgabenpflichtige Waren ... 77
a. Ware ... 77
aa. Gemeinschaftsrecht ... 78
bb. Deutschland ... 78
cc. Österreich ... 79
dd. Großbritannien ... 79
ee. Ergebnis ... 79
b. Einfuhrabgabenpflichtigkeit ... 79
aa. Gemeinschaftsrecht ... 79
bb. Deutschland ... 80

cc. Österreich ... 80
dd. Großbritannien ... 80
ee. Ergebnis ... 81
c. Zeitpunkt der Zollschuldentstehung ... 81
d. Ergebnis ... 82
2. Art. 202 Abs. 1 a) ZK – Vorschriftswidriges Verbringen (Einfuhrschmuggel) ... 82
a. Verbringen ... 84
aa. Deutschland ... 84
(1) BMF (Exekutive) ... 84
(2) Rechtsprechung (Judikative) ... 85
bb. Österreich ... 91
cc. Großbritannien ... 91
b. Vorschriftswidrig ... 91
aa. Deutschland ... 92
(1) BMF (Exekutive) ... 92
(2) Rechtsprechung ... 93
bb. Österreich ... 96
(1) BMF (Ö) Exekutive ... 96
(2) Rechtsprechung (Judikative) ... 96
cc. Großbritannien ... 97
dd. Ergebnis ... 98
c. Art. 234 Abs. 2 ZK, Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO – Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens ... 98
aa. Deutschland ... 100
bb. Österreich ... 101
cc. Großbritannien ... 101
dd. Ergebnis ... 101
d. Ergebnis ... 102
3. Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 ZKDVO – Grobe Fahrlässigkeit ... 103
a. Gemeinschaftsrecht ... 104
b. Deutschland ... 105
c. Österreich ... 106
d. Großbritannien ... 106
e. Ergebnis ... 106
4. Art. 221 Abs. 1 ZK – Geeignete Form ... 107
a. Deutschland ... 107
aa. Bescheidform ... 107
bb. Literatur und „Lücken-Problem“ im Allgemeinen ... 110
(1) Allgemeines ... 110

(2) Ausschließlichkeitsklausel ... 111
(3) Strenger Vorrang des ZK ... 111
(4) Bewahrende Sichtweise ... 112
(5) Gemeinschaftsfreundliche Sichtweise ... 112
(6) Einzelfallentscheidung ... 113
(7) Stellungnahme ... 113
cc. Zwischenergebnis ... 115
b. Österreich ... 115
c. Großbritannien ... 115
d. Ergebnis ... 115
5. Ergebnis ... 116
IV. Einzelfälle ... 118
1. Art. 189 Abs. 4 ZK – Öffentliche Verwaltung ... 118
a. Deutschland ... 118
b. Österreich ... 119
c. Europäischer Rechnungshof ... 119
d. Ergebnis ... 121
2. Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK – Ansässigkeit / normaler Wohnsitz ... 122
a. Gemeinschaftsrecht ... 122
b. Deutschland ... 123
c. Österreich ... 123
d. Großbritannien ... 124
e. Ergebnis ... 124
3. Art. 56 ZK – Umstände erfordern Vernichtung oder Zerstörung ... 125
a. Deutschland ... 125
b. Österreich ... 126
c. Großbritannien ... 126
d. Ergebnis ... 127
V. Ergebnis unbestimmte Rechtsbegriffe ... 128
VI. Ergebnis: Unterschiede als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 130

B. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch Ermessensnormen ... 131
I. Panel- und Appellate Body-Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters* ... 132
1. Argumente während des Verfahrens ... 132
2. Die Frage der Ermessensausübung in den Entscheidungen des Panels und des Appellate Body ... 132
II. Ermessen im nationalen Recht ... 135
1. Deutschland ... 135
2. Österreich ... 136
3. Großbritannien ... 136

III. Administrative Entscheidungsfreiheit im Gemeinschaftsrecht 137
IV. Art. 190 ZK – Fakultative Sicherheitsleistung 140
1. Art. 88, 84 Abs. 1 a) ZK – Nichterhebungsverfahren 141
a. Art. 98, 104 ZK – Zolllagerverfahren 142
aa. Deutschland 145
bb. Österreich 146
cc. Großbritannien 147
dd. Ergebnis 147
b. Art. 114 ZK – Aktive Veredelung 148
aa. Deutschland 149
bb. Österreich 150
cc. Großbritannien 151
dd. Ergebnis 152
c. Art. 130 ZK – Umwandlungsverfahren 153
aa. Deutschland 154
bb. Österreich 154
cc. Großbritannien 154
dd. Ergebnis 155
d. Art. 137 ZK – Vorübergehende Verwendung von Waren 155
aa. Deutschland 157
bb. Österreich 157
cc. Großbritannien 158
dd. Europäischer Rechnungshof 159
ee. Ergebnis 160
e. Ergebnis für Nichterhebungsverfahren 161
f. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 161
aa. Unterschiede fundamentaler Art 162
bb. Erhebung einer Sicherheitsleistung äußerst wichtig und einflussreich 162
cc. Verwaltungsvorschriften meist nicht frei verfügbar 162
dd. Ergebnis 163
2. Art. 51 Abs. 2 ZK – Vorübergehende Verwahrung 163
a. Deutschland 164
b. Österreich 164
c. Großbritannien 164
d. Ergebnis 164
e. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 165
3. Art. 82 Abs. 2 ZK – Überführung in den freien Verkehr zur besonderen Verwendung 165
a. Deutschland 166
b. Österreich 166

c. Großbritannien ... 166
d. Ergebnis ... 166
4. Ergebnis fakultative Sicherheitsleistungen ... 166
V. Fristen ... 167
1. Art. 43 UA 1 und 2 ZK – Frist bei summarischer Anmeldung ... 167
a. Deutschland ... 168
b. Österreich ... 168
c. Großbritannien ... 168
d. Ergebnis ... 168
2. Art. 49 Abs. 1 a), b) und Abs. 2 ZK – vorübergehende Verwahrung ... 168
a. Europäischer Rechnungshof ... 169
b. Ergebnis ... 171
3. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 172
a. Unterschiede fundamentaler Art und extreme Abweichungen ... 172
b. Fristen für ordnungsgemäßes Verfahren sehr wichtig ... 172
c. Ergebnis ... 172
VI. Ergebnis ... 172
VII. Ergebnis Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch Ermessensnormen ... 173

C. Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen ... 173
I. Sonstige Fälle im Zusammenhang mit Sicherheitsleistungen ... 174
1. Art. 74 Abs. 1, 192 Abs. 1, 225 ZK – Zahlungsaufschub für Zollschuld beim Überlassen der Ware ... 174
a. Europäischer Rechnungshof ... 174
b. Ergebnis ... 175
2. Art. 244 UA 3 ZK – Rechtsbehelfsverfahren, Aussetzung der Vollziehung und Sicherheitsleistung ... 175
a. Europäischer Rechnungshof und Gemeinschaftsrecht ... 176
b. Deutschland ... 178
c. Österreich ... 178
d. Großbritannien ... 178
e. Ergebnis ... 179
3. Ergebnis für die sonstigen Fälle im Zusammenhang mit Sicherheitsleistungen ... 180
II. Art. 213, 233 UA b), 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Gesamtschuld und Erlöschen bei Erlass der Zollschuld ... 180
1. Art. 213 ZK – Gesamtschuld ... 180

2. Art. 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Erstattung oder Erlass der Abgaben ... 182
3. Deutschland ... 183
4. Österreich ... 185
5. Großbritannien ... 186
6. Einzelfälle ... 187
a. Beispiel A): Auswahlermessen ... 187
b. Beispiel B): Fall Nr. 1 zum Erlöschen ... 188
c. Beispiel C): Fall Nr. 2 zum Erlöschen ... 190
d. Beispiel D): Fall Nr. 3 zum Erlöschen (Billigkeit) ... 191
e. Ergebnis ... 192
7. Ergebnis zur Gesamtschuld ... 192
8. Stellungnahme ... 193
9. Ergebnis: Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 193
III. Ergebnis Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen ... 195

D. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Zollbehörden ... 196
I. Verweisform als Eigenart des ZK ... 196
II. e-Zoll ... 197
1. Informatikverfahren der EG ... 198
a. Technische Standards der Gemeinschaft ... 200
aa. NCTS / Gemeinschaftliches bzw. gemeinsames Versandverfahren ... 201
bb. DDS-Datenbank der EG ... 202
(1) TARIC-Datenbank zur Feststellung des Zolltarifs ... 203
(2) Europäische Verbindliche Zolltarifauskunft (EVZTA) ... 203
(3) Datenaustausch QUOTA (Zollkontingente) ... 204
(4) Sonstige Datenbanken ... 204
cc. Im Aufbau: Export Control System (ECS) ... 204
b. Ergebnis ... 205
2. Nationale Informatikverfahren in den EG-Mitgliedstaaten ... 205
a. Deutschland – ATLAS ... 206
aa. Grundlagen des ATLAS ... 207
(1) Anwendung des ATLAS in der Theorie ... 208
(2) Teilnehmer- und Benutzereingabe, IZA ... 208
bb. Elektronischer Zolltarif (EZT) ... 209
cc. Versandverfahren NCTS ... 210
dd. Aktueller Entwicklungsstand des ATLAS – derzeitige Anwendung in der Praxis ... 210
b. Österreich – e-zoll.at ... 211

c. Großbritannien – CHIEF ... 212
aa. CHIEF ... 212
bb. NES (New Export System) ... 212
cc. NCTS ... 213
dd. Ausblick ... 213
ee. Zusammenfassung ... 213
3. Ergebnis ... 214
III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 216
a. Unterschiedliche Inhalte ... 216
b. Anforderungen für Ermessensnormen ... 217
aa. Anwendbarkeit ... 217
bb. Verstoß gegen diese Anforderungen ... 218
IV. Ergebnis ... 219

E. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Mitgliedstaaten ... 219
I. Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK – Zollagenten ... 220
1. Deutschland ... 221
2. Österreich ... 221
3. Großbritannien ... 222
4. Ergebnis ... 222
II. Art. 243 bis 246 ZK – Rechtsbehelfsverfahren der EG ... 222
1. Deutschland ... 223
a. Erste Stufe: Einspruch und Widerspruch ... 224
b. Zweite Stufe: Klage ... 224
2. Österreich ... 225
a. Erste Stufe: Berufung ... 225
b. Zweite Stufe: Beschwerde ... 225
3. Großbritannien ... 226
a. Erste Stufe: *Departmental review* ... 227
b. Zweite Stufe: *appeal* ... 227
4. Ergebnis ... 228
III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 229
IV. Ergebnis Regelung von Einzelheiten als eigene Befugnis der Mitgliedstaaten ... 230

F. Verweis auf geltendes Recht etc. ... 230
I. Geltendes Recht ... 230
II. Innerstaatliche Vorschriften ... 231
III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ... 232

G. Rechtsgebiete und Teilbereiche, zu denen der ZK schweigt ... 233
I. Sanktionsrecht ... 233
1. EuGH ... 234

2. Amtshilfe in Strafverfahren und Gemeinschaftsinstitutionen 235
3. Deutschland 235
4. Österreich 236
5. Großbritannien 237
6. Zusammenfassung 237
7. Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* 238
8. Ergebnis 239
II. Zollverfahrensrecht: Rücknahme, Widerruf und Änderung einer Entscheidung – Art. 8, 9 und 12 ZK 239
1. Belastende Entscheidungen 240
a. Deutschland 240
b. Österreich 240
c. Großbritannien 241
d. Ergebnis 241
2. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK – Rücknahme einer verbindlichen Auskunft 241
a. Deutschland 244
b. Österreich 244
c. Großbritannien 245
d. Zusammenfassung 245
3. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 245
a. Art. 8 und 9 ZK 245
b. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK 246
III. Ergebnis Rechtsgebiete und Teilbereiche, zu denen der ZK schweigt 246

H. Ergebnis: System der Anwendung des Zollrechts in der EG verstößt gegen Art.X:3(a) GATT 247
I. Ergebnis der Fallgruppen 247
II. Problem des Systems 247
1. Starke Stellung der EG-Mitgliedstaaten 248
2. Schwache Stellung der EG 249
a. Kommission und Ausschuss für den Zollkodex 249
b. EuGH 250
III. Ergebnis 250

Kapitel IV: Rechtfertigung 251

A. Rechtfertigung gemäß Art. XX(d) GATT 1994 251
I. Allgemeines 252
II. Voraussetzungen des Art.XX(d) GATT 1994 252
1. *Korea – Beef* 252

2. *Laws or regulations* ... 253
III. Ergebnis ... 255

B. Art. XXIV:8 und 5 GATT 1994 als Ausnahmevorschrift ... 255
I. Allgemeines ... 255
II. Voraussetzungen des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 ... 257
III. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 als generelle Ausnahmevorschrift – Test des Appellate Body in *Turkey – Textiles* ... 259
IV. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 im Wechselspiel mit Art.X:3(a) GATT 1994 ... 260
1. Test des Appellate Body in *Turkey – Textiles* ... 260
2. Problematik der subjektiven Auslegung ... 262
3. EG ist eigenständiges WTO-Mitglied ... 262
V. Ergebnis ... 263

C. Die föderative Struktur der EG ... 264
I. Die EG als föderatives System ... 264
1. USA ... 266
2. Deutschland ... 266
3. EG ... 267
II. Art.XXIV:12 GATT 1994 ... 269
1. GATT-Panel-Entscheidungen ... 270
a. *Canada – Gold Coins (nicht angenommen)* ... 270
b. *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC* bzw. *US)* ... 274
c. *EEC – Dessert Apples* ... 276
d. Stellungnahme ... 276
aa. Wortlautargument ... 277
bb. Art. 27 WVRK ... 277
cc. Entstehungsgeschichte (*drafting history*) ... 278
dd. Sinn und Zweck ... 280
2. Ergebnis ... 281
III. Rechtfertigung aus Billigkeitsgründen (*Equity*) ... 282
1. Billigkeit im Völkerrecht ... 282
2. Inhalt einer Billigkeitsprüfung ... 285
a. EG-Mitgliedschaft in der WTO als Sonderfall ... 286
b. Indirekter Verwaltungsvollzug als zentrales Prinzip der EG ... 286
c. Rechtsform der EG allen WTO-Mitgliedern bekannt ... 287
d. Keine Schutzwürdigkeit der EG ... 287
e. Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 ... 288
f. Art. 27 WVRK ... 288
3. Ergebnis ... 289

IV. Lösung in Anlehnung an den Gleichheitssatz im EG- und nationalen Recht – Abwägung gegenüber der Struktur des „*executive federalism*“ 289
1. Anwendungsbereich und Grenzen des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes 290
a. Einschränkung im Rahmen der Rechtsetzung 291
b. Einschränkung auch im Rahmen der Rechtsanwendung? 292
c. Selbstbindung der Verwaltung im Gemeinschaftsrecht 295
d. Zusammenfassung 296
e. Ergebnis 297
2. Gleichheitssatz und Bundesstaat – Art. 3 Abs. 1 GG 298
a. Selbstbindung der Verwaltung 298
b. Gesetzesvollzug durch die Länder 299
aa. Landesgesetze 299
bb. Bundesgesetze 300
(1) Rechtsprechung 300
(2) Literatur 303
(3) Zusammenfassung 304
c. Ergebnis 305
3. Übertragbarkeit und Übertragung der Ideen auf Art.X GATT 1994 306
a. Analogie im Völkerrecht 307
b. Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994: Abwägung zwischen Rechtsanwendungsgleichheit und föderativem System 307
aa. Wortlaut 308
bb. Föderative Struktur völkerrechtlich zulässig / Parallelen der Problematik 308
cc. Vorbild Deutschland 309
dd. Große Probleme bei der Verwaltungsstruktur 310
ee. Gefahr der subjektiven Auslegung (*member-specific standard*) 311
ff. Art.VI :2(b) GATS (Kontext im weiteren Sinne) 311
gg. Umgehung der Rechtsprechung zu Art.XXIV:12 GATT 1994 312
hh. Unterschiede zwischen EG und Deutschland 313
(1) Allgemeine Verwaltungsvorschriften 313
(2) Bundesvollzug 313
(3) Ergebnis 314
ii. Völkerrechtliche Probleme 314
jj. Art. 27 WVRK 315

kk. Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 315
ll. Ergebnis 315
4. Ergebnis Einschränkung des Art.X:3(a) GATT 1994 317
V. Ergebnis Problematik der föderativen Struktur der EG 317

D. Ergebnis Rechtfertigungsgründe 317

Kapitel V: Ergebnis und Schlussbemerkungen 319

A. Ergebnis 319
I. Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 319
1. Uneinheitliche Anwendung einzelner Normen des Zollrechts 319
2. Systemverstoß 320
II. Rechtfertigung 320
1. Art.XX(d) GATT 1994 320
2. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 321
3. Föderative Struktur als Ausgangspunkt einer Rechtfertigung oder einschränkenden Auslegung 321
a. Art.XXIV:12 GATT 1994 321
b. Billigkeit 321
c. Einschränkung in Anlehnung an Art. 3 GG 322

B. Schlussbemerkungen 323
I. Reform des Systems 323
1. Weniger nationale Verwaltungsvorschriften, mehr Leitlinien 323
2. Reform des ZK und der ZKDVO 324
3. Einführung einer speziellen Zollgerichtsbarkeit 325
4. Ergebnis 326
II. Systemwechsel: Schaffung eines „Europäischen Zollamtes“ 326
1. Art.X:3(a) GATT 1994 326
2. Europäisiertes Zollrecht 327
3. Problem: Änderung des Vertrags notwendig 327
4. Ergebnis 328
III. Austritt der EG aus der WTO 329
IV. Ergebnis 329

Anhang: Übersicht Anwendung ZK und ZKDVO in Deutschland, Österreich und Großbritannien 331
Literaturverzeichnis 339

Abkürzungsverzeichnis

aA	andere Ansicht
ABA	American Bar Association
ABGB	Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch (Ö)
Abg.E.O.	Abgabenexekutionsordnung (Ö)
AbgRmRefG	Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (Ö)
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
AES	Automated Export System
aF	alte Fassung
AIDA	Ausfuhrvergünstigung als Integrierte Dialog Anwendung
a.M.	am Main
Anh	Anhang
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ATLAS	Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungs-System
AV	aktive Veredelung
AVR	Archiv des Völkerrechts
AW-Prax	Außenwirtschaftliche Praxis
AWR	Außenwirtschaftsrecht
BAO	Bundesabgabenordnung (Ö)
BIN	Beteiligten-Identifikations-Nummer
BISD	Basic Instruments and Selected Documents
BFH	Bundesfinanzhof
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt (seit 1951 Teil I u. II)
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMF (Ö)	Bundesministerium für Finanzen (Ö)
bspw.	beispielsweise
BStBl.	Bundessteuerblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz (Ö)

bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAP	Common Agricultural Policy
CCC	Community Customs Code
CCE	Commissioners of Customs and Excise
CCN	Communication Network
CEMA	Customs and Excise Management Act 1979
CHIEF	Customs Handling of Import and Export Freight
CMLRev.	Common Market Law Review
CSI	Common System Interface
CSP	Community Service Providers
DA	Dienstanweisung
DDS	Tariff Data Dissemination System
Ders.	Derselbe
d.h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DSB	Dispute Settlement Body
DStZ	Deutsche Steuer-Zeitung
DSU	Dispute Settlement Understanding
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
€	Euro
EAG	Europäische Atomgemeinschaft (= EURATOM)
EC	European Communities
ECE	Economic Commission for Europe
ECICS	European customs inventory of chemical substances
ECS	Export Control System
EDI	Electronic Data Interchange
EDIFACT	Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport
EDIVV	IT-Produkt der österreichischen Zollverwaltung für Vereinfachte Verfahren – Einfuhr und Ausfuhr
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEC	European Economic Community
e-Europa	elektronisches Europa
EFA	Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
eg / e.g.	exempli gratia
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
e-Government	electronic Government

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften vom 25.03.1957
Einf.	Einführung
EPIL II	Encyclopedia of Public International Law, Volume Two (1995)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht (= Gericht erster Instanz)
EuGH	Europäischer Gerichtshof (= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften)
EuGR	Europäische Grundrechte
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft (= EAG)
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992
e.V.	eingetragener Verein
EVZTA	Europäische verbindliche Zolltarifauskunft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
eZD	Elektronische Zolldokumentation (Ö)
e-Zoll	elektronischer Zoll
EZT	elektronischer Zolltarif
f.	folgende
ff.	folgende
FG	Finanzgericht
FGO	Finanzgerichtsordnung
FinStrG	Finanzstrafgesetz (Ö)
Fn.	Fußnote
FPM	First Panel Meeting (im Verfahren *EC – Selected Customs Matters*)
FWS	First Written Submission (im Verfahren *EC – Selected Customs Matters*)
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HM	Her Majesty's
Hrsg.	Herausgeber
HS	Harmonisiertes System
HZA	Hauptzollamt

ICJ	International Court of Justice (= IGH)
ICJ Reports	ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
idR	in der Regel
IGH	Internationaler Gerichtshof (= ICJ)
inkl.	inklusive
insbes.	insbesondere
iRd	im Rahmen des
iSd	im Sinne des
IStR	Internationales Steuerrecht
iSv	im Sinne von
IT	information technology
iVm	in Verbindung mit
IZA	Internet-Zollanmeldung
JZ	Juristenzeitung
kg	Kilogramm
KN	Kombinierte Nomenklatur
KOBRA	Kontrolle bei den Ausfuhren
KOM	Europäische Kommission
KoSt ATLAS	Koordinierende Stelle ATLAS bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe
lit.	littera
Ltd.	Limited company
m.E.	meines Erachtens
MIAS	Mehrwertsteuer-Informationsaustauschsystem
MRN	Manufacturers Reference Number
mwN	mit weiteren Nachweisen
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NCTS	New Computerized Transit System
NES	New Export System
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
oä	oder ähnliches
Ö	Österreich
OFD	Oberfinanzdirektion
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PKW	Personenkraftwagen

PVS	Politische Vierteljahresschrift
R	Report
Rev.	Revision
RIW	Recht der internationalen Wirtschaft
Rn.	Randnummer
RV	Reichsverfassung von 1871
Rs.	Rechtssache; Rechtssachen
S.	Seite
Slg.	Sammlung
sog.	so genannt
SPQ	Set of Panel Questions (im Verfahren *EC – Selected Customs Matters*)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	strittig
StuW	Steuer und Wirtschaft
SWS	Second Written Submission (im Verfahren *EC – Selected Customs Matters*)
TARIC	Tarif Intégré des Communautés Européennes
TAXUD	Taxation and Customs Union (= Generaldirektion Steuern und Zollunion der Kommission)
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
UA	Unterabsatz
u.a.	unter anderem
u.a.	und andere
UChiLRev	The University of Chicago Law Review
UFS	unabhängiger Finanzsenat (Ö)
UFSG	Bundesgesetz über den unabhängigen Finanzsenat
UK	United Kingdom
UN	United Nations
U.S. / US	United States
USA	United States of America
usw.	und so weiter
v.	versus
v.	von
VAT	value added tax
VerwArch	Verwaltungs Archiv
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche

VO	Verordnung
VSF	Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung
VUA	verbindliche Ursprungsauskunft
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staats-rechtslehrer
VwGH	Verwaltungsgerichtshof (Ö)
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VZTA	verbindliche Zolltarifauskunft
WRV	Weimarer Reichsverfassung von 1919
WT/DS	WTO dispute settlement documents (/R = Panel Reports; /AB/R = Appellate Body Reports)
WT/MIN/DEC	WTO Ministerial Declaration
WTO	World Trade Organization
WTOÜ	WTO-Übereinkommen
WT/TPR	WTO Trade Policy Review
WVRK	Wiener Vertragsrechtskonvention
www.	world wide web
YBILC	Yearbook of the International Law Commission
ZADAT	Zollanmeldung durch Datenträger
z.B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZEUS	IT-Produkt der österreichischen Zollverwaltung für Normalverfahren – Einfuhr und Ausfuhr
ZfZ	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern
ZITAT	IT-Produkt der österreichischen Zollverwaltung für Transit – Versandverfahren
ZK	Zollkodex
ZKDVO	Zollkodex Durchführungsverordnung
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht
ZollR-DG	Zollrechts-Durchführungsgesetz
ZollR-DV	Zollrechts-Durchführungsverordnung
ZollVG	Zollverwaltungsgesetz
ZollV	Zollverordnung
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft

„Ein gemeinschaftliches Zollrecht als Ergebnis der Zollrechtsangleichung wird nur dann von Bestand sein, wenn die einheitliche Auslegung und Anwendung der Rechtsvorschriften garantiert ist. Hier liegt eine der gefährlichsten Schwächen der europäischen Zollrechtsvereinheitlichung, solange die behördlichen und gerichtlichen Instanzen der sechs Mitgliedstaaten das Gemeinschaftszollrecht ausführen und auslegen. Bereits geringfügige Abweichungen in der Auslegung und Handhabung der Tarifierungs- und Zollwertbestimmungen sowie der in den anderen Rechtsakten enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe, deren Inhaltsbestimmung von wirtschaftlichen Erwägungen abhängt, kann zu beträchtlichen Wettbewerbsverzerrungen und Verkehrsverlagerungen führen."

Dietrich Ehle, NJW 1969, S. 1509 (1512).

„In this regard, the Panel notes that, in its consideration of the EC system of customs administration as a whole, the Panel found the system complicated and, at times, opaque and confusing. We can imagine that the difficulties we encountered in our efforts to understand the EC system of customs administration would be multiplied manifold for traders in general and small traders in particular who are trying to import into the European Communities."

Report of the Panel, 16. Juni 2006,
EC – Selected Customs Matters (WT/DS 315/R), Rn. 7.191.

Einleitung

Im Januar 2005 beantragten die USA vor der WTO die Einleitung eines so genannten Panel-Verfahrens gegen die EG[1]. Zur Begründung hieß es, dass die EG mit ihrem Zollrecht gegen Regelungen der WTO verstoße[2]. Obwohl die EG eine Zollunion sei, gäbe es keine einheitliche EG-Zollverwaltung[3]. Dies habe zur Folge, dass die zuständigen nationalen Zollbehörden die relevanten zollrechtlichen Regelungen unterschiedlich auslegen und anwenden würden. Insbesondere für mittlere und kleinere US-Exporteure sei dies von Nachteil. Diese verfügten nicht über die personellen Ressourcen, sich auf die Unterschiede in den einzelnen EG-Mitgliedstaaten einzustellen. Die fehlende Möglichkeit einer EG-weiten unverzüglichen Überprüfung von Verwaltungsakten in Zollangelegenheiten verschärfe diese Situation[4]. Nach Ansicht der USA sei die Einleitung eines Panel-Verfahrens nunmehr dringend geboten, da die – damals bevorstehende und mittlerweile erfolgte – Vergrößerung der EG auf 25 (inzwischen 27) Mitglieder eine Zuspitzung der Situation befürchten ließe. Das kritische Zitat, mit dem Dietrich Ehle im Jahre 1969 die vorgeblichen Schwächen des Zollrechts der EG angreift, ist damit aktueller denn je.

Die EG wehrte sich gegen sämtliche Vorwürfe. Das WTO-Recht überlasse den Aufbau der Zollverwaltungen den einzelnen Mitgliedern und verlange eine zentralistische Struktur, wie von den USA für die EG gefordert, nicht[5]. Sie habe alle notwendigen Schritte unternommen, die einheitliche Anwendung des Zollrechts in den Mitgliedstaaten zu garantieren. Ein Verstoß gegen das WTO-Recht liege daher nicht vor. Die Entscheidung des Panels in dem als *EC – Selected Customs Matters* benannten Fall wurde am 16. Juni 2006 veröffentlicht. Sie erging – den generellen Regeln entsprechend – als Bericht (*Report of the Panel*) und sprach Empfehlungen für die Streitbeilegung aus (*recommendations*). Sowohl die USA als auch die EG legten Rechtsmittel gegen einzelne Teile der Entscheidung des Panels ein; der Appellate Body entschied abschließend mit seinem Bericht vom 13. November 2006.

Der Kommentar Ehles aus dem Jahr 1969 und dieser Fall vor der WTO bilden den gedanklichen Hintergrund und den konkreten Ausgangspunkt fol-

---

1 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).
2 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).
3 Office of the United States Trade Representative, *Press Release* 13.01.2005.
4 Office of the United States Trade Representative, *Press Release* 13.01.2005.
5 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 252.

gender Fragen: Gibt es eine einheitliche Auslegung und Handhabung des Zollrechts in der EG? Sollte dem nicht so sein, welche Konsequenzen ergeben sich daraus? Droht der EG eine Umstellung ihres kompletten Systems der Zollverwaltung? Muss sie gar aus der WTO austreten, weil ihr ein notwendiger Systemwechsel nicht möglich ist? Zur Beantwortung dieser Fragen müssen zunächst die Entscheidungen des Panels und des Appellate Body sowie das Zollrecht der EG dargestellt werden. Sodann sind die Entscheidungen näher zu beleuchten, insbesondere in Bezug auf die darin enthaltenen allgemeinen Ausführungen zur Auslegung der dem Streit zugrunde liegenden Regelungen des WTO-Rechts.

Die Entscheidungen des Panels und des Appellate Body befassen sich zwar ausschnittsweise mit einzelnen Teilbereichen des Zollrechts der EG. Eine umfassende System-Entscheidung auch über die von den USA nicht konkret angeführte Bereiche des EG-Zollrechts hinaus (*design and structure/system of customs administration as a whole*) enthalten die Berichte jedoch nicht. So lehnte zunächst das Panel eine entsprechende Entscheidung im Ergebnis ab, da dies nicht vom Antrag der USA umfasst sei[6]. Der Appellate Body war diesbezüglich zwar anderer Ansicht und sah den Antrag der USA durchaus als ausreichend an, auch die Überprüfung des Systems der Zollverwaltung insgesamt zu erwirken[7]. Mangels ausreichender Tatsachenfeststellungen diesbezüglich seitens des Panels sah er sich jedoch als reine Revisionsinstanz nicht in der Lage, auch insoweit abschließend zu entscheiden; der Appellate Body ließ die Frage daher letztlich offen[8]. Es besteht damit weiterhin die Gefahr einer Grundsatzentscheidung zu Lasten der EG in zukünftigen Verfahren vor der WTO.

Die Arbeit setzt gedanklich an dieser Stelle an. Das Zollrecht der EG ist umfassend am Recht der WTO zu messen. Die ursprünglich von den USA im Verfahren *EC – Selected Customs Matters* aufgeworfene Frage, ob die EG ihr Zollrecht einheitlich anwende, muss durch Prüfung unterschiedlich gearteter Normen (Normen mit unbestimmten Rechtsbegriffen, Ermessensnormen, Normen mit Verweisen auf „geltendes Recht", lückenhafte Regelungen etc.) auf verschiedene Bereiche des Zollrechts (Zollschuldrecht, Zollverfahrensrecht etc.) ausgeweitet werden. Für diese Prüfung ist eine Übersicht über die Grundzüge des europäischen Zollrechts notwendig, so dass im Ergebnis eine Bewertung des Systems (*design and structure/system of customs*

6 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.63.
7 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 176.
8 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 286/287; vgl. hier-zu auch Niestedt/Stein, AW-Prax 2006, S. 516 ff.

administration as a whole) der Anwendung des Zollrechts der EG selbst möglich ist.

Diese Erörterung einzelner Arten von Normen – unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensnormen, lückenhafte Regelungen etc. – dringt in zahlreiche Teilbereiche des Zollrechts vor. Es handelt sich dabei um:

- Teile des Zollschuldrechts,
- den Bereich fakultativer Sicherheitsleistungen im Rahmen der jeweiligen Zollverfahren,
- sonstige Fristenregelungen,
- den so genannten e-Zoll,
- die jeweiligen Rechtsmittelverfahren sowie
- das allgemeine Verfahrens- und Sanktionsrecht.

Abschließend sollen die Ergebnisse ausgewertet und mögliche Konsequenzen der Befunde angedacht werden.

Kapitel I: Verfahren *EC – Selected Customs Matters* und das Zollrecht der EG

Die Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* wurde am 16. Juni 2006 veröffentlicht, diejenige des Appellate Body bereits knapp fünf Monate später am 13. November 2006. Den rechtlichen Rahmen des Verfahrens bilden einzelne Normen des WTO-Rechts sowie das Zollrecht der EG.

A. Verfahren vor der WTO: *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315)[9]

Der Handelsstreit zwischen den USA und der EG über die Anwendung des EG-Zollrechts wurde zunächst in einem so genannte Panel-Verfahren vor der zum 01. Januar 1995 gegründeten Welthandelsorganisation (WTO) durchgeführt. Ein Panel besteht aus drei unabhängigen und qualifizierten Einzelpersonen und wird für jeden Streitfall separat eingesetzt[10]. Durch die Schaffung der WTO wurden insbesondere das zentrale Güterabkommen GATT 1947 (nunmehr GATT 1994[11]), das Dienstleistungsabkommen GATS und das Abkommen über geistiges Eigentum TRIPS im institutionellen Rahmen der WTO zusammengefasst. Ein wesentliches Ergebnis der so genannten Uruguay-Verhandlungs-Runde zur Neuregelung des Güterabkommens GATT 1947 war außerdem die Reformierung des Streitbeilegungsverfahrens in Form der Vereinbarung über Regelung und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU)[12]. Durch das DSU wurde das System der Streitbeilegung aufgewertet und gerichtsähnlicher gestaltet.

Das Verfahren beginnt vor einem (einzuberufenden) Panel und führt bei Einlegung eines Rechtsmittels – wie vorliegend – zum neu eingerichteten (ständigen) Berufungsgremium, dem Appellate Body. Wesentliche Neuerung – und damit Verbesserung[13] – ist die Einführung des so genannten negativen Konsensprinzips. Der Konsens aller WTO-Mitglieder ist nicht mehr, wie im

---

9 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R); Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R).

10 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 121.

11 Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen von 1947 in der Fassung von 1994 (im Folgenden GATT 1994).

12 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 113.

13 So im Ergebnis (insgesamt „Defizite beseitigt"): Bieneck (*Wolffgang*), *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, S. 48.

Rahmen des alten GATT 1947, für die Annahme einer Panel-Entscheidung, sondern für deren Ablehnung erforderlich. Da zumindest die obsiegende Partei stets ein Interesse an der Empfehlung hat, werden die Entscheidungen des Panels so stets angenommen[14]. Entsprechendes gilt – für den Fall der Einlegung eines Rechtsmittels – für abschließende Entscheidungen des Appellate Body[15].

I. Art.X:3(a) GATT 1994

Das konkrete Verfahren *EC – Selected Customs Matters* befasste sich mit dem Zollrecht der EG und insbesondere mit der Frage, ob dessen Anwendung mit den Vorgaben des WTO-Rechts vereinbar ist. Dem Güterabkommen GATT 1994 zufolge, genauer gemäß Art.X:3(a), muss „jede Vertragspartei alle ihre Gesetze, sonstige Vorschriften und Entscheidungen" etc. „einheitlich, unparteiisch und gerecht anwenden". Beleuchtet wurde im Panel-Verfahren allein die erste Alternative, also die Einheitlichkeit der Anwendung. Diese Beschränkung soll auch für die vorliegende Arbeit gelten. Gegen das Gebot der einheitlichen Rechtsanwendung könnte die EG durch eine unterschiedliche Auslegung und Anwendung ihres Zollrechts verstoßen. In einem Vortrag vor der American Bar Association (ABA) in Brüssel im Oktober 2005 umschrieb Philippe de Baere dies treffend mit „*The uniformity challenge*" (etwa: die Herausforderung/Infragestellung der Einheitlichkeit)[16].

II. Antrag auf Einsetzung eines Panels (*request for the establishment of a Panel*)

Das Mandat eines Panels zur Überprüfung einer Angelegenheit des WTO-Rechts ergibt sich aus dem Antrag der Partei, vgl. Art. 6.2 DSU. Wörtlich hieß es im Antrag der USA zur Einsetzung eines Panels (*request for the establishment of a Panel*)[17]:

> „*The United States considers that the manner in which the European Communities ("EC") administers its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in Article X:1 of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 ("GATT 1994") is not uniform, impartial and*

14 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 115.

15 Vgl. zur Annahme von Berichten des Appellate Body: Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 133.

16 De Baere, *Coping with customs in the EU – The uniformity challenge*.

17 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).

reasonable, and therefore is inconsistent with Article X:3(a) of the GATT 1994."

Die USA sahen mehrere Verstöße der EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994 und griffen dabei ganz konkrete Regelungen an. Bei diesen als „*measures*" bezeichneten Regelungen handelte es sich um den Zollkodex der EG (ZK), die Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZKDVO) und den gemeinsamen Zolltarif der EG, bestehend aus der Kombinierten Nomenklatur (KN) und dem *Tarif Intégré des Communautés Européennes* (TARIC)[18]. Hierzu führten die USA aus[19]:

„*Administration of these measures in the European Communities is carried out by the national customs authorities of EC member States. Such administration takes numerous different forms. The United States understands that the myriad forms of administration of these measures include, but are not limited to, laws, regulations, handbooks, manuals, and administrative practices of customs authorities of member States of the European Communities.*"

Im Zentrum der Kritik stand damit, dass in der EG *nationale* Zollbehörden das *gemeinschaftliche* Zollrecht anwenden. Dies geschehe nicht einheitlich, sondern in den unterschiedlichsten Formen. Die USA benannten im Rahmen des Panel-Verfahrens einzelne konkrete Bereiche, in denen ein Verstoß gegen die entsprechenden Normen vorliegen soll[20]:

„*Lack of uniform, impartial and reasonable administration of the above-identified measures is manifest in differences among member States in a number of areas, including, but not limited to, the following:*

- *classification and valuation of goods;*
- *procedures for the classification and valuation of goods, including the provision of binding classification and valuation to importers;*
- *procedures for the entry and release of goods, including different certificate of origin requirements, different criteria among member States for the pysical inspection of goods, different licensing requirements for importation of food products, and different procedures for processing express delivery shipments;*

18 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).

19 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).

20 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8); vgl. entsprechend Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.32.

– *procedures for auditing entry statements after goods are released into the stream of commerce in the European Communities;*
– *penalties and procedures regarding the imposition of penalties for violation of customs rules; and*
– *record-keeping requirements.*"

Gegenstand waren also in erster Linie das Zolltarif- und Zollwertrecht, einige zollverfahrensrechtliche Fragen sowie der Bereich des Sanktionsrechts. Darüber hinaus griffen die USA das Rechtsbehelfssystem der EG in Zollsachen an[21]:

„*In addition, the European Communities has failed to maintain, or institute as soon as practicable, judicial, arbitral or administrative tribunals or procedures for the purpose, inter alia, of the prompt review and correction of administrative action relating to customs matters.*

[...]

Accordingly, the ability to obtain review of a customs decision by a tribunal of the European Communities does not arise until after an importer or other interested party has pursued review through national adminstrative and/or judicial tribunals."

Hinsichtlich des Rechtsbehelfssystems ging es um einen Verstoß gegen Art.X:3(b) GATT 1994. Die vorliegende Arbeit wird sich dagegen ausschließlich auf Art.X:3(a) GATT 1994 beschränken.

III. Entscheidungen des Panels (*Report of the Panel*) vom 16. Juni 2006 und des Appellate Body (*Report of the Appellate Body*) vom 13. November 2006

Am 16. Juni 2006 wurde die Entscheidung des Panels veröffentlicht. Nach Auslegung des Antrags der USA kam es zunächst zu dem Schluss, dass eine allgemeine Überprüfung der grundsätzlichen Ausgestaltung und Struktur des Systems der Verwaltung der EG in Zollsachen als solchem nicht vom Antrag gedeckt sei („*[...] the Panel is precluded from considering „as such" challenges of the design and structure of the EC system of customs administration as a whole [...].*")[22]. Die Vereinbarkeit des europäischen Zoll-Systems an sich mit dem Recht der WTO prüfte das Panel daher nicht.

21 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/8).
22 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.63, 8.1.

Gleichzeitig stellte es aber fest, dass in einzelnen Bereichen bzw. in konkreten Fällen, welche die USA beispielhaft angeführt hatten, Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorlägen[23]. Zudem kritisierte das Panel das System der Anwendung des EG-Zollrechts als „kompliziert und zeitweise undurchsichtig und verwirrend" („*complicated and, at times, opaque and confusing*")[24].

Das Panel ging damit im Ergebnis zwar nicht auf die während des Verfahrens von den USA angestrengte Argumentationslinie ein, über das System des Vollzugs des EG-Zollrechts insgesamt zu urteilen. Gleichwohl äußerte es diesbezüglich seine generelle Kritik und entschied in einigen, konkreten Fällen zu Lasten der EG.

Abschließend sprach das Panel die Empfehlung aus, dass die EG in drei konkret benannten Fällen dafür sorgen sollte, ihre Anwendung des Zollrechts bzw. ihre Verwaltungsabläufe mit Art.X:3(a) GATT 1994 in Einklang zu bringen.

Bereits am 13. November 2006 wurde die Entscheidung des Appellate Body veröffentlicht, nachdem zuvor zunächst die USA und – als Reaktion hierauf – auch die EG Rechtsmittel gegen einzelne Teile der Entscheidung des Panels eingelegt hatten. Auch der Appellate Body prüfte die grundsätzliche Vereinbarkeit des Systems der Anwendung des EG-Zollrechts mit dem Recht der WTO nicht, obwohl er – anders als das Panel – entschied, dass eine entsprechende Kontrolle vom Begehren der USA durchaus gedeckt sei[25].

Allerdings sah er sich aufgrund der insoweit nicht ausreichenden inhaltlichen Feststellungen des Panels, an welche er gebunden ist – der Appellate Body prüft allein Rechtsfragen und ist keine Tatsacheninstanz[26] –, nicht in der Lage, eine Entscheidung auch über das System zu treffen, und ließ die Frage offen[27]. Auf die vom Panel geäußerte Kritik am System der Anwendung des Zollrechts der EG nahm er Bezug, ohne selbst konkret Stellung zu beziehen[28].

Im Übrigen hob der Appellate Body von den drei konkreten Fällen, welche vom Panel noch zu Lasten der EG entschieden wurden, zwei wieder auf. Als

23 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.276, 7.305, 7.385, 8.1.
24 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.191.
25 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 176.
26 Art. 17.6 DSU; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 132.
27 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 286/287.
28 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 284.

Ergebnis des Berufungsverfahrens steht daher die Empfehlung des Appellate Body, dass die EG in einem einzigen konkreten Fall ihre entsprechenden Maßnahmen (*measures*) mit dem WTO-Recht in Einklang bringen möge.

IV. Hintergrund

Das Verfahren *EC – Selected Customs Matters* hatte ursprünglich möglicherweise einen politischen Hintergrund. So warf die EG den USA vor, das Verfahren nur angestrebt und damit instrumentalisiert zu haben, um im Rahmen der so genannten Doha-Verhandlungsrunde[29] Einfluss zu nehmen[30].

Die Doha-Verhandlungsrunde über Reformen des WTO-GATT-Systems und einen globalen Abbau von Handelsschranken jedenfalls wurde, fünf Jahre nach ihrem Beginn 2001, im Juli 2006 vom Allgemeinen Rat auf Vorschlag von WTO-Generaldirektor Pascal Lamy für vorläufig gescheitert erklärt und unbefristet ausgesetzt[31].

B. Zollrecht in der EG

Das Verfahren vor der WTO befasste sich konkret mit dem Zollrecht in der EG.

I. EG als eigenständiges Mitglied der WTO

Dadurch, dass sowohl die EG als auch deren Mitgliedstaaten Mitglieder der WTO sind[32] (das WTO-Übereinkommen (WTOÜ) von 1994 legt in Art.XI die *ursprüngliche Mitgliedschaft* auch der EG in der WTO fest), kommt es zu einer Gemengelage von völkerrechtlichen Verpflichtungen des WTO-Rechts, europäischem Zollrecht und nationalen Vorschriften der einzelnen EG- Mitgliedstaaten. Inhaltlich hat der Handelsstreit darin seinen Ursprung.

Hintergrund dieser parallelen Mitgliedschaft[33] ist, dass die EG im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik zwar gemäß Art. 133 Abs. 1 EGV aus-

29 Doha WTO Ministerial Declaration 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1).

30 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 230.

31 Vgl. etwa Süddeutsche Zeitung vom 25.07.2006, S. 17.

32 Vgl. allgemein zum Verhältnis EG-WTO: Ott, *GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht*, S. 24; Lorenz, *Die EG in der WTO*; Hilpold, *Die EU im GATT-WTO-System*, S. 15 ff.; Siebold, *Die Welthandelsorganisation und die Europäische Gemeinschaft*, S. 236 ff.; Weiler, *The EU, the WTO and the NAFTA*, S. 71 ff.

33 Vgl. ausführlich zum Begriff und der Problematik der „parallelen Mitgliedschaft": Herrmann, Christoph W., Rechtsprobleme der parallelen Mitgliedschaft von Völker-

schließlich zuständig ist im Bereich des Außenhandels mit Waren und damit im Rahmen des Art. 300 EGV grundsätzlich auch zum Abschluss von Verträgen[34]. Diese Kompetenz erstreckt sich aber nicht auf alle im Rahmen der WTO geregelten Materien[35]. Für die Gründung der WTO war daher die Beteiligung der EG-Mitgliedstaaten und deren parallele Mitgliedschaft in der WTO notwendig, da es sich beim WTOÜ im Ergebnis um ein so genanntes gemischtes Abkommen (wegen der gleichzeitigen („gemischten") Außenkompetenz der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten[36]) handelt[37].

Durch die Mitgliedschaft der EG, die zwar kein Staat ist, aber ein Staatenverbund bzw. eine „supranationale" internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität[38], wurde aber auch die Angreifbarkeit gemeinschaftsrechtlicher Regelungen durch das Recht der WTO eröffnet. Häufig wird die Frage der Wirksamkeit von WTO-Recht in der EG thematisiert[39]. Für die Lösung der eingangs gestellten Frage der einheitlichen Anwendung des EG-Zollrechts geht es aber um eine andere Problematik, und zwar darum, ob das Gemeinschaftsrecht bzw. dessen Anwendung den Anforderungen des WTO-Rechts standhält.

---

rechtssubjekten in Internationalen Organisationen, in Bauschke u.a. (Hrsg.), *Pluralität des Rechts*, S. 139 ff.

34 Vgl. zur ausschließlichen Zuständigkeit: EuGH (*HZA Bremerhaven/Massey-Ferguson*) vom 12.07.1973, Rs. 8/73, Slg. 1973, S. 897, Rn. 4; vgl. umfassend zur Außenwirtschaftskompetenz der EG im Zusammenhang mit dem WTO-Recht: Bieneck (*Wolffgang*), *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, S. 63 ff.; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 63 ff.

35 EuGH (*Gutachten 1/94*) vom 15.11.1994, Slg. 1994, S. I-5267, Rn. 1 ff. (insbesondere Rn. 34, 53, 71, 98 und 105); Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 66; umfassend zur Zuständigkeitsverteilung zwischen EG und EG-Mitgliedstaaten bei Gründung der WTO: Bieneck (*Wolffgang*), *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, S. 63 ff.

36 Vgl. dazu Oppermann, *Europarecht*, S. 190, 643.

37 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 66; vgl. zu gemischten Abkommen des Gemeinschaftsrechts: Streinz, *Europarecht*, S. 177 ff.

38 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 1 EGV, Rn. 10, 12 mwN; das Bundesverfassungsgericht kreierte den Begriff „Staatenverbund", BVerfGE 89, S. 155 (156); der EuGH führte aus: „Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs haben die Gemeinschaftsverträge eine neue Rechtsordnung geschaffen, zu deren Gunsten die Staaten in immer weiteren Bereichen ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben und deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch deren Bürger sind", EuGH (*Gutachten 1/91*) vom 14.12.1991, Slg. 1991, S. I-6079, Rn. 21.

39 Vgl. etwa Ott, *GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht*, S. 183 ff., oder Oppermann, RIW 1995, S. 919 ff.

II. Zollrechtliche Regelungen in der EG

Gegenstand des Handelsstreits zwischen den WTO-Mitgliedern USA und EG ist die Anwendung des Zollrechts in der EG. Dieses besteht nicht aus einem einzigen Gesetzeswerk. Im Gegenteil zeichnet sich das EG-Zollrecht durch seine Vielschichtigkeit aus.

1. Gemeinschaftsrecht: EGV, ZK, Leitlinien und Empfehlungen

In erster Linie handelt es sich beim Zollrecht der EG um Gemeinschaftsrecht. Gemäß Art. 23 Abs. 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ist die EG eine Zollunion. Dies „umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern".

Eine Zollunion besteht damit im Wesentlichen aus drei Elementen:

- der Aufhebung der Zölle zwischen den Mitgliedern,
- einem gemeinsamen Außenzolltarif und
- der Aufteilung der Zolleinnahmen auf die Mitglieder[40].

Im Unterschied zur bloßen Freihandelszone, welche lediglich intern Zölle zwischen ihren Mitgliedern beseitigt, erhebt eine Zollunion zusätzlich nach außen einheitliche Zölle.

Das gemeinschaftliche Zollrecht der Zollunion EG besteht insbesondere aus folgenden Regelungen:

- dem Zollkodex (ZK),
- der Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZKDVO),
- dem gemeinsamen Zolltarif der EG sowie
- der Zollbefreiungsverordnung.

a. Zollkodex (ZK)

Das zentrale Regelungswerk des gemeinschaftlichen Zollrechts ist der Zollkodex (ZK). Diese EG-Verordnung iSd Art. 249 Abs. 1 EGV fasste im Jahr 1994 die bis dahin geltenden Einzelregelungen zum Zollrecht in einem einzigen Gesetzeswerk zusammen. Der ZK wurde vom Rat der Europäischen Gemeinschaft auf Grundlage der Art. 28 (Gemeinsamer Zolltarif), 100a (Beschlussverfahren) und 113 (Gemeinsame Handelspolitik) EGV aF – jetzt:

40 Streinz (*Kamann*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn. 5; vgl. zur Verteilung der Zolleinnahmen: Art. 2 des 5. Eigenmittelbeschlusses des Rates (EG, EURATOM) vom 29.09.2000, ABl. 2000 Nr. L 253, S. 42; allgemein zum Eigenmittel-System der Gemeinschaft: Weerth, AW-Prax 2006, S. 168 ff.

Art. 26, 95 und 133 EGV – erlassen[41]. Als Verordnung gilt er unmittelbar in jedem EG-Mitgliedstaat. Er enthält insbesondere grundlegende Bestimmungen zur Erhebung und Entstehung von Abgaben für die Ein- und Ausfuhr von Waren sowie Regelungen zu den unterschiedlichen Zollverfahren. Er legt gewissermaßen die Modalitäten der Erhebung von Zöllen fest.

b. Durchführungsverordnung zum Zollkodex (ZKDVO) und Ausschuss für den Zollkodex

Die Art. 247 ff. des ZK ermächtigen die Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Durchführungsvorschriften zum ZK in Form einer Verordnung zu erlassen (ZKDVO). Die Aufgabe der ZKDVO soll es sein, die „einheitliche Durchführung" des Zollkodex „sicherzustellen"[42]. Sie ist daher deutlich umfangreicher und detaillierter als der ZK[43].

In diesem Zusammenhang war zudem „ein Ausschuss für den Zollkodex" einzusetzen, um eine enge und wirksame Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission" zu gewährleisten[44]. Der Ausschuss unterstützt die Kommission und wirkt mit beim Erlass der ZKDVO; er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten, den Vorsitz führt ein Vertreter der Kommission, der allerdings nicht gleichzeitig Mitglied ist[45]. Der Verfahrensablauf folgt den Regeln des so genannten Komitologiebeschlusses der EG[46].

Neben der Möglichkeit, im Rahmen etwaiger Änderungen der ZKDVO Stellungnahmen abzugeben, wurden dem Ausschuss vereinzelt weitere Befugnisse übertragen[47]. Ganz allgemein kann er gemäß Art. 249 ZK alle das Zollrecht betreffenden Fragen prüfen, allerdings nur, wenn diese ihm vom Vorsitzenden oder einem EG-Mitgliedstaat vorgelegt wurden. Wirtschaftsbeteiligte haben dagegen kein Antragsrecht[48]. Daneben finden sich einige besondere zollrechtliche Vorschriften, die den Ausschuss betreffen. Zu nennen ist Art. 9 Abs. 1 ZKDVO. Danach wirkt der Ausschuss auf EG-Ebene bei der Herbeiführung einer Lösung mit, wenn in einem ganz bestimmten Gebiet

41 Präambel des Zollkodex, VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates, ABl. 1992 Nr. L 302, S.1.
42 7. Erwägungsgrund des Zollkodex, VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates, ABl. 1992 Nr. L 302, S.1.
43 VO (EWG) Nr. 2454/93 der Kommission, ABl. 1993 Nr. L 253, S.1 ff.
44 7. Erwägungsgrund des Zollkodex, VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates, ABl. 1992 Nr. L 302, S.1.
45 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 247 a, Rn. 3, 5.
46 Art. 247 a Abs. 2 ZK; dazu etwa Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 247 a, Rn. 6.
47 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 48 f.
48 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 249, Rn. 8.

des Zollrechts (der Erteilung einer so genannten verbindlichen Zolltarifauskunft) unterschiedliche Meinungen zwischen den Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten bestehen[49].

Es lässt sich zusammenfassen, dass der Ausschuss für den Zollkodex – neben der Beteiligung beim Erlass der ZKDVO – bei der Behandlung von Streitfragen des Zollrechts tätig werden und diese prüfen kann; seine Ansichten können als Auslegungshilfen herangezogen werden; dabei ist er aber gegenüber den einzelnen Mitliedstaaten nicht weisungsbefugt und kann in der Regel lediglich Stellungnahmen abgeben[50]. Die Kommission kann in solchen Fällen die Beachtung der Ergebnisse der Arbeit des Ausschusses regelmäßig nicht erzwingen.

Der ZK und seine DVO wurden nach ihrer Einführung im Jahre 1994 als „das größte harmonisierte Gesetzeswerk innerhalb der EG“ bezeichnet[51]. Gleichwohl ist die Harmonisierung damit nicht vollendet. Insbesondere das Verwaltungsverfahren regelt der ZK nicht abschließend, da dies bisher am Widerstand der Mitgliedstaaten scheiterte[52].

Die Europäisierung des Zollrechts in den letzten Jahrzehnten kann aber hinsichtlich ihrer Bedeutung etwa mit der Entwicklung des Deutschen Zollvereins im 19. Jahrhunderts verglichen werden[53]. Der Deutsche Zollverein brachte mit Inkrafttreten des Grundvertrags am 1. Januar 1834 zunächst die wirtschaftliche Einheit Deutschlands, welcher die politische im Jahre 1871 folgte. Auch im Europa des 20. Jahrhunderts ging es zunächst nicht um eine politische Einheit, am Anfang stand vielmehr der Gedanke der Zollunion[54]. Auch wenn, anders als im Deutschland des 19. Jahrhunderts, derzeit kein Einheitseuropa angestrebt wird, sondern eher ein einheitlicher europäischer Rechtsrahmen, sind die Parallelen doch unverkennbar[55].

---

49 Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 59.

50 Vgl. dazu Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 49, wonach die Stellungnahmen des Ausschusses „keine rechtsverbindliche Wirkung“ haben, allerdings „trotzdem ein wichtiges Merkmal für die Interpretation des Zollrechts“ darstellen, mwN.

51 Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 13; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (226).

52 Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 53.

53 Grundsätzlich zum Vergleich der deutschen Einigung 1871 mit der europäischen Integration: Großfeld/Lühn, ZVglRWiss 1993, S. 357 ff.; vgl. auch Lyons, *EC Customs Law*, S. 2.

54 Vgl. etwa Großfeld/Lühn, ZVglRWiss 1993, S. 357 (357) mwN.

55 So im Ergebnis Großfeld/Lühn, ZVglRWiss 1993, S. 357 (369).

c. Gemeinsamer Zolltarif

Eigene so genannte zolltarifliche Regelungen enthalten weder der ZK noch die ZKDVO. Ein Zolltarif legt fest, in welcher Höhe der Zollanspruch eines Staates besteht[56]. Zur Berechnung müssen bestimmte Waren bestimmten Zollsätzen zugeordnet werden. Dies geschieht in der Regel mit Hilfe eines Zolltarifschemas, welches alle erdenklichen Waren systematisch auflistet (=Warennomenklatur) und den jeweils dazugehörigen Zollsätzen zuordnet.

Art. 20 Abs. 3 ZK verweist insoweit auf den gemeinsamen Zolltarif der EG. Dieser umfasst insbesondere die Kombinierte Nomenklatur (KN) bzw. den von der Kommission geschaffenen *Tarif Intégré des Communautés Européennes* (TARIC), welche zusammen ein allumfassendes Warenverzeichnis darstellen[57]. Die KN[58] entspricht inhaltlich dem Internationalen Übereinkommen über das Harmonisierte System (HS) zur Bezeichnung und Codierung von Waren, dem die EG und ihre Mitgliedstaaten beigetreten sind[59]. Die ständig aktualisierte Datenbank der Kommission TARIC ergänzt die KN und ermöglicht so eine noch spezifischere Einteilung der Waren[60]. Durch KN und TARIC werden somit in der EG die Waren identifiziert, klassifiziert und die entsprechenden Zollsätze festgelegt.

d. Zollbefreiungsverordnung

Neben ZK, ZKDVO und gemeinsamem Zolltarif als wichtigsten Regelungen ist noch die Zollbefreiungsverordnung zu erwähnen[61]. Diese enthält Zollbefreiungstatbestände für einzelne, explizit aufgeführte Fälle bei der Ein- oder Ausfuhr, wie zum Beispiel für Waren im persönlichen Gepäck von Reisenden ohne kommerziellen Charakter oder Sendungen mit geringem Wert[62].

e. Leitlinien

Auf nichtgesetzlicher Ebene geht die Europäische Kommission seit kurzem neue Wege. Sie hat so genannte Leitlinien zur Ausführung der ZKDVO er-

---

56 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Zolltarif"); Witte/Wolffgang (*Bleihauer*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 367; vgl. ebenso Schwarz/Wockenfoth (*Friedrich*), *Zollrecht – Kommentar*, Art. 20, Rn. 1 ff., sowie Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 55 ff.

57 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 4.

58 VO (EWG) Nr. 2658/87 des Rates, ABl. 1987 Nr. L 256, S.1 ff. (seitdem regelmäßig geändert).

59 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 7 mwN.

60 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 10.

61 VO (EWG) Nr. 918/83 des Rates, ABl. 1983 Nr. L 105, S.1 ff.

62 Vgl. umfassend: Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Anh 1, Rn. 1 ff.

lassen und im Amtsblatt der EG in der Reihe C als „Mitteilungen“ veröffentlicht[63]. Diese Leitlinien sind Empfehlungen im Sinne des Art. 249 Abs. 5 EGV und damit nicht rechtsverbindlich[64]. Sie betreffen das „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“ und die „Besondere Verwendung“[65].

Hintergrund ist, dass die Kommission nicht befugt ist, Dienstvorschriften für nationale Zollverwaltungen der EG-Mitgliedstaaten zu erlassen[66]. Dementsprechend wird in den vorangehenden Bemerkungen zu den jeweiligen Leitlinien der „nicht rechtsverbindliche“ und „erläuternde Charakter“ derselben betont[67]:

> „Nach der Mitteilung der Kommission zur Strategie über die Zollunion und wie von den Vertretern der Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten gefordert, sollten Erläuterungen sowohl für die Zollverwaltungen als auch für die Wirtschaftsbeteiligten erarbeitet werden, um den Prozess der Vereinfachung und Modernisierung im Bereich der Zollverfahren zu erleichtern.
>
> Diese Leitlinien sind nicht rechtsverbindlich und haben erläuternden Charakter. Ihr Ziel ist, ein Instrument bereitzustellen, das die korrekte Anwendung der modernisierten Rechtsvorschriften im Bereich der besonderen Verwendung (bzw. der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung) durch die Mitgliedstaaten erleichtern soll.“

Die Leitlinien richten sich danach sowohl an die nationalen Zollverwaltungen als auch an die Wirtschaftsbeteiligten. Diese sind jedoch nicht an die Vorgaben gebunden, da die Leitlinien als Mitteilungen bzw. Empfehlungen keine Rechtsvorschriften darstellen[68]. Durch sie möchte die Kommission als gemeinschaftsrechtliches Organ für die korrekte – und damit auch einheitliche – Anwendung ihres eigenen gemeinschaftsrechtlichen Gesetzes (der ZKDVO) sorgen.

---

63 Vgl. zu den Leitlinien für Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung: Weerth, AW-Prax 2002, S. 102 (103).

64 Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 37.

65 Leitlinien Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung: ABl. 2001 Nr. C 269, S. 1 = BMF VSF Z 0230; Leitlinien Besondere Verwendung: ABl. 2002 Nr. C 207, S. 2 = BMF VSF Z 0229.

66 Vgl. auch nächsten Abschnitt: indirekter Verwaltungsvollzug.

67 „Vorangehende Bemerkungen“ zu den Leitlinien in BMF VSF Z 0229 und BMF VSF Z 0230.

68 Ebenso Weerth, AW-Prax 2002, S. 102 (103).

2. Indirekter Verwaltungsvollzug

Die konkrete Anwendung des Zollrechts fällt wegen des Grundsatzes des indirekten (auch unmittelbar mitgliedschaftlich genannten) Verwaltungsvollzugs des Gemeinschaftsrechts in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten der EG[69]. Indirekter Verwaltungsvollzug bedeutet, dass die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die jeweilige mitgliedstaatliche Exekutive erfolgt und nicht durch europäische Behörden[70]. Diese Vollzugsart ist der Regelfall in der EG und kommt immer dann zum Zuge, wenn den Gemeinschaftsverwaltungen weder kraft ausdrücklicher Zuweisung noch durch ihre Organisationshoheit Verwaltungskompetenzen übertragen sind[71]. Insoweit besteht Einigkeit. Problematisch ist allein die rechtliche Herleitung der grundsätzlichen Ausführungsbefugnis der EG-Mitgliedstaaten[72]. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) führte hierzu aus[73]:

> „Im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen, auf denen das institutionelle System der Gemeinschaft beruht und die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten beherrschen, ist es gemäß Art. 5 EWG-Vertrag [jetzt: Art. 10 EGV] Sache der Mitgliedstaaten, in ihrem Hoheitsgebiet für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen […] zu sorgen. Soweit das Gemeinschaftsrecht einschließlich der allgemeinen gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält, gehen die nationalen Behörden bei dieser Durchführung der Gemeinschaftsregelungen nach den formellen und materiellen Bestimmungen ihres nationalen Rechts vor, wobei dieser Rechtsatz freilich, wie der Gerichtshof […] ausgeführt hat, mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden muss, die notwendig ist, um zu vermeiden, dass die Wirtschaftsteilnehmer ungleich behandelt werden."

---

69 Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 42; zur entsprechenden Anwendung des Welthandelsrechts: Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 68.

70 Allgemein zum indirekten Verwaltungsvollzug: Streinz, *Europarecht*, S. 199 f.; umfassend bereits H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 218 ff.; der Grundsatz wurde bestätigt durch: EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17.

71 Vgl. etwa Calliess/Ruffert (*Kahl*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 24 mwN.

72 Entsprechende Wertung („undeutliche Rechtslage") in: Bieber/Epiney/Haag, *Die Europäische Union*, S. 99.

73 EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17.

Nach Ansicht des EuGH ergibt sich die Zuständigkeit der EG-Mitgliedstaaten für die Ausführung des Gemeinschaftsrecht damit aus Art. 10 EGV und den darin enthaltenen allgemeinen Handlungspflichten der Mitgliedstaaten zur Erfüllung des Vertrages[74]. Teilweise wird die Ausführungsbefugnis aber auch auf das so genannte „Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung" des Art. 5 Abs. 1 EGV zurückgeführt[75]. Danach wird die EG nur tätig, soweit ihr der Vertrag Befugnisse zuweist. Da solche Befugnisse zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts in der Regel fehlen, seien insoweit die EG-Mitgliedstaaten zuständig. Hintergrund dieser Diskussion ist, dass die EG keine Allzuständigkeit besitzt, also die für Staaten typische „Kompetenz-Kompetenz", sondern zum Tätigwerden immer einer besonderen Ermächtigung durch eine Kompetenznorm bedarf[76].

Insgesamt besteht aber kein Widerspruch zwischen der Heranziehung von Art. 5 Abs. 1 oder Art. 10 EGV. Gemäß Art. 10 EGV sollen die EG-Mitgliedstaaten grundsätzlich ihren Pflichten zur Erfüllung des EGV nachkommen und daher das Gemeinschaftsrecht vollziehen. Nach Art. 5 Abs. 1 EGV benötigt die Gemeinschaft zum Handeln jeweils eine konkrete Zuweisungsnorm. Da es an einer solchen Norm in der Regel fehlt, ist die EG grundsätzlich nicht zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts befugt. Es ist damit möglich, den indirekten Verwaltungsvollzug aus beiden Normen gleichzeitig herzuleiten. Der Streit ist damit rein dogmatischer Art. Beide Ansichten kommen zum gleichen Ergebnis, und zwar auch insoweit, als in beiden Fällen der indirekte Verwaltungsvollzug aus dem Vertrag selbst, also dem Primärrecht der EG, hergeleitet wird. Unstreitig stellen die Mitgliedstaaten – und nicht die EG – jedenfalls die Behörden in Zollsachen. Diese nationalen Behörden legen die Höhe des zu zahlenden Zolls im konkreten Fall anhand des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts fest und bestimmen den Ablauf an den Grenzen mit. Grundsätzlich besteht dabei kein wie auch immer geartetes Durchgriffsrecht der Kommission auf die mitgliedstaatlichen Zollbehörden[77]. Untereinander sind die Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten aber

74 Ebenso: Bieber/Epiney/Haag, *Die Europäische Union*, S. 232; von Danwitz, DVBl. 1998, S. 421 (430); vgl. Calliess/Ruffert (*Kahl*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 24.

75 Calliess/Ruffert (*Calliess*), *EUV/EGV*, Art. 5 EGV, Rn. 8; Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 15; Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, S. 69; vgl. auch Oppermann, *Europarecht*, S. 193 ff.; umfassend zu diesem Thema: Kraußer, *Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrags*.

76 BVerfGE 89, S. 155 (192); Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, S. 69.

77 Calliess/Ruffert (*Waldhoff*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn. 21; H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 220.

auch im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs zur gegenseitigen Amtshilfe verpflichtet und können hinsichtlich verschiedener Aspekte der Ein- oder Ausfuhr einen Informationsaustausch betreiben[78].

Gegenüber nationalem Recht hat der ZK als unmittelbar geltende EG-Verordnung gemäß Art. 249 EGV Vorrang[79]. Das nationale Verfahrensrecht findet aber in der Regel Anwendung, soweit der ZK keine Regelungen enthält[80]. So legt auch Art. 8 Abs. 1 Satz 1 des Eigenmittelbeschlusses des Rates (deklaratorisch) fest, dass die Eigenmittel der Gemeinschaft – hierunter fällt ein Teil der Zolleinnahmen – von den Mitgliedstaaten nach den innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erhoben werden, die gegebenenfalls den Erfordernissen der Gemeinschaftsregelung anzupassen sind[81]. Sind die EG-Mitgliedstaaten gemäß Art. 10 EGV im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs zur ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts verpflichtet[82], soll der EuGH „die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung“ sichern, Art. 220 Abs. 1 EGV.

In Deutschland kommt es so im Zollverfahren zu einem Zusammenspiel von gemeinschaftsrechtlichen Regelungen in Form des ZK und der ZKDVO einerseits und von nationalen Bestimmungen des Zollverwaltungsgesetzes (ZollVG), der Zollverordnung (ZollV) sowie der Abgabenordnung (AO) andererseits. ZollVG und AO sind aufgrund der größeren Zahl von Regelungen im Detail gegenüber dem ZK im Zollverfahren weiterhin von großer Bedeutung[83]. Eine ähnliche Vielschichtigkeit von ZK und ZKDVO, angewandt durch nationale Zollbehörden auf der Grundlage von EG- und nationalem Recht, findet sich in allen 27 Mitgliedstaaten der EG.

Dies führte zu der Kritik, dass die sich in der EG als Zollunion nach Schaffung eines einheitlichen Zollrechts im Hinblick auf dessen einheitliche Anwendung weiterhin stellenden Probleme im Wesentlichen auf dem in solcher Weise angelegten indirekten Verwaltungsvollzug beruhen[84]. Mit dem Vollzug des gemeinschaftlichen Zollrechts durch die EG-Mitgliedstaaten seien

78 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 411 ff. mwN; Lyons, *EC Customs Law*, S. 107 ff. mwN.

79 Streinz, *Europarecht*, S. 201; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (228).

80 Vgl. EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230); vgl. Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 53; Streinz, *Europarecht*, S. 202.

81 Art. 8 Abs. 1 Satz 1 des 5. Eigenmittelbeschluss des Rates (EG, EURATOM) vom 29.09.2000, ABl. 2000 Nr. L 253, S. 42.

82 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 15.

83 Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 13; Hohrmann, DStZ 1994, S. 449 (456).

84 Groeben/Schwarze (*Vaulont*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn. 38.

regionale Unterschiede in Anwendung und Auslegung der zugrundeliegenden Vorschriften verbunden, die durch den EuGH nur in begrenztem Umfang ausgeglichen werden könnten[85]. Allen Bemühungen zum Trotz soll danach im Bereich des Vollzugs des Zollrechts die „offene Flanke der Zollunion der Gemeinschaft" liegen[86]. Fraglich ist, ob dies tatsächlich der Fall ist.

3. Nationales Recht

Gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 ZK stellen der Kodex selbst und die „auf gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Ebene dazu erlassenen Durchführungsvorschriften" das Zollrecht der Gemeinschaft dar. Demnach sind auch nationale Regelungen weiterhin von Bedeutung. Dies liegt teilweise daran, dass der Gemeinschaft im Rahmen der Verwaltungsorganisation die Kompetenz zum Erlass eigener Vorschriften fehlt, aber auch daran, dass der ZK mit Rücksicht auf unterschiedliche nationale Rechtssysteme und -traditionen bestimmte Fragen nicht selbst regeln wollte, sondern deren Entscheidung ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten hat[87].

4. Drei EG-Mitgliedstaaten als Gegenstand der Untersuchung

Gute Beispiele für die Prüfung der praktischen Anwendung des Zollrechts in EG-Mitgliedstaaten bilden Deutschland, Österreich und Großbritannien. Deutschland und Österreich sind sich in ihrer Rechtstradition sehr ähnlich. Großbritannien dagegen unterscheidet sich in vielen Bereichen von Kontinentaleuropa. Wird im Rahmen eines Vergleichs festgestellt, dass sich die Rechtsanwendung (selbst) in Deutschland und Österreich unterscheidet, wiegt dies wegen der grundsätzlich ähnlichen Ausgangsposition besonders schwer. Dasselbe gilt umgekehrt, wenn (sogar) in Großbritannien trotz des unterschiedlichen Systems gleich verfahren wird wie in Deutschland oder Österreich. Aus diesen Gründen bietet sich die Auswahl der genannten Länder zu Vergleichszwecken an.

a. Deutschland: ZollVG, ZollV, AO und DA

In Deutschland sind neben den genannten gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften – ergänzend und/oder lückenfüllend – anwendbar:

- das Zollverwaltungsgesetz (ZollVG),
- die Zollverordnung (ZollV),
- hinsichtlich des allgemeinen Verfahrensrechts die Abgabenordnung (AO) sowie

85 Hailbronner/Wilms (*Hailbronner*), *Recht der EU*, Art. 23 EGV, Rn. 26.
86 Calliess/Ruffert (*Waldhoff*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn. 21.
87 Dorsch (*Rüsken*), Einführung, Rn. 76.

– Dienstanweisungen (DA) des Bundesministeriums der Finanzen (BMF).

Das ZollVG enthält insbesondere Bestimmungen zu Organisation und Befugnissen der Zollverwaltung, etwa bei der so genannten zollamtlichen Überwachung. Die ZollV regelt Näheres zur Durchführung des ZollVG, wie die Bekanntgabe von Zollstraßen und Zollflugplätzen. Die Anwendung der AO zur Lückenfüllung ist im Einzelnen nicht unproblematisch. Hierauf wird im Folgenden näher einzugehen sein.

Zur Anwendung und Durchführung des ZK, der ZKDVO und sonstiger deutscher Regelungen verfasst das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zahlreiche Dienstanweisungen (DA), welche in der Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung (VSF) veröffentlicht werden und bei den Finanzbehörden einsehbar sind. Diese Verwaltungsvorschriften richten sich an die Zollverwaltungen und enthalten in ihren jeweiligen Bereichen äußerst umfangreiche Regelungen. Die Untersuchung dieser Vorschriften bildet einen wichtigen Teil der vorliegenden Arbeit.

b. Österreich: ZollR-DG, ZollR-DV, Zolldokumentation

In Österreich kommen neben den gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften insbesondere folgende Regelungen zur Anwendung[88]:

– das Zollrechts-Durchführungsgesetz (ZollR-DG),
– die Zollrechts-Durchführungsverordnung (ZollR-DV),
– ergänzend die Bundesabgabenordnung (BAO) sowie
– Verwaltungsvorschriften in Form der elektronischen Zolldokumentation (eZD).

Gemäß § 1 Abs. 1 ZollR-DG ist das Zollrecht der EG nach Maßgabe „dieses Bundesgesetzes durchzuführen“. Das Gesetz regelt dementsprechend die Bestimmung von Begriffen, die Aufgaben der Zollverwaltung oder auch die zollamtliche Überwachung. Die ZollR-DV wiederum enthält ergänzende Regelungen zum ZollR-DG oder auch der ZKDVO. Die BAO ist insbesondere bei Form- und Verfahrensvorschriften ergänzend heranzuziehen. Diese Systematik entspricht damit weitgehend derjenigen in Deutschland.

Auch hier sind Verwaltungsvorschriften, welche elektronisch veröffentlicht werden[89], als wichtige Grundlage der vorliegenden Arbeit zu nennen. Bei

88 Vgl. umfassend zu den nationalen Rechtsgrundlagen in Österreich: Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 4.

89 Abrufbar über die Rechtsdatenbank: http://www.rdb.at (kostenpflichtig – letzter Zugriff am 11.08.2006).

Gelegenheit wird aber auch auf gesetzliche Vorschriften zu Vergleichzwecken zurückgegriffen.

c. Großbritannien: Customs and Excise Management Act 1979, Finance Act und insbesondere Public Notices

Die wichtigsten Regelungen in Großbritannien sind insbesondere:

- der Customs and Excise Management Act 1979,
- der Finance Act, sowie
- Public Notices des HM Revenue and Customs.

Insbesondere hinsichtlich des verwaltungsorganisatorischen Bereichs ist der Customs and Excise Management Act 1979 (CEMA) zu nennen[90]. Zudem kommt neben dem ZK in einigen Bereichen der Finance Act zur Anwendung. So enthält der Finance Act 1994 Regelungen zum neu eingeführten Rechtsmittelverfahren in Zollsachen. Finance Act 2003 regelte die Sanktionierung zollrechtlicher Verstöße neu. Darüber hinaus gibt die britische Zollbehörde, HM Revenue and Customs, zahlreiche so genannte „Public Notices" heraus. Diese befassen sich inhaltlich mit der Anwendung von ZK und ZKDVO und decken damit den gleichen Bereich ab wie die Dienstanweisungen des BMF in Deutschland oder die elektronische Zolldokumentation in Österreich. Interessant ist aber die Art und Weise, wie dies geschieht. So sind die Public Notices nicht wie in Deutschland oder Österreich in erster Linie an die Behörden, sondern direkt an die Wirtschaftsbeteiligten gerichtet. In einer Art Frage-und-Antwort-Spiel legt die Behörde so ihre Handlungsweise in Zollsachen dar. Die Public Notices sind über die Homepage des HM Revenue and Customs frei verfügbar. Als anwendbares Recht werden regelmäßig der ZK und die ZKDVO zitiert. Hinweise auf (sonstiges), rein nationales Recht finden sich in den Public Notices meist nicht. Dies ist ein Indiz dafür, dass in Großbritannien der ZK stärker ausschließlich aus sich selbst heraus angewandt wird, ohne dass nationale Regelungen herangezogen werden.

III. Sonstige Institutionen des Gemeinschaftsrechts

Wichtige Institution des Gemeinschaftsrechts auch für das Zollrecht der EG ist der EuGH, dessen zentrales Anliegen die Wahrung des Rechts ist – und damit die Einheitlichkeit der Anwendung des Gemeinschaftsrechts [91]. In Be-

90 Lyons, *EC Customs Law*, S. 19; zudem enthält der Customs and Excise Management Act 1979 Regelungen zur strafrechtliche Verfolgung unerlaubter Ein- und Ausfuhr.

91 Vgl. Art. 220 Abs. 1 EGV; Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 28.

zug auf die Auslegung von Gemeinschaftsrecht können nationale Gerichte generell eine Sache zur Vorabentscheidung dem EuGH vorlegen, letztinstanzliche Gerichte müssen dies sogar, Art. 234 Abs. 2 und 3 EGV[92].

Daneben nimmt der Europäische Rechnungshof die Aufgabe der Rechnungsprüfung wahr, Art. 246 EGV[93]. Dies ist für das Zollrecht insoweit bedeutsam, als dass Zolleinnahmen traditionelle Eigenmittel der EG sind – von denen die EG-Mitgliedstaaten allerdings einen Anteil von nunmehr 25 % für die Erhebungskosten erhalten[94]–, und sich der Europäische Rechnungshof daher auch mit der Prüfung des Bereichs der Zölle befasst.

Sowohl auf EuGH-Urteile als auch auf die Berichte des Europäischen Rechnungshofs greift die vorliegende Arbeit zurück.

C. Prüfungsgegenstand der Untersuchung

Im Folgenden sollen – jeweils unter Bezug auf das gemeinschaftliche Zollrecht – nationale Gesetze, aber auch Gerichtsentscheidungen und Verwaltungsvorschriften miteinander verglichen werden. Bei Verwaltungsvorschriften – wie den genannten Dienstanweisungen des BMF – handelt es sich nach deutschem Recht grundsätzlich um generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder diejenigen eines Vorgesetzten an die ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten[95]. Im Detail ist hier hinsichtlich Rechtsnatur, Terminologie oder Außenwirkung vieles umstritten[96].

Wichtig in dieser Hinsicht ist, dass – unabhängig von Rechtsnatur und Wirkung – die Dienstanweisungen des BMF in Deutschland, die elektronische Zolldokumentation in Österreich und die Public Notices in Großbritannien[97] Aufschlüsse geben über die tatsächliche Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts in der Praxis. Zwar enthalten etwa die Public Notices eingangs häufig den Hinweis, dass es sich bei ihnen nicht um *law* handelt,

92 Allgemein hierzu: Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 243 EGV, Rn. 1 ff.

93 Vgl. umfassend hierzu: Ehlermann, *Der Europäische Rechnungshof*.

94 Art. 2 Abs. 3 des 5. Eigenmittelbeschlusses des Rates (EG, EURATOM) vom 29.09.2000, ABl. 2000 Nr. L 253, S. 42.

95 Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 626; umfassend zu Verwaltungsvorschriften im Zusammenhang mit der Finanzverwaltung: Pahlke/Koenig (*Pahlke*), AO, Art. 4, Rn. 53 ff., Tipke/Kruse (*Kruse/Drüen*), § 4 AO, Rn. 80 ff.

96 Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 626, 635; Tipke/Kruse (*Kruse/Drüen*), § 4 AO, Rn. 82 ff.; Wolff/Bachof/Stober, *Verwaltungsrecht (Band 1)*, S. 326 ff.

97 Die Public Notices waren auch Gegenstand des Panel-Verfahrens und wurden als *guidances* bezeichnet: Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.464.

sondern um die Ansicht der Behörde, was das jeweilige Recht bedeutet („*our view of what the law says*“)[98]. Unabhängig von solchen Fragen werden Verwaltungsvorschriften und *guidances* aber in der Praxis befolgt und sind daher in Worte gefasste Rechtsanwendung der Exekutive. Und genau darum geht es: die Frage der (einheitlichen) Anwendung des Zollrechts in der EG.

98 Etwa HM Revenue and Customs, Notice 221, Section 1.1.

Kapitel II: Einheitliche Anwendung iSd Art.X:3(a) GATT 1994 – Auslegung der Norm

Das Verfahren *EC – Selected Customs Matters* und diese Arbeit befassen sich mit der Frage, ob die EG die Voraussetzungen des Art.X:3(a) GATT 1994 erfüllt. Weder Panel noch Appellate Body entschieden darüber, ob das System der Anwendung des Zollrechts in der EG als solches mit dem WTO-Recht vereinbar ist oder nicht. Gleichwohl kam der Appellate Body aber zu dem Ergebnis, dass in einem einzelnen, von den USA vorgebrachten Fall ein Verstoß der EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994 durch uneinheitliche Anwendung des EG-Zollrechts tatsächlich vorlag. Die Norm des Art.X:3(a) GATT 1994 selbst, die bisherige Rechtslage hierzu sowie die neuen Entscheidungen sind daraufhin zu überprüfen.

A. Art.X GATT 1994

Im Zentrum steht die Problematik, ob die EG ihr Zollrecht einheitlich anwendet. Wörtlich lautet Art.X:3(a) GATT 1994 in der verbindlichen[99] englischen und in der deutschen Fassung wie folgt:

> „*Each contracting party shall administer in a uniform, impartial and reasonable manner all its laws, regulations, decisions and rulings of the kind described in paragraph 1 of this Article*“
>
> „Jede Vertragspartei wird alle ihre Gesetze, sonstigen Vorschriften und Entscheidungen der in Absatz 1 genannten Art einheitlich unparteiisch und gerecht anwenden.“

Art.X:1 GATT 1994, auf den Bezug genommen wird, spricht von:

> „*[l]aws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefore, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, missing or other use […]*.“
>
> „[…] Gesetze[n], sonstigen Vorschriften, Gerichts- und Verwaltungsentscheidungen von allgemeiner Bedeutung, welche die Tarifierung oder die Ermittlung des Zollwertes von Waren, die Sätze von Zöllen, Abgaben

99 Vgl. Einleitung GATT 1994, Absatz 2 (c) (i).

> und sonstigen Belastungen, die Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr und Ausfuhr sowie die Überweisung von Zahlungsmitteln für Einfuhren oder Ausfuhren betreffen oder sich auf den Verkauf, die Verteilung, Beförderung, Versicherung, Lagerung, Überprüfung, Ausstellung, Veredelung, Vermischung oder eine andere Verwendung dieser Waren beziehen […]."

Gemäß Art.X:1 und X:2 GATT 1994 müssen alle staatlichen Regelungen genereller Natur, die den internationalen Warenhandel betreffen, unverzüglich und vor ihrer Anwendung im Einzelfall so veröffentlicht werden, dass die Regierungen und Wirtschaftsteilnehmer hiervon Kenntnis nehmen können[100]. Ganz allgemein formuliert ist Sinn und Zweck der Norm somit die Schaffung von Transparenz als essentielle Voraussetzung des Marktzugangs[101]. Hintergrund des Art.X GATT 1994 ist „die Erkenntnis, dass unklare und unvorhersehbare staatliche Handelsregelungen hohe Informationskosten und unwägbare Risiken für ausländische Produzenten verursachen und daher schon für sich genommen marktzugangsbeschränkende Wirkung entfalten"[102].

In diesem Zusammenhang ist auch die Regelung des Art.X:3(a) GATT 1994 zu verstehen. Sie fordert Rechtsanwendungsgleichheit. Dadurch, dass von den Vertragsparteien die einheitliche Anwendung ihrer Gesetze und Vorschriften verlangt wird, wird auch die Transparenz im Wirtschafts- und Rechtsverkehr gefördert. Staatliches Handeln wird vorhersehbarer und damit klarer. Art.X GATT 1994 ist so eine zentrale Vorschrift zur Umsetzung des Transparenzgebots als tragendes Prinzip der Welthandelsordnung[103]. Für Wirtschaftsteilnehmer ist es wichtig zu wissen, auf welche Verhältnisse sie sich einlassen, wenn sie beispielsweise Waren in die EG einführen. Das Transparenzgebot dient der Informationsgewinnung, dem Schutz vor den internationalen Handel beeinträchtigenden, überraschenden Maßnahmen und leistet so einen wichtigen Beitrag zu Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit[104].

Art.X GATT 1994 etabliert hierzu verschiedene Standards, von denen Art.X:3(a) GATT 1994 die Einheitlichkeit der Anwendung nationaler Geset-

---

100 Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 208.
101 Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 209.
102 Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 209.
103 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 125; Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 208; Senti, *WTO*, S. 195; Hilpold, EuR 1999, S. 597 (597); vgl. hierzu auch Niestedt/Stein, AW-Prax 2006, S. 516 (517).
104 Bieneck (Wolffgang), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts, S. 53.

ze und Regelungen einfordert. Damit beinhaltet Art.X:3 GATT 1994 grundlegende Anforderungen an einen Rechtsstaat, und zwar – insbesondere durch die Verpflichtung des Art.X:3(b) GATT 1994, unabhängige Gerichte oder entsprechende Verfahren zur Überprüfung von Verwaltungsakten zu schaffen – in Form von *due process* und *basic fairness* (ordnungsgemäßes Verfahren)[105]. Letztlich sind Transparenz, Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit grundlegende Voraussetzungen für die dem ganzen WTO-Recht zugrunde liegende Idee der Offenheit der Märkte[106]. Daneben stellen Regelungen wie Art.X GATT 1994 Beispiele dar für die weitreichende Einwirkung, die das WTO-Recht als Völkerrecht auf den innerstaatlichen Bereich der Vertragsparteien hat bzw. haben kann[107].

B. Bisherige Rechtslage

Art.X:3(a) GATT 1994 war bereits vor den Entscheidungen von Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* Gegenstand einiger Verfahren im Rahmen der GATT/WTO-Streitbeilegung. Die bisherige Rechtslage kann – in ihrer Funktion als Hintergrund und Grundlage der neuen Entscheidungen – dargestellt und, mitsamt eingehender Erörterung auch der neuen Entscheidungen, mit diesen verglichen und in Bezug gesetzt werden.

I. Allgemeine Auslegungsregeln

Im Zentrum steht die Frage, ob die EG ihr Zollrecht einheitlich anwendet (*to administer in a uniform manner*). Die Formulierung der „einheitlichen Anwendung“ verwendet Begriffe, welche mehrdeutig, auslegungsfähig und damit unbestimmt sind. Solche Begriffe werden nach deutschem Rechtsverständnis unbestimmte Rechtsbegriffe genannt[108]. Hierbei handelt es sich aber lediglich um eine deutsche Bezeichnung. Das Phänomen selbst ist in allen Sprachen und Rechtsordnungen gleich. Denn unbestimmte Rechtsbegriffe bedürfen zur Anwendung auf den Einzelfall der Konkretisierung und Auslegung. Fraglich ist jeweils, welchen Regeln eine solche Auslegung zu folgen hat.

---

105 Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 209.

106 Tietje, *Normative Grundstrukturen*, S. 270; vgl. hierzu auch Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 80.

107 Prieß/Berrisch (*Tietje*), *WTO-Handbuch*, S. 28 (Fn. 75).

108 Erichsen/Ehlers (*Ossenbühl*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 215; Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 143; zu unbestimmten Rechtsbegriffen im Völkerrecht: Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 95.

Das GATT 1994 ist ein multilaterales Handelsabkommen[109]. Als solches ist es Teil des völkerrechtlichen Vertragsrechts[110]. Damit müsste sich die Auslegung des GATT 1994 grundsätzlich nach konventionellen völkerrechtlichen Regeln richten.

1. Besonderheiten der Auslegung und Anwendung des WTO-Rechts

Durchsetzung und Überwachung des WTO-Rechts erfolgen durch das im DSU geregelte Streitbeilegungsverfahren. Anders als beispielsweise die Statuten des Internationalen Gerichtshofs (IGH) enthält das DSU aber keine ausdrückliche Regelung der einzelnen Rechtsquellen, welche Panels und der Appellate Body zur Entscheidungsfindung heranziehen sollen[111].

a. Auslegung nach Völkerrecht

In Art. 3 Abs. 2 sowie Art. 19 Abs. 2 DSU heißt es, dass das Streitbeilegungssystem dazu dient, die Rechte und Pflichten der Mitglieder aus den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu bewahren und die geltenden Bestimmungen dieser Übereinkommen „im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts“ zu klären[112]. Dementsprechend hat der Appellate Body in einer frühen Entscheidung erkannt, dass das GATT 1994 nicht isoliert vom Völkerrecht gesehen werden dürfe[113]. Vielmehr seien auch bei der Anwendung des WTO-Rechts die allgemeinen völkerrechtlichen Auslegungslehren heranzuziehen[114].

b. Verbindlichkeit von Panel- oder Appellate Body Entscheidungen im WTO-Recht

Fraglich ist, inwieweit Auslegungsentscheidungen eines Panels oder des Appellate Body allgemeine Rechtskraft für andere Streitigkeiten entfalten. Denn nach Art.IX:2 WTOÜ sind an sich die Ministerkonferenz und der Allgemeine Rat der WTO ausschließlich befugt, das GATT 1994 für alle Ver-

109 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 56.

110 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 29; vergleiche allgemein Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, S. 3, 37 ff.

111 Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 690.

112 Vgl. hierzu insbes. Appellate Body *US – Gasoline* (WT/DS 2/AB/R), III.B.; Appellate Body *EC – Poultry* (WT/DS 69/AB/R), Rn. 83; Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 691 f.; umfassend zudem Neumann, *Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen*, S. 344 ff.

113 Appellate Body *US – Gasoline* (WT/DS 2/AB/R), III.B.; Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 692.

114 Appellate Body *US – Gasoline* (WT/DS 2/AB/R), III.B.; Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 699; Stoll/Schorkopf, *WTO*, S. 164; noch zum GATT 1947: Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht*, S. 143.

tragsparteien verbindlich auszulegen. Die Organisationsstruktur der WTO unterscheidet damit streng zwischen der Befugnis zur allgemein verbindlichen Interpretation der Handelsabkommen und der Streitbeilegung zwischen einzelnen Mitgliedern[115]. Das Streitbeilegungssystem kennt daher keine präjudizielle Wirkung im technischen Sinne; die Entscheidungen des DSB entfalten nur Wirkung zwischen den beteiligten Parteien[116].

Dennoch sind Berichte des Appellate Body oder auch solche eines Panels, die nicht Gegenstand eines Berufungsverfahrens wurden, für nachfolgende Verfahren von Bedeutung. Nach Art. 3 Abs. 2 DSU ist das Streitbeilegungssystem der WTO ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handelssystem. Dieser Norm und dem Erfordernis, uneinheitliche Entscheidungen (*inconsistent rulings*) zu vermeiden, muss der Panel-Rechtsprechung zufolge erhebliche Bedeutung (*significant weight*) zugebilligt werden[117]. Zu Berichten des Panels im Rahmen des GATT 1947 hat der Appellate Body entschieden, dass angenommene Entscheidungen ein wichtiger Bestandteil des *GATT acquis* seien (*an important part of the GATT acquis*)[118]. Sie seien zwar nicht verbindlich, würden jedoch berechtigte Erwartungen (*legitimate expectations*) hervorrufen und sollten daher dort berücksichtigt werden, wo sie im Allgemeinen einschlägig seien (*should be taken into account where they are relevant to any dispute*)[119]. Zwar bezieht sich diese Entscheidung auf (angenommene) Panelentscheidungen nach dem GATT 1947, gegen welche jeder Vertragsstaat ein Vetorecht hatte. Die Situation ist nunmehr nach Einführung des negativen Konsensprinzips eine andere. Dennoch kann die Argumentation auch auf die neue Situation übertragen werden. Sinn und Zweck sowie Hintergrund der Streitbeilegung sind auch heute identisch. Zum Wohle von Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit müssen daher auch Entscheidungen von Panels oder dem Appellate Body im Rahmen der WTO die genannte Bedeutung haben[120].

2. Völkerrechtliche Auslegungslehren

Neben diesen WTO-rechtlichen Besonderheiten wird zur Auslegung auf die allgemeinen Regelungen des Völkerrechts zurückgegriffen. Die Auslegungs-

115 Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 686.
116 Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 694, 687; Stoll/Schorkopf, *WTO*, S. 165, 166.
117 Panel *India – Patents (EC)* (WT/DS 79/R), Rn. 7.30.
118 Appellate Body *Japan – Alcoholic Beverages II* (WT/DS 8, 10, 11/AB/R), S. 14.
119 Appellate Body *Japan – Alcoholic Beverages II* (WT/DS 8, 10, 11/AB/R), S. 14.
120 Prieß/Berrisch (*Ohlhoff*), *WTO-Handbuch*, S. 694.

methoden im Völkerrecht sind zahlreich. Es haben sich aber drei zentrale Lehren herausgebildet[121]:

- die wörtliche Auslegungsmethode (*ordinary meaning rule*)[122],
- die systematische Auslegungsmethode (*context*)[123] und die
- teleologische Auslegungsmethode (*object and purpose*)[124].

Diese Regeln, welche im Laufe der Zeit durch die Praxis der internationalen Gerichte und Schiedsgerichte entwickelt wurden, sind in Art. 31 f. Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) kodifiziert worden[125]. Nach Art. 31 Abs. 1 WVRK ist ein Vertrag:

> „[…] nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen."
>
> „*A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.*"

Sollte eine Auslegung iSd Art. 31 WVRK die Bedeutung eines Vertrags mehrdeutig oder im Dunkeln lassen oder zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führen, können auch vorbereitende Arbeiten (*travaux préparatoires*) zu einem Vertrag sowie die Umstände seines Abschlusses als ergänzende Auslegungsmittel herangezogen werden, Art. 32 WVRK[126].

Bei der Auslegung handelt es sich um einen einheitlichen Vorgang (*single combined operation*), so dass die einzelnen Elemente des Art. 31 Abs. 1

121 Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 121 ff.; K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 139 ff.; vgl. auch Brownlie, *Public International Law*, S. 602 ff., sowie Shaw, *International Law*, S. 838 ff.

122 ICJ, Competence of Assembly regarding admission to the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, S. 4 (8).

123 ICJ, Case concerning the Compagnie du Port, des Quais et des Entrepôts de Beyrouth and the Société Radio-Orient (France v. Lebanon), Order of 6 January 1960, ICJ Reports 1960, S. 3 (158).

124 ICJ, Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion, ICJ Reports 1951, S. 15 (23,24).

125 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 141.

126 Brownlie, International Public Law, S. 605; K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 145.

WVRK zusammenwirken und -angewandt werden[127]. Es gibt daher nach wohl überwiegender Ansicht keine strenge Hierarchie zwischen den einzelnen Methoden[128]. Allerdings besteht weitgehend Einigkeit, dass der Wortlaut einer Klausel der Ausgangspunkt des Auslegungsvorgangs sein sollte[129]. Teilweise wird dabei sogar davon ausgegangen, dass ein klarer Wortlaut keiner (weiteren) Auslegung bedürfe bzw. zugänglich sei[130]. Allerdings ist zu beachten, dass in den meisten Fällen auch die anderen Auslegungsregeln nicht unbeachtet bleiben können[131]. Denn trotz der Bedeutung des Wortlauts reicht ein Rückgriff auf diesen allein regelmäßig nicht aus, um den Sinn einer Regelung eindeutig zu klären, so dass erst der Zusammenhang, in welchem ein Begriff benutzt wird, sowie Ziel und Zweck des Vertrages zu klaren Auslegungsergebnissen führen[132].

Insgesamt legt die WVRK damit den Schwerpunkt auf objektive Auslegungsmethoden[133]. Dies spiegelt den allgemein herrschenden *objektiven* Auslegungsansatz wider, der davon ausgeht, den Vertragstext selbst als Grundlage der Auslegung zu nehmen. Diesem steht der *subjektive* Ansatz einer Mindermeinung gegenüber, der die Erforschung des subjektiven (historischen) Parteiwillens in den Vordergrund stellt[134]. Vom DSB ist ausdrücklich anerkannt, dass im Rahmen der Streitbeilegung und der damit verbundenen Interpretation des WTO-Rechts die Grundsätze der Auslegung nach der WVRK zu beachten sind[135].

Dies ist im WTO-Recht auch sinnvoll. Bei einem Vertragswerk wie dem WTOÜ mitsamt dem GATT, welchem weit über hundert Staaten angehören,

---

127 International Law Commission, YBILC 1966 II, S. 219, 220; Brownlie, *International Public Law*, S. 603; K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 142; vgl. ausführlich zu diesem Thema: Köck, ZÖR 1998, S. 217 ff.

128 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 142; Shaw, International Law, S. 839; vergleich hierzu auch Brownlie, International Public Law, S. 603: The various elements present in any given case would interact; a.A. Prieß/Berrisch (Ohlhoff), WTO-Handbuch, S. 692, wonach der Wortlaut das primäre, Kontext und Sinn und Zweck lediglich ergänzende Interpretationsmittel sind.

129 K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 142; Stein/von Buttlar, *Völkerrecht*, Rn. 83.

130 ICJ, Competence of Assembly regarding admission to the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1950, S. 4 (8), sog. Vattel'sche Maxime.

131 Shaw, *International Law*, S. 839.

132 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 142.

133 Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 120; Brownlie, *International Public Law*, S. 602.

134 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 119.

135 Appellate Body *EC – Poultry* (WT/DS 69/AB/R), Rn. 83; Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 10.12.

ist ein übereinstimmender Parteiwille aller Mitglieder oft nur schwer auszumachen.

Außerhalb der genannten Regeln der Art. 31, 32 WVRK existieren weitere Grundsätze, welche hier nur kurz Erwähnung finden sollen. Zu nennen ist insbesondere der Effektivitätsgrundsatz (*effet utile*), wonach sicherzustellen ist, dass die Auslegung nach Ziel und Zweck des Vertrags unter seiner dauerhaften Förderung erfolgt[136]. Unter Umständen können zudem Vertragsbestimmungen bei Begriffswandlungen in Übereinstimmung mit dem *zur Zeit der Auslegung* geltenden Völkerrecht und der ihnen entsprechenden Begriffsinhalte interpretiert werden (sog. dynamische Interpretation). Dies geschieht dann in Abweichung von der Regel, dass grundsätzlich die übliche Bedeutung *zur Zeit des Vertragsschlusses* bei der Auslegung zugrunde zu legen ist[137].

Abschließend kann festgehalten werden, dass es idR eine Koexistenz verschiedener Interpretationsmethoden gibt und sich die Wahl der geeigneten Interpretationsmethode nach dem Gegenstand der Interpretation, also dem jeweiligen Einzelfall, bestimmt[138].

II. Wortlaut (*ordinary meaning rule*)

Danach ist (zunächst) zu bestimmen, wie der unbestimmte Rechtsbegriff der „einheitlichen Anwendung“ in Art.X:3(a) GATT 1994 nach der wörtlichen Auslegungsmethode zu verstehen ist. Zu erforschen ist dabei die *ordinary meaning*, zu deutsch die „übliche“ oder „gewöhnliche“ Bedeutung des Begriffs. Da das GATT 1994 nicht in der deutschen, sondern nur in englischer, französischer und spanischer Sprache verbindlich ist, soll die Überprüfung anhand der englischen Formulierung erfolgen, also durch die Untersuchung des Ausdrucks „*to administer in a uniform manner*“.

Das *Oxford English Dictionary* definiert diese Begriffe so: „*to administer*“ bedeutet danach:

> „*to manage […], to carry on, or execute (an office, affairs, etc.); to manage the affairs of (an institution, town, etc.)*[139].“

„*Uniform*“ wird mit

136 Stein/von Buttlar, *Völkerrecht*, Rn. 84.

137 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 146, 140.

138 So zutreffend zum GATT 1947: Benedek, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht, S. 145.

139 The Oxford English Dictionary, *Volume I*, S. 162.

„*of one form, character, or kind; having, maintaining, occurring in or under, the same form always; that is or remains the same in different places, at different times, or under varying circumstances; exhibiting no difference, diversity, or variation* [140]“

umschrieben.

Angewandt auf die vorliegende Fragestellung bedeutet dies, dass die EG ihr Zollrecht

- *the same in different places, at different times, or under varying circumstances* anwenden muss,
- wobei die Anwendung selbst mit *to manage, carry on, or execute* umschrieben wird.

Am Rande sei bemerkt, dass „*to administer*“ streng genommen nicht, wie in der von der Kommission der EG verfassten Übersetzung[141] des GATT 1994 „anwenden“, sondern „verwalten, (Geschäfte etc.) wahrnehmen, führen, (eine Sache) handhaben bzw. (Gesetze) ausführen“[142] bedeutet. *Uniform* übersetzt sich in „uniform, gleich(förmig), gleichbleibend, konstant, einheitlich, übereinstimmend, gleich oder einförmig“[143]. Angewandt auf die Formulierung *to administer in a uniform manner* ergibt dies, dass die Übersetzung „einheitliche Ausführung“ wohl am genauesten ist. Die EG muss ihr Zollrecht demnach einheitlich ausführen. Zur Vereinfachung wird im Folgenden dennoch die Formulierung der offiziellen Übersetzung verwandt.

III. Bisherige Entscheidungen der GATT/WTO-Streitbeilegung zu Art.X:3(a) GATT 1994

Bereits vor dem Verfahren *EC – Selected Customs Matters* ist die Frage der „einheitlichen Anwendung“ von den Organen der GATT/WTO-Streitbeilegung erörtert worden. Die Entscheidungen betreffen zum einen die Frage des Anwendungsbereichs von Art.X:3(a) GATT 1994, zum anderen die inhaltlichen Anforderungen, die dieser stellt.

1. Anwendungsbereich des Art.X:3(a) GATT 1994

So war zunächst die Frage der Anwendbarkeit des Art.X:3(a) GATT 1994 Gegenstand einiger Entscheidungen des DSB.

---

140 The Oxford English Dictionary, *Volume XIX*, S. 59.
141 Tietje in *Beck-Texte im dtv*, Welthandelsorganisation, S. XXIII.
142 Langenscheidts Großwörterbuch Muret-Sanders, S. 45.
143 Langenscheidts Großwörterbuch Muret-Sanders, S. 1189.

a. Appellate Body *EC – Bananas III*

Art.X GATT 1994 stellt der bisherigen Rechtsprechung zufolge grundsätzlich keine inhaltlichen Anforderungen an bestimmte Gesetze, sondern setzt die einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung (*administration*) von Gesetzen, Vorschriften und Entscheidungen voraus[144]:

> „*The text of Article X:3(a) clearly indicates that the requirements of 'uniformity, impartiality and reasonableness' do not apply to the laws, regulations, decisions and rulings* themselves*, but rather to the* administration *of those laws, regulations, decisions and rulings. The context of Article X:3(a) within Article X, which is entitled 'Publication and Administration of Trade Regulations', and a reading of the other paragraphs of Article X, make it clear that Article X applies to the* administration *of laws, regulations, decisions and rulings. To the extent that the laws, regulations, decisions and rulings themselves are discriminatory, they can be examined for their consistency with the relevant provisions of the GATT 1994*[145].
>
> *We conclude, therefore, that the Panel erred in finding that Article X:3(a) of the GATT 1994 precludes the imposition of one system of import licensing procedures on a product originating in certain Members and a different system on the same product originating in other Members*[146]."

b. Appellate Body *EC – Poultry*

Der Appellate Body hat zu Art.X:1 GATT 1994, auf welchen Art.X:3(a) GATT 1994 verweist, klargestellt, dass dieser sich ausschließlich auf Regeln mit einem „allgemeinen Anwendungsbereich" bezieht und sich nicht mit einzelnen Vorgängen befasst[147]:

> „*Article X:1 of the GATT 1994 makes it clear that Article X does not deal with specific transactions, but rather with rules 'of general application'*[148]."

Die Formulierung „*of general application*" ist bereits im Wortlaut des Art.X:1 GATT 1994 enthalten. Wichtig ist daher insbesondere die Feststel-

144 Appellate Body *EC – Bananas III* (WT/DS 27/AB/R), Rn. 200, 201; grds. bestätigt durch Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.60 ff.; Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 127.

145 Appellate Body *EC – Bananas III* (WT/DS 27/AB/R), Rn. 200.

146 Appellate Body *EC – Bananas III* (WT/DS 27/AB/R), Rn. 201.

147 Appellate Body *EC – Poultry* (WT/DS 69/AB/R), Rn. 111; Hilf/Oeter (*Puth*), *WTO-Recht*, S. 208.

148 Appellate Body *EC – Poultry* (WT/DS 69/AB/R), Rn. 111.

lung, dass sich Art.X:1 GATT 1994 nicht mit einzelnen oder bestimmten Vorgängen (*specific transactions*) befasst.

c. Panel-Entscheidung *Argentina – Hides and Leather*

Allerdings ist bzw. war der Anwendungsbereich des Art.X GATT 1994 bisher nicht abschließend geklärt. Von einem Panel war die Sichtweise des Appellate Body in *EC – Bananas III* ausdrücklich bestätigt worden[149]. Darüber hinaus hatte dieses Panel die Definition weiterentwickelt[150], indem es in *Argentina – Hides and Leather* feststellte, dass auch der inhaltliche Gehalt einer Maßnahme sehr wohl an Art.X:3 GATT 1994 gemessen werden könne. Dazu müsste aber erstens der Schwerpunkt der Maßnahme *administrative in nature* sein und zweitens dürfte die Maßnahme nicht bereits von anderen Vorschriften des GATT 1994 erfasst werden (Subsidiarität)[151]:

> „*Of course, a WTO Member may challenge the substance of a measure under Article X. The relevant question is whether the substance of such a measure is administrative in nature or, instead, involves substantive issues more properly dealt with under other provisions of the GATT 1994*[152]."

Dies wurde teilweise in der Literatur mit dem Argument kritisiert, dass das Panel eine im Wortlaut des Art.X:3(a) GATT 1994 nicht enthaltene Subsidiarität in die Bestimmung hinein interpretiere[153].

d. Ergebnis

Hinsichtlich des Anwendungsbereiches des Art.X:3(a) GATT 1994 galt damit bisher: Grundsätzlich stellt Art.X:3(a) GATT 1994 keine inhaltlichen Anforderungen, sondern bezieht sich allein auf die Anwendung von Gesetzen und Regelungen; Art.X:1 GATT befasst sich zudem nicht mit einzelnen Vorgängen; nur ausnahmsweise kann unter bestimmten Umständen auch der inhaltliche Gehalt einer Maßnahme an Art.X:3(a) GATT 1994 gemessen werden.

2. Inhalt der Anforderungen des Art.X:3(a) GATT 1994

Wird der Anwendungsbereich des Art.X:3(a) GATT 1994 primär durch die Formulierung „to administer" bestimmt, geht es hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen in bisherigen Entscheidungen primär um die Auslegung des Begriffs „uniform".

---

149 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.60.
150 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.70.
151 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.70.
152 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.70.
153 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 127.

a. Panel-Entscheidung *Argentina – Hides and Leather*

Die Verletzung des Art.X GATT 1994 wird häufig von Parteien in Verfahren vor dem Appellate Body oder einem Panel gerügt. Nur sehr selten wurde die Norm aber auch Gegenstand einer Entscheidung, da häufig bereits andere Verletzungen einer GATT-Verpflichtung festgestellt wurden und insofern nicht mehr auf Art.X GATT 1994 eingegangen werden musste[154].

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „Einheitlichkeit" in Art.X:3(a) GATT 1994 war auch Gegenstand der Entscheidung *Argentina – Hides and Leather*[155]. Dies ist eine der wenigen Entscheidungen, die sich in einiger Ausführlichkeit mit der Definition der „einheitlichen Anwendung" befasste, weshalb der Inhalt dieser Entscheidung in diesem Zusammenhang kurz dargestellt werden soll.

Die EG hatte ein Panel-Verfahren gegen Argentinien beantragt. Sie warf Argentinien unter anderem vor, dass es de facto ein Ausfuhr-Verbot auf ungegerbte und halb-gegerbte Rinderhäute installiert habe. Dies geschehe durch die *Resolución* No 2235/96 vom 27.06.1996 (Resolution 2235) der argentinischen Behörden, welche es Vertretern der argentinischen Gerber-Industrie generell erlaubte, an Zollkontrollen von Rinderhäuten vor der Ausfuhr teilzunehmen. Die EG vertrat die Ansicht, dass die Gerber-Industrie so an geheime Informationen gelangen könne. Diese Informationen und ihre allgemeine Vormachtstellung würde sie dazu nutzen, potentielle Ausführer von der Ausfuhr ungegerbter und halb-gegerbter Rinderhäute abzuhalten und so den Preis dieser Produkte in ihrem Interesse zu bestimmen. Daher sei in der Resolution 2235 de facto ein Ausfuhr-Verbot zu sehen.

Dieses Verfahren zur Ausfuhrkontrolle, insbesondere die Anwesenheit eines Vertreters der Industrie, verstoße nach Ansicht der EG zudem gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Denn es widerspreche Art.X:3(a) GATT 1994, nur für ein bestimmtes Produkt (Rinderhäute) einen bestimmten Ablauf zu erlauben. Dadurch erhalte dieses Produkt eine Sonderstellung gegenüber anderen Produkten.

Im Ergebnis erkannte das Panel in der Resolution 2235 tatsächlich einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Diesen sah es aber nicht in einer uneinheitlichen Rechtsanwendung begründet, da alle Exporte von Rinderhäuten gleich behandelt würden[156]. Das Verfahren verstoße dennoch gegen

154 So zutreffend Puth, *WTO und Umwelt*, S. 353 mit entsprechenden Beispielen.

155 Panel Argentina – Hides and Leather (WT/DS 155/R).

156 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.85.

Art.X:3(a) GATT, da eine ungerechte (*unreasonable*) Rechtsanwendung durch die geschilderte Bereitstellung von Informationen vorliege[157].

Im Rahmen der Prüfung hat sich das Panel aber dennoch mit dem unbestimmten Rechtsbegriff *to administer in a uniform manner* auseinandergesetzt. Danach gilt:

> „*[…] it is meant that Customs laws should not vary, that every exporter and importer should be able to expect treatment of the same kind, in the same manner both over time and in different places and with respect to other persons. Uniform administration requires that Members ensure that their laws are applied consistently and predictably […]. This is a requirement of uniform administration of Customs laws and procedures between individual shippers and even with respect to the same person at different times and different places*[158].
>
> *We are of the view that this provision should not be read as a broad anti-discrimination provision. We do not think this provision should be interpreted to require all products to be treated identically. That would be reading far too much into this paragraph which focuses on the day to day application of Customs laws, rules and regulations. There are many variations in products which might require differential treatment and we do not think this provision should be read as a general invitation for a panel to make such distinctions*[159].“

Jeder Exporteur und jeder Importeur soll demnach auf dieselbe Art und Weise behandelt werden, sowohl zu unterschiedlichen Zeitpunkten als auch an unterschiedlichen Orten und im Vergleich zu anderen Personen. Auch hinsichtlich derselben Person muss das Zollrecht jederzeit und überall gleich angewandt werden.

b. Einschränkungen und Grenzen der Einheitlichkeit

Fraglich ist, ob das Erfordernis der Gleichbehandlung umfassend ist, oder ob nach bisheriger Rechtsprechung einzelne, wie auch immer geartete Einschränkungen vorzunehmen waren.

157 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.94, 12.2.
158 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.83.
159 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.84.

aa. ***No broad anti-discrimination provision***

Ein erster Hinweis auf eine mögliche Modifikation findet sich in dem bereits zitierten Teil der Entscheidung zur Definition des Art.X:3(a) GATT 1994[160]:

> „*We are of the view that this provision should not be read as a broad anti-discrimination provision. We do not think this provision should be interpreted to require all products to be treated identically. That would be reading far too much into this paragraph which focuses on the day to day application of Customs laws, rules and regulations. There are many variations in products which might require differential treatment and we do not think this provision should be read as a general invitation for a panel to make such distinctions.*"

Die Norm soll demnach nicht als generelle Antidiskriminierungs-Vorschrift (*broad anti-discrimination provision*) ausgelegt werden. Hieraus könnte geschlossen werden, dass die zuvor beschriebene Gleichbehandlung eben nicht umfassend gelten soll. Auch in der Literatur ist Ähnliches geäußert worden[161]:

> „*It has been suggested that the requirement in Article X:3(a) […] has the effect of imposing a general non-discrimination obligation. However, the wording of this provision suggests that it applies to day-to-day administration rather than to legislative measures.*"

Andererseits ist den Ausführungen in *Argentina – Hides and Leather* zu entnehmen, wie die Einschränkung zu verstehen ist. Es folgt demnach aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz keine Verpflichtung, alle Produkte identisch zu behandeln. Vielmehr befasse sich Art.X:3(a) GATT 1994 mit der alltäglichen Anwendung zollrechtlicher Normen, Regeln und Regulierungen. Die zunächst als Einschränkung formulierte Regelung besteht damit letztlich bloß darin, dass unterschiedliche Produkte auch unterschiedlich behandelt werden dürfen.

bb. ***Minimum standards***

Im Fall *US – Shrimp* hat der Appellate Body dem Anschein nach ebenfalls eine gewisse Reduzierung des Wirkungsbereichs von Art.X GATT 1994 vorgenommen[162]. Es ging darin um ein Einfuhrverbot für Garnelen, welches die USA zum Schutz von vor dem Aussterben bedrohter Tiere verhängt hatten (*Endangered Species Act*). Um weiterhin Garnelen in die USA einführen

160 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.84.

161 McGovern, International Trade Regulation, S. 269, 270.

162 So EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 231.

zu dürfen, mussten die Handelspartner in einem bestimmten Verfahren nachweisen, dass sie ähnliche Schutzmaßnahmen wie die USA für den Fang von Garnelen ergriffen haben[163]. In Bezug auf dieses Verfahren heißt es in der Entscheidung[164]:

> „*It is also clear to us that Article X:3 of the GATT 1994 establishes certain minimum standards for transparency and procedural fairness in the administration of trade regulations which, in our view, are not met here. The non-transparent and ex parte nature of the internal governmental procedures applied by the competent officials in the Office of Marine Conservation, the Department of State, and the United States National Marine Fisheries Service throughout the certification processes under Section 609, as well as the fact that countries whose applications are denied do not receive formal notices of such denial nor of the reasons for the denial, and the fact, too, that there is no formal legal procedure for review of, or appeal from, a denial of an application, are all contrary to the spirit, if not the letter, of Article X:3 of the GATT 1994.*“

Im Ergebnis entschied der Appellate Body – verkürzt gesagt –, dass die Anwendung der Schutzmaßnahme durch die USA eine willkürliche Diskriminierung (*arbitrary discrimination*) darstelle, und somit nicht unter dem so genannten *chapeau* von Art.XX GATT 1994 (Allgemeine Ausnahmen) zu rechtfertigen sei.

Wichtiger ist aber, dass die zitierten Ausführungen des Appellate Body zu Art.X GATT 1994 dagegen eher vage sind. Zwar wurde festgestellt, dass Art.X:3 GATT 1994 gewisse Mindeststandards (*minimum standards*) enthalte. Da diese aber bereits nicht erfüllt waren, musste der Appellate Body sich nicht mit der Frage befassen, welche Qualität genau die geforderten Standards haben müssen. Die Ausführungen zu Art.X GATT 1994 erfolgten zudem lediglich im Rahmen der Prüfung einer anderen Norm, und zwar dem Rechtfertigungsgrund des Art.XX GATT 1994, dessen Einschlägigkeit im Ergebnis abgelehnt wurde.

Die gewählte Formulierung der „*minimum standards*“ als Obergrenze des Art.X GATT 1994 wurde also bereits nach bisheriger Rechtsprechung mit Zurückhaltung beurteilt[165]. Zudem ist sie sehr allgemein und wenig konkret, so dass den bisherigen Entscheidungen zwar eine gewisse Einschränkung zu

163 Vergleiche Zusammenfassung in: Hilf/Oeter (*Bender*), *WTO-Recht*, S. 194.
164 Appellate Body *US – Shrimp* (WT/DS 58/AB/R), Rn. 183.
165 Ähnlich: USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 21.

entnehmen ist, nicht allerdings, was dies zur Folge für die Anwendung des Art.X:3 GATT 1994 haben könnte[166].

cc. *Minor administrative variations*

Im Fall *EEC – Dessert Apples* vor einem GATT Panel ging es ebenfalls um Aspekte, welche Art.X:3(a) GATT 1947 – der insoweit mit dem des GATT 1994 identisch ist – betrafen[167]. Die Problematik ähnelt der Frage der einheitlichen Anwendung des ZK durch die Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten sehr. Im Panel-Verfahren *EC – Selected Customs Matters* führte die EG den Fall *EEC – Dessert Apples* als Argument dafür an, dass Art.X:3(a) GATT 1994 lediglich gewisse Mindeststandards garantieren würde[168].

Chile ging im Jahre 1988 gemäß Art.XXIII:2 GATT 1947 gegen die EWG vor. Grund waren mehrere gemeinschaftsrechtliche Verordnungen, welche die Einfuhr von Äpfeln aus Chile in die EWG unter bestimmten Bedingungen beschränkten. Dies geschah insbesondere durch das Erfordernis von Einfuhrlizenzen und die Einführung von mengenmäßigen Beschränkungen.

Chile führte in diesem Zusammenhang an, dass die EWG dadurch gegen Art.X:3(a) GATT 1947 verstoße, dass die (damals) zehn EWG-Mitgliedstaaten unterschiedliche Antragsbedingungen für Einfuhrlizenzen verlangten[169]. So seien etwa in Frankreich zusätzliche Unterlagen vorzulegen, die in den anderen EWG-Mitgliedstaaten nicht erforderlich seien. In einigen Mitgliedstaaten sei ein Antrag per Telex möglich, in anderen dagegen nicht. Auch würden unterschiedliche Erfordernisse an Bankbürgschaften gestellt. In einzelnen Fällen weigerten sich zudem Mitgliedstaaten, von anderen Mitgliedstaaten ausgestellte Einfuhrlizenzen zu akzeptieren.

Die EWG wandte ein, dass es zwar einige Unterschiede hinsichtlich verwaltungstechnischer Voraussetzungen für die Erteilung der Lizenzen gebe, dies jedoch zu keinem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1947 führe[170]:

> „*Otherwise, this provision would require the generalization of centralized or identical administration within each contracting party.*"

Dies sei jedoch eine falsche Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1947, welcher lediglich verlange, dass die Anwendung von *trade measures* durch die je-

166 Vgl. umfassend hierzu: EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 231 ff. sowie USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 21 ff.
167 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93).
168 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 233.
169 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 6.3.
170 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 6.5.

weiligen Verwaltungen nicht diskriminierend gegenüber einzelnen GATT-Vertragsparteien sein dürfe, was hier konkret nicht der Fall sei[171]. Zudem seien die jeweiligen Verordnungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat anzuwendendes Recht[172]. Dies könne auch nicht durch den Verwaltungsvollzug der Mitgliedstaaten geändert werden.

Zwar erkannte das GATT Panel in seiner Entscheidung, dass die EWG tatsächlich gegen Art.X:1, XI:1 und XIII GATT 1947 verstoßen hatte[173]. Hinsichtlich Art.X:3(a) GATT 1947 entschied es aber zugunsten der EWG[174]:

> „*The Panel further noted that the EEC Commission Regulations in question were directly applicable in all of the ten Member States concerned in a substantially uniform manner, although there were some minor administrative variations, e.g. concerning the form in which licence applications could be made and the requirement of pro-forma invoices. The Panel found that these differences were minimal and did not in themselves establish a breach of Art.X:3. The Panel therefore did not consider it necessary to examine the question whether the requirement of "uniform" administration of trade regulations was applicable to the Community as a whole or to each of its Member States individually.*"

Die GATT Panel Entscheidung wurde am 22.06.1989 angenommen.

Es ist anzumerken, dass die Frage der Anwendbarkeit des Art.X:3 GATT 1994 auch auf die EG als Ganzes nach der Klärung der Frage der Mitgliedschaft der EG in der WTO nunmehr unter anderen Vorzeichen steht als zum Zeitpunkt der GATT Panel Entscheidung im Jahre 1989. Bis zur Gründung der WTO hatte sich die Mitgliedschaftsstellung der EG im GATT 1947 lediglich gewohnheitsrechtlich entwickelt, da die Kompetenzen hinsichtlich des Zolls und des Außenhandels von den EG-Mitgliedstaaten, welche GATT Vertragsparteien sind und waren, größtenteils auf die EG übergegangen waren[175]. Das WTO-Übereinkommen (WTOÜ) von 1994 legt nunmehr in Art.XI die ursprüngliche Mitgliedschaft der EG in der WTO und damit auch

171 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 6.5.
172 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 6.6.
173 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 13.1.
174 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 12.
175 Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 81; vgl. EuGH (*International Fruit Company*) vom 12.12.1972, verbundene Rs. 21 bis 24/72, Slg. 1972, S. 1219, Rn. 14/18, wonach die Gemeinschaft an Bestimmungen des GATT 1947 gebunden war, soweit sie von den Mitgliedstaaten Befugnisse übernommen hatte; umfassend zu den Rechtsproblemen im Verhältnis EG und GATT 1947: Berrisch, *Der völkerrechtliche Status der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im GATT*, S. 85 ff.

im GATT 1994 fest. Es kommt somit zu einer parallelen Mitgliedschaft der EG und der EG-Mitgliedstaaten in der WTO[176].

Zur Ansicht des GATT Panels, dass die streitgegenständliche Regelung in allen Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar gewesen sei und dies gewissermaßen ein Argument für die Erfüllung der einheitlichen Rechtsanwendung darstelle, ist anzumerken, dass diese Argumentation wenig überzeugt. Die Existenz solchen EG-weiten Rechts ist vielmehr Grundvoraussetzung dafür, dass die vorliegende Problematik überhaupt erörtert werden kann. Ohne dieses Recht ließe sich die zu prüfende Frage überhaupt nicht unter die Rechtsanwendungsgleichheit des Art.X:3(a) GATT 1994 subsumieren, da es keine Zollunion gäbe und die EG kein eigenständiges WTO-Mitglied sein könnte. Die Prüfung beginnt gewissermaßen erst mit der Feststellung, dass es einheitliches Recht in der EG gibt. Fraglich ist jedoch, ob dieses Recht auch einheitlich angewandt wird. Gäbe es keine einheitlichen Rechtssätze im Zollrecht, die in der EG jeweils unmittelbar anwendbar wären, würde sich ohnehin die Frage nach der Rechtsanwendungsgleichheit erübrigen.

Jedenfalls sind nach der Entscheidung des GATT Panels in *EEC – Dessert Apples* geringe verwaltungstechnische Abweichungen (*minor administrative variations*), die bloß minimale Unterschiede (*minimal differences*) darstellen, im Rahmen der einheitlichen Anwendung nach Art.X:3(a) GATT 1994 unbeachtlich. Hieraus lassen sich allerdings nur schwerlich allgemeine Erwägungen hinsichtlich des inhaltlichen Gehalts von Art.X:3(a) GATT 1994 entnehmen. Es wird lediglich festgestellt, dass eine gewisse Erheblichkeitsgrenze überschritten werden muss, unterhalb derer unterschiedliche Rechtsanwendungen toleriert werden können und müssen.

dd. *Pattern of decision-making*

Eine weitere Einzelproblematik ist die Frage, ob ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 erst vorliegt, wenn sich ein allgemeines Muster einer uneinheitlichen Entscheidungsfindung abzeichnet (*overall pattern of decision-making*). Als Beleg hierfür könnte der Fall *US – Hot Rolled Steel* angeführt werden. Darin ging es um einen Anti-Dumping-Zoll, den die USA auf japanische Einfuhren aus warmgewalztem Stahl (*hot rolled steel*) verhängt

176 Vgl. ausführlich zum Begriff und der Problematik der „parallelen Mitgliedschaft“: Herrmann, Christoph W., Rechtsprobleme der parallelen Mitgliedschaft von Völkerrechtssubjekten in Internationalen Organisationen, in Bauschke u.a. (Hrsg.), *Pluralität des Rechts*, S. 139 ff.

hatten. Im Rahmen der Prüfung des Art.X GATT 1994 stellte das Panel fest[177]:

> „*Finally, we have been presented with arguments alleging violation of Article X:3(a) of GATT 1994 which relate to the actions of the United States in the context of a single anti-dumping investigation. We doubt whether the final anti-dumping measure before us in this dispute can be considered a measure of "general application". In this context, we note that Japan has not even alleged, much less established, a pattern of decision-making with respect to the specific matters it is raising which would suggest a lack of uniform, impartial and reasonable administration of the US anti-dumping law. While it is not inconceivable that a Member's actions in a single instance might be evidence of lack of uniform, impartial, and reasonable administration of its laws, regulations, decisions and rulings, we consider that the actions in question would have a significant impact on the overall administration of the law, and not simply on the outcome in the single case in question. Moreover, we consider it unlikely that such a conclusion could be reached where the actions in the single case in question were, themselves, consistent with more specific obligations under other WTO Agreements.*"

Danach fehlte im konkreten Fall eine Struktur oder ein Muster der Entscheidungsfindung (*pattern of decision-making*), welche Anhaltpunkte für eine uneinheitliche Anwendung des Anti-Dumping Zolls gegeben hätten. Zwar sei es nicht undenkbar, dass auch Einzelfälle Hinweise auf eine uneinheitliche Anwendung geben könnten. Entsprechende Maßnahmen (*actions*) müssten dann aber erhebliche Auswirkungen auf die gesamte Handhabung des Rechts haben (*significant impact on the overall administration of the law*) und nicht bloß den Einzelfall betreffen.

IV. Ergebnis

Aus der Untersuchung der genannten Fälle ergibt sich, dass die einheitliche Anwendung von Gesetzen etc. gemäß Art.X:3(a) GATT 1994 nach bisheriger Rechtslage zunächst – vom Wortlaut der Norm ausgehend – von den WTO-Mitgliedern verlangt, jeden Importeur und jeden Exporteur auf dieselbe Art und Weise zu behandeln. Dies wird allerdings insoweit eingeschränkt, als dass unterschiedliche Produkte ungleich behandelt werden dürfen und dass eine Toleranzgrenze existiert, unterhalb derer gewisse minimale, administrative Unterschiede hingenommen werden müssen. Zudem spre-

177 Panel *US – Hot Rolled Steel* (WT/DS 184/R), Rn. 7.268.

chen eine allgemeine Struktur der Entscheidungsfindung bei einer uneinheitlichen Rechtsanwendung eher für die Annahme eines Verstoßes gegen Art.X:3(a) GATT 1994 als bloße Einzelfälle.

Bezüglich des Anwendungsbereichs von Art.X:3(a) GATT 1994 galt bisher, dass dieser sich grundsätzlich nicht mit dem Inhalt von Gesetzen und Regelungen befasste, sondern allein mit deren Durchführung. Gleichwohl gab es Tendenzen, wonach unter bestimmten Umständen auch der Inhalt von Normen Gegenstand einer Prüfung gemäß Art.X:3(a) GATT 1994 sein konnte.

C. Inhalt und Würdigung der Entscheidungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters*

Die nunmehr ergangenen Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* enthalten zahlreiche neue und wichtige Ausführungen zur Formulierung „*to administer in a uniform manner*“ des Art.X:3(a) GATT 1994. Richtigerweise bezog sich das Panel bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ganz allgemein auf die Grundsätze der Wiener Vertragsrechtskonvention[178], was vom Appellate Body nicht in Frage gestellt wurde. Sowohl Anwendungsbereich als auch inhaltliche Anforderungen des Art.X:3(a) GATT 1994 wurden neu geregelt.

I. Anwendungsbereich: „*to administer*“

Das Panel wandte sich zur Klärung des Anwendungsbereichs des Art.X:3(a) GATT 1994 zunächst der Auslegung von “*to administer*“ zu. Hierzu entschied es[179]:

> „*In summary, the interpretative material the Panel is entitled to rely upon under the Vienna Convention in interpreting the term “administer” in Article X:3(a) of the GATT 1994 indicates that that term relates to the application of laws and regulations, including administrative processes and their results, but not to laws and regulations as such. In this regard, we note that this view tends to be supported by statements made by panels and the Appellate Body in other cases, which have stressed that Article X:3(a) of the GATT is not concerned with the substance of laws, regulations, decisions and rulings themselves but, rather, with their administration. In other words, these statements tend to support the view that*

178 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.102.
179 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.113, 7.119.

Article X:3(a) of the GATT 1994 does not concern what a particular law says (i.e. its substance) but, instead, concerns the way the law is applied in practice (i.e. the way in which it is administered)."

„*Therefore, in the light of the foregoing, the Panel confirms its conclusion that the term "administer" in Article X:3(a) of the GATT 1994 relates to the application of laws and regulations, including administrative processes and their results but not to laws and regulations as such.*"

Demnach sollte gelten:

- Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht sich allein auf die Anwendung (*application*) von Gesetzen und anderen Regelungen. Hierbei kann sowohl auf
  - die Verwaltungsabläufe (*administrative processes*),
  - als auch die jeweiligen Ergebnisse dieser Abläufe (*results*)

  abgestellt werden;
- Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht sich nicht auf den Inhalt (*substance*) von Gesetzen und Regelungen als solchen, sondern allein auf deren Anwendung (*administration*).

Diese Ausführungen des Panels zum Anwendungsbereich von „*to administer*" waren Gegenstand der Überprüfung durch den Appellate Body, welcher hinsichtlich der Behandlung von Verwaltungsabläufen (*administrative processes*) Ergänzungen vornahm[180]:

„*We agree with the Panel that the term „administer" may include administrative processes. In its broadest sense, an administrative process may be understood as a series of steps, actions, or events that are taken or occur in relation to the making of an administrative decision. Given this broad definition of administrative process, it appears to us that Article X:3(a) of the GATT 1994 does not contemplate uniformity of administrative processes. In other words, non-uniformity or differences in administrative processes do not, by themselves, constitute a violation of Article X:3(a). […] Thus it is the application of a legal instrument of the kind described in Article X:1 that is required to be uniform, but not the processes leading to administrative decisions, or the tools that might be used in the exercise of administration.*"

„*The features of an administrative process that govern the application of a legal instrument […] may constitute relevant evidence for establishing uniform or non-uniform administration of that legal instrument.*"

180 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 224, 225, 226, 227.

„*However, in order to substantiate a claim of violation based on an administrative process, it is not sufficient that the complainant merely recites the features of the administrative processes; it will also have to show how and why those features necessarily lead to a lack of uniform, impartial, or reasonable administration of a legal instrument of the kind described in Article X:1.*

In the light of the foregoing considerations, we uphold the Panel's findings, in paragraph 7.119 of the Panel Report, that the term "administer" in Article X:3(a) of the GATT 1994 may include administrative processes that put into effect the legal instruments of the kind described in Article X:1 of the GATT 1994. We also find that Article X:3(a) of the GATT 1994 does not require uniformity of administrative processes."

Der Appellate Body stimmt dem Panel darin zu, dass sich die Formulierung „*to administer*" in Art.X:3(a) GATT 1994 grundsätzlich auf die Anwendung von Gesetzen und anderen Regelungen bezieht, was auch Verwaltungsabläufe (*administrative processes*) mit umfassen kann. Er ergänzt jedoch einschränkend, dass eine Einheitlichkeit dieser Verwaltungsabläufe oder sonstiger Hilfsmittel (*tools*) nicht von Art.X:3(a) GATT 1994 verlangt wird. Es liegt also etwa dann kein Verstoß vor, wenn verschiedene Zollbehörden trotz uneinheitlicher Verwaltungsabläufe die Zollvorschriften im Ergebnis einheitlich anwenden. Ein Verstoß ergibt sich demnach immer dann, wenn entweder die Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten Zollvorschriften tatsächlich uneinheitlich anwenden oder Unterschiede in den Verwaltungsabläufen zwangsläufig zu solch unterschiedlichen Ergebnissen führen müssen.

Hinsichtlich der wichtigen Frage, ob sich Art.X:3(a) GATT 1994 auch auf den Inhalt (*substance*) von Gesetzen als solchen beziehen kann, hob der Appellate Body die Ausführungen der Panels dagegen auf[181]:

„*The statements of the Appellate Body in EC – Bananas III and EC – Poultry do not exclude, however, the possibility of challenging under Article X:3(a) the substantive content of a legal instrument that regulates the administration of a legal instrument of the kind described in Article X:1. Under Article X:3(a), a distinction must be made between the legal instrument being administered and the legal instrument that regulates the application or implementation of that instrument. While the substantive content of the legal instrument being administered is not challengeable under Article X:3(a), we see no reason why a legal instrument that regu-*

181 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 200, 201, 216, 217.

lates the application or implementation of that instrument cannot be examined under Article X:3(a) if it is alleged to lead to a lack of uniform, impartial, or reasonable administration of that legal instrument."

„*If a WTO Member challenges under Article X:3(a) the substantive content of a legal instrument that regulates the administration of a legal instrument of the kind described in Article X:1, it will have to prove that this instrument necessarily leads to a lack of uniform, impartial, or reasonable administration. It is not sufficient for the claimant merely to cite the provisions of that legal instrument.*"

„*In order to establish its claim, the United States would have had to show that differences in audit procedures necessarily lead to non-uniform administration of European Communities customs law in particular cases.*"

„*In the light of the above, we reverse the Panel's finding, in paragraph 7.119 of the Panel report, that, without exception, Article X:3(a) of the GATT 1994 always relates to the application of laws and regulations, but not to laws and regulations as such. In our view, the possibility of challenging under Article X:3(a) the substantive content of a legal instrument that regulates the administration of a legal instrument of the kind described in Article X:1 cannot be excluded. Yet, we consider that the Panel did not err when it found that differences in penalty provisions and audit procedures, themselves, do not establish a breach of the uniformity requirement in Article X:3(a) of the GATT 1994.*"

Demnach gilt nunmehr:

- Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht sich auf die Anwendung (*application*) von Gesetzen und anderen Regelungen. Hierbei kann sowohl auf
  - die Verwaltungsabläufe (*administrative processes*),
  - als auch die jeweiligen Ergebnisse dieser Abläufe (*results*)

  abgestellt werden;
- Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht sich nicht auf den Inhalt (*substantive content*) derjenigen Gesetze und Regelungen (*legal instruments*) iSd Art.X:1 GATT 1994, welche einheitlich angewandt werden müssen;
- die Prüfung nach Art.X:3(a) GATT 1994 kann sich aber auf den Inhalt (*substantive content*) solcher Gesetze und Regelungen (*legal instruments*) beziehen, die Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 ausführen (*regulate the administration*);
- Unterschiede inhaltlicher Art im Rahmen von Gesetzen, welche andere Gesetze etc. iSd Art.X:1 GATT 1994 ausführen, oder unterschiedliche

Verwaltungsabläufe (*administrative processes*) stellen allein aber noch keinen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 dar;

– in solchen Fällen liegen Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 erst dann vor, wenn inhaltliche Unterschiede in konkreten Fällen unumgänglich (*necessarily*) auch zu einer uneinheitlichen Anwendung der (auszuführenden) Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 führen.

1. Allgemeiner Kontext

Inhaltlich verweist das Panel bei der Auslegung von „*to administer*" unter Bezugnahme auf den Kontext des Art.X:3(a) GATT 1994 darauf, dass Art.X GATT 1994 insgesamt auch darauf abziele, den Ein- und Ausführern ein ordnungsgemäßes Verfahren (*due process*) zu gewähren[182]. Die Wirtschaftsbeteiligten sollen fair und beständig (*fairly and consistently*) behandelt werden[183] (auf diese allgemeinen Ausführungen nimmt auch der Appellate Body Bezug[184]). Hieraus leitet das Panel ab, dass Art.X:3(a) GATT 1994 primär die einheitliche *Anwendung* (*application*) von Gesetzen und Regelungen verlange, da dies ein solches ordnungsgemäßes Verfahren unterstütze[185]. Es könne jedenfalls aus dem Kontext nicht abgeleitet werden, dass Art.X:3(a) GATT 1994 auch erfordere, dass die Gesetze und Regelungen selbst *inhaltlich* einheitlich sind.[186]

Wie dargestellt, beinhaltet Art.X GATT 1994 tatsächlich neben dem Gebot der Transparenz auch grundlegende Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verfahren (*due process*)[187]. Das Panel geht damit in *EC – Selected Customs Matters* von einem richtigen Kontext der Norm aus. Der Schluss, dass dieser Kontext ein Anhaltspunkt dafür sei, dass es allein um die Anwendung von Gesetzen gehe, und jedenfalls keinen Anhaltspunkt dafür biete, dass auch der Inhalt derselben relevant sei, ist nachvollziehbar. Der Appellate Body geht gleichwohl einen Schritt weiter, indem er auch eine inhaltliche Überprüfung solcher Gesetze und Regelungen für zulässig hält, welche andere Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 ausführen[188].

182 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.107.
183 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.108.
184 Vgl. etwa Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 193, 204.
185 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.108.
186 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.108.
187 Kapitel II, A.
188 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 217.

2. Appellate Body *EC – Bananas III*

Nach bisheriger Rechtsprechung stellte Art.X:3(a) GATT 1994 keine inhaltlichen Anforderungen an bestimmte Gesetze, sondern setzte die einheitliche, unparteiische und gerechte Anwendung von Gesetzen, Vorschriften und Entscheidungen voraus. Diesen Ausführungen ist das Panel in *EC – Selected Customs Matters* nahezu wörtlich gefolgt, worauf es auch ausdrücklich hingewiesen hat[189]. Der Appellate Body hingegen sah sich durch die bisherige Rechtsprechung nicht daran gehindert, Art.X:3(a) GATT 1994 auszuweiten; es müsse zwischen Gesetzen und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 unterschieden werden und solchen Gesetzen und Regelungen, welche diese ausführen; letztere könnten auch hinsichtlich ihres Inhalts an Art.X:3(a) GATT 1994 gemessen werden[190].

3. Appellate Body *EC – Poultry*

In dem Verfahren *EC – Poultry* hatte der Appellate Body im Zusammenhang mit Art.X:1 GATT 1994 entschieden, dass dieser sich nicht auf *specific transactions* beziehe. Dies steht auf den ersten Blick im Widerspruch zur Panel-Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters* – welche insoweit nicht vom Appellate Body beanstandet wurde[191] –, wo es nunmehr heißt, dass sich Art.X GATT 1994 auf die Anwendung von Gesetzen und Regelungen in „bestimmten Fällen" („*in particular cases*") bezieht[192]. Die Ausführungen in *EC – Selected Customs Matters* betreffen aber die Erläuterung des Akts der Rechtsandwendung (*to administer*) gemäß Art.X:3(a) GATT 1994, also die Frage, *wie* diese Anwendung geschehen soll. Die zuvor genannte Entscheidung behandelt dagegen den Gegenstand des Anwendungsprozesses, also die Gesetze und Regelungen etc. des Art.X:1 GATT 1994 selbst und damit die Frage, *was* entsprechend Art.X GATT 1994 angewandt werden muss. Insoweit widerspricht die Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* derjenigen des Appellate Body in *EC – Poultry* nicht.

Dies kann auch der Entscheidung *EC – Selected Customs Matters* selbst entnommen werden. Denn auch hier wird das Problem aufgeworfen, worauf sich der Ausdruck „*uniform application*" genau bezieht, nämlich auf Art.X:1 GATT 1994[193]. Bei den Gesetzen und Regelungen des Art.X:1 GATT 1994 handelt es sich auch danach um solche, die in einer ganzen Reihe von Situa-

189 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.113 (Fn. 255).
190 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 200.
191 Vgl. Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 218 ff.
192 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.104.
193 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.116.

tionen und Fällen anwendbar (*apply to a range of situations or cases*) und nicht in ihrem Anwendungsbereich begrenzt sind (*not limited in their scope of application*)[194].

Im Ergebnis ist die Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* daher mit der des Appellate Body in *EC – Poultry* vereinbar.

4. „*tool*-Idee" der USA / Tendenz des Panels in *Argentina – Hides and Leather* zur Ausweitung des Anwendungsbereichs

In *Argentina – Hides and Leather* hatte das Panel festgestellt, dass auch der inhaltliche Gehalt einer Maßnahme sehr wohl an Art.X:3 GATT 1994 gemessen werden könne. Dazu müsse der Schwerpunkt der Maßnahme *administrative in nature* sein und die Maßnahme dürfe nicht bereits von anderen Vorschriften des GATT 1994 erfasst werden. In diese Richtung gehend äußerten die USA im Verfahren *EC – Selected Customs Matters* die Idee, dass bereits dann ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorliege, wenn Normen oder Regelungen der EG-Mitgliedstaaten *selbst* – im konkreten Fall das jeweilige Sanktionsrecht (*penalties*) – inhaltlich unterschiedlich seien und nicht nur deren Anwendung[195].

a. Argumente der USA in *EC – Selected Customs Matters*

Dies sei den USA zufolge dann der Fall, wenn solche Gesetze und Regelungen gleichzeitig auch Hilfsmittel oder Instrumente bzw. Werkzeuge (*tools*) für die Anwendung anderer zollrechtlicher Normen seien, wie dies etwa bei den Normen des Sanktionsrechts (*penalty provisions*) der Fall sei[196]. Denn um die zollrechtlichen Normen des Gemeinschaftsrechts durchzusetzen (*enforcement*), bedürfe es des Sanktionsrechts, welches ansonsten keinen eigenständigen Sinn habe[197]. Die Durchsetzung sei damit Teil der Definition des Anwendens (*to administer*), da dies Ausführen und Vollziehen (*to execute = to put into effect*) bedeute[198]. Durch die Anwendung (*application*) der Normen des Sanktionsrechts werde gleichzeitig der ZK durchgeführt (*to carry out*)[199]. Die USA bezeichneten in diesem Zusammenhang ganz allgemein Regelungen von Zollverwaltungen zur Durchführung des ZK und der

194 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.116.
195 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 85 ff.
196 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Answers to 1st SPQ , Rn. 118.
197 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 98.
198 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 94, 98.
199 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Answers to 1st SPQ , Rn. 112.

ZKDVO – also etwa Verwaltungsvorschriften nach deutschem Verständnis – als Werkzeuge (*tools*) in diesem Sinne[200].

b. Argumente der EG in *EC – Selected Customs Matters*

Die EG wandte ein, dass bereits die bloße Existenz unterschiedlicher Regelungen der jeweiligen EG-Mitgliedstaaten zum Sanktionsrecht nicht zwingend zu einer unterschiedlichen Anwendung des Zollrechts führen müssten[201]. Zudem beträfen die Regelungen zum Sanktionsrecht gar nicht den Anwendungsbereich des Art.X:1 GATT 1994; Art.X:3(a) GATT 1994 wolle eben keine inhaltliche Harmonisierung von Vorschriften erzwingen[202]. Darüber hinaus sei das Sanktionsrecht der EG zu einem hinreichenden Grade harmonisiert[203].

c. Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters*

Das Panel lehnte sowohl den Ansatz der Entscheidung in *Argentina – Hides and Leather* (ohne allerdings ausdrücklich darauf einzugehen), als auch das Vorbringen der USA ab. Es entschied, dass sich Art.X:3(a) GATT 1994 allein auf die Anwendung der Gesetze und Regelungen, einschließlich der jeweiligen Verwaltungsvorgänge, beziehe, nicht aber auf die Gesetze und Regelungen als solche[204].

Zur Begründung führte das Panel aus, dass es wichtig sei, zwischen dem *Gegenstand der Anwendung*, also den Gesetzen und Regelungen selbst, und dem *Akt der Anwendung* der Gesetze und Regelungen unterscheiden zu können[205]. Die „*tool*-Idee“ würde eine solche Unterscheidung verwischen. Zudem würde der Wortlaut des Art.X:3(a) GATT 1994 mit der Formulierung „*to administer*“ weder beinhalten, dass Gesetze und Regelungen etc. als Gegenstand der Anwendung gleichzeitig auch einen Akt der Rechtswendung darstellen können, noch dass der Inhalt (*substance*) der jeweiligen Regelungen relevant sei[206]. Außerdem erfordere die Ansicht der USA eine Differenzierung zwischen solchen Gesetzen, die gleichzeitig auch „*tools*“ sind, und allen anderen. Für diesen differenzierenden Ansatz (*two-track, differential*

200 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Answers to 2nd SPQ, Rn. 72.
201 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 209.
202 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 189.
203 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 205 ff.
204 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 7.119.
205 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 7.115.
206 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 7.115, 7.117.

approach) gebe es im Wortlaut des Art.X:3(a) GATT 1994 keinerlei Anhaltspunkte[207].

d. Entscheidung des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters*

Der Appellate Body nimmt nunmehr genau eine solche Differenzierung vor, indem er zwischen den Gesetzen und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 auf der einen Seite und solchen Gesetzen und Regelungen unterscheidet, welche diese ausführen. Ausführende Gesetze können grundsätzlich auch inhaltlich im Rahmen des Art.X:3(a) GATT 1994 überprüft werden. Ein Verstoß ergibt sich aber erst, wenn Unterschiede unumgänglich auch in konkreten Fällen zur uneinheitlichen Anwendung der Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 selbst führen. Zur Begründung führt der Appellate Body lediglich aus, dass „kein Grund ersichtlich" sei, den Prüfungsgegenstand des Art.X:3(a) GATT 1994 nicht entsprechend zu erweitern[208].

e. Stellungnahme

Zunächst ist festzustellen, dass der Idee der USA und dem Ansatz des Appellate Body eine gewisse Logik nicht abzusprechen ist. Gleichwohl ist fraglich, ob dies ausreicht, um zu begründen, dass Hilfsmittel („*tools*") auch ihrem Inhalt nach an Art.X:3(a) GATT 1994 zu messen sind und Unterschiede quasi automatisch (so die USA) bzw. nach einer „Unumgänglichkeits-Prüfung" (Appellate Body) zu einem Verstoß führen.

So ist die Durchsetzung (*enforcement*) eines Gesetzes im Sinne einer Sanktionierung von Verstößen nicht identisch mit dessen Anwendung. Es ist schlicht etwas anderes, die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen eine Norm zu bestimmen und durchzusetzen, als die Norm selbst anzuwenden. Bei der Anwendung einer Norm einerseits und der Sanktionierung von Verstößen andererseits handelt es sich um zwei ganz unterschiedliche Fallgruppen.

Es besteht kein Anlass, die Definition der „einheitlichen Anwendung" (*uniform administration*) auch auf die Sanktionierung selbst auszuweiten. Nicht die Hilfsmittel der Rechtsanwendung müssen identisch sein. Erforderlich ist allein die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung selbst. Insoweit ist dem Panel und auch dem Appellate Body, welcher im Ergebnis die Einheitlichkeit der Verwaltungsprozesse oder Hilfsmittel ebenfalls nicht fordert, zuzustimmen. Auch unterschiedliche Werkzeuge – und um ein solches Werkzeug mag es sich etwa beim Sanktionsrecht durchaus handeln – können so angewandt werden, dass es in der Praxis zu einheitlichen Ergebnissen kommt.

---

207 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 7.118.

208 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 200.

Daher genügt es nicht, allein unterschiedliche Hilfsmittel nachzuweisen. Vielmehr muss ein unterschiedliches Ergebnis der Anwendung dieser Hilfsmittel in Form einer uneinheitlichen Rechtsanwendung einer *konkreten Norm* bzw. ein Bezug zu einer solchen nachgewiesen werden.

Wenn die USA daher anführen, dass ganz allgemein Regelungen von Zollverwaltungen zur Durchführung des ZK und der ZKDVO Werkzeuge (*tools*) in diesem Sinne seien, ist dem zu widersprechen. Nicht bereits die Unterschiedlichkeit etwa von Leitlinien und Verwaltungsvorschriften an sich führt zu einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, sondern erst das Zusammenspiel mit konkreten Normen des ZK oder der ZKDVO, welche in konkreten Fällen – gegebenenfalls aufgrund unterschiedlich lautender Leitlinien oder Verwaltungsvorschriften – unterschiedlich angewandt werden.

Gegen die „*tool*-Idee" sprechen auch ihre möglichen Konsequenzen. So werden beispielsweise ZK und ZKDVO in den verschiedenen Sprachen der EG angewandt. Daher könnte man anführen, dass auch die jeweiligen Sprachen ein Hilfsmittel zur Anwendung der Zollvorschriften seien. Da alle Sprachen sich im Detail unterscheiden, liegen auch unterschiedliche Instrumente oder Werkzeuge vor. Der Schluss, hieraus automatisch auf eine unterschiedliche Anwendung der Vorschriften zu schließen, ist aber voreilig. Zwar können verschiedene Sprachen die Anwendung desselben Gesetzeswerkes durchaus erschweren. Auch kann es zu unterschiedlichen Rechtsanwendungen kommen, welche ihren Ursprung im unterschiedlichen Verständnis der verschiedenen Sprachen haben. Ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ist jedoch nicht bereits dann gegeben, wenn das Recht durch unterschiedliche Sprachen angewandt wird. Der Verstoß muss immer in der uneinheitlichen Rechtsanwendung selbst liegen, nicht bereits im Gebrauch verschiedener Anwendungsmittel.

Der Ansatz des Panels in *Argentina – Hides and Leather* und die „*tool*-Idee" der USA wurden damit vom Panel in *EC – Selected Customs Matters* richtigerweise abgelehnt. Es sollte allein auf die Unterschiedlichkeit der Anwendung der Gesetze selbst, nicht bereits auf die der Hilfsmittel hierzu abgestellt und stets ein Bezug zur Anwendung einer bestimmten Norm hergestellt werden.

Insofern ist aber auch die Ausweitung der klaren Vorgaben des Panels durch den Appellate Body zu kritisieren. In einem ersten Schritt weitet dieser den Anwendungsbereich des Art.X:3(a) GATT 1994 auf die inhaltliche Prüfung bestimmter, ausführender Gesetze aus, um dann in einem zweiten Schritt die Ausweitung wieder zu begrenzen. Ein Verstoß liegt danach erst vor, wenn

entsprechende, inhaltlich Unterschiede „unumgänglich" („*necessarily*") auch zur uneinheitlichen Anwendung iSd Art.X:3(a) GATT 1994 führen.

In der Literatur ist diese Ausweitung unter Hinweis auf entsprechende Tendenzen in der bisherigen Rechtsprechung als „mit guten Gründen vertretbar" bezeichnet worden[209]. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass ohne Anhaltspunkte im Wortlaut der Norm und ohne einen Mehrwert zu erreichen, die Ausweitung des Prüfungsgegenstandes zu Abgrenzungsschwierigkeiten und damit zu Rechtsunsicherheit führt. Die strenge Vorgabe der „Unumgänglichkeits-Prüfung" durch den Appellate Body wird zudem praktisch zur Folge haben, dass trotz der deutlichen Ausweitung des Anwendungsbereichs die Ergebnisse denjenigen entsprechen werden, welche sich aus der Prüfung nach den Grundsätzen des Panels ergeben. Auch nach der Ansicht des Appellate Body reichen inhaltliche Differenzen nämlich allein nicht aus; im Rahmen der „Un-umgänglichkeits-Prüfung" wird stark – wenn nicht ausschließlich – auf die konkrete Anwendung der Gesetze und Regelungen abzustellen sein, um einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 nachzuweisen. Das Panel stellt ohne einen solchen Umweg, dem Wortlaut der Norm folgend, einzig auf diese Prüfung der Anwendung selbst ab, und wird somit ohne die Schwierigkeiten der Abgrenzung oder der Prüfung einer „Unumgänglichkeit" zu denselben Ergebnissen gelangen.

Letztlich ergeben sich also kaum praktische Unterschiede zwischen den Ansichten des Appellate Body und des Panels. Für die weitere Prüfung im Rahmen dieser Arbeit bleibt festzuhalten, dass inhaltliche Unterschiede ausführender Gesetze und Regelungen zwar nicht unbeachtlich sind, im Rahmen der Frage, ob ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorliegt, aber immer (auch oder ausschließlich) auf die konkrete Anwendung der Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 abzustellen ist.

II. Inhalt der Anforderungen: „*uniform*"

Nach der Festlegung des Anwendungsbereichs wandte sich das Panel den inhaltlichen Anforderungen des Art.X:3(a) GATT 1994 zu. Es interpretierte dazu das Wort "*uniform*". Diese Ausführungen sind nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens gewesen und somit vom Appellate Body nicht verändert worden, was dieser ausdrücklich feststellte[210].

209 Niestedt/Stein, AW-Prax 2006, S. 516 (517), welche im Ergebnis allerdings die Ansicht des Panels stützen.

210 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 212 (Fn. 475).

1. Allgemeine Definition

Als allgemeine Definition legte das Panel fest[211]:

> „*In summary, the interpretative material upon which the Panel is entitled to rely under the Vienna Convention in interpreting the term "uniform" in Article X:3(a) of the GATT 1994 indicates that that term covers, inter alia, geographic uniformity. In other words, administration should be uniform in different places within a particular WTO Member.*
>
> *Further, the Panel considers that the form, nature and scale of the alleged non-uniform adminstration and the laws, regulations, judicial decisions and rulings that are allegedly being administered in a non-uniform manner should be taken into consideration when interpreting the term "uniform" in Article X:3(a) of the GATT 1994 in the context of a particular case. The Panel considers that the narrower the challenge both in terms of the administration that is being challenged and the laws, regulations, decisions and rulings which are alleged to be administered in a non-uniform manner in a particular case, the more demanding the requirement of uniformity. The broader and more wide-ranging the challenge both in terms of the nature of administration that is being challenged and the specific laws, regulations, decisions and rulings or provisions thereof that are alleged to be administered in a non-uniform manner in a particular case, a less exacting standard of uniformity should be applied.*
>
> *The Panel also considers that the interpretation of the term "uniform" in Article X:3(a) of the GATT 1994 does not necessarily entail instantaneous uniformity. Rather, uniformity must be attained within a period of time that is reasonable. What is reasonable will depend upon the form, nature and scale of the administration at issue as well as the complexity of the factual and legal issues raised by the act of administration that is being challenged.*
>
> *It is the Panel's view that, in all cases, regardless of the form, nature and scope of administration at issue, administration should not fall below certain minimum standards of due process, which encompass notions such as notice, transparency, fairness and equity.*"

Damit stellte das Panel folgende Punkte fest:

– Art.X:3(a) GATT 1994 erfordert zunächst eine so genannte „*geographic uniformity*", das heißt die Rechtsanwendung (*administration*) muss an un-

211 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.135.

terschiedlichen Orten innerhalb des Territoriums eines WTO-Mitglieds einheitlich sein;

- „*form, nature and scale*"-Test: bei der Anwendung des Erfordernisses der „*uniformity*" auf den Einzelfall sind Art, Beschaffenheit und Ausmaß (*form, nature and scale*) der angeblichen uneinheitlichen Anwendung zu berücksichtigen; je konkreter bzw. begrenzter (*narrower*) der Verstoß, desto strengere Anforderungen (*more demanding*) sind an die Einheitlichkeit zu stellen; je allgemeiner bzw. vager (*broader and more wide-ranging*) der Verstoß, desto weniger genaue Anforderungen (*less exacting standards*) gilt es zu erfüllen;
- die einheitliche Anwendung muss zudem nicht unmittelbar und unverzüglich (*instantaneous*) erfolgen; es ist vielmehr eine angemessene Zeitspanne (*reasonable period of time*) zur Erreichung der einheitlichen Anwendung zu gewähren;
- ungeachtet dieser Ausführungen sind in jedem Fall gewisse Mindeststandards des ordnungsgemäßen Verfahrens und der Rechtsstaatlichkeit (*minimum standards of due process*) einzuhalten.

Das Panel in *EC – Selected Customs Matters* bezieht sich zunächst auf die bereits genannte Definition in *Argentina – Hides and Leather* und übernimmt sie insoweit, als es anmerkt, dass auch in dem Fall zunächst richtigerweise das Wörterbuch zur Bedeutung des Wortlauts von „*uniform*" konsultiert wurde[212]. Es folgert daraus und fasst zusammen, dass Art.X:3(a) GATT 1994 eine so genannte „*geographic uniformity*" verlange, also die einheitliche Verwaltung an verschiedenen Orten innerhalb eines WTO-Mitglieds[213].

2. Einschränkungen und Grenzen

Nach der Analyse des Wortlauts der Formulierung „*to administer in a uniform manner*" – richtigerweise geht es zunächst von den entsprechenden, auch hier eingangs genannten Definitionen im Sinne der *ordinary meaning* aus[214] – wendet sich das Panel in *EC – Selected Customs Matters* unter Bezugnahme auf Art. 31 Abs. 1 WVRK in seiner Auslegung von „*uniform*" auch dem Kontext von Art.X:3(a) GATT 1994 zu[215]. Dies ist legitim und entspricht den allgemeinen Auslegungsregeln.

---

212 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.123 (Fn. 263).
213 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.123.
214 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.103 ff., 7.123 f.
215 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.107 f., 7.125 ff.

a. Kontext

Das Panel stellt einen unmittelbaren Bezug her zur Bedeutung von „*to administer*“, in dessen Kontext „*uniform*“ ausgelegt werden müsse[216]. So sei es unmöglich, ein starres Konzept der Einheitlichkeit zu definieren, da sich diese Einheitlichkeit durch den Bezug zu „*administration*“ auf alle unterschiedlichen Arten, Beschaffenheiten und Ausmaße (*form, nature and scale*) einer möglichen uneinheitlichen Anwendung beziehe[217]. Ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 könne einerseits hinsichtlich einer einzelnen, bestimmten gesetzlichen Regelung (*single, specific legislative provision*) vorliegen, aber auch hinsichtlich der Anwendung (*administration*) eines ganzen Gesetzeswerkes (*vast body of legislative provisions*)[218]. Das Panel sieht sich außerstande, alle Möglichkeiten zwischen diesen Extremen mit einer einzigen Definition abzudecken.

Hieraus folgert es, dass bei der Anwendung des Erfordernisses der „*uniformity*“ auf den Einzelfall Art, Beschaffenheit und Ausmaß (*form, nature and scale*) der angeblichen uneinheitlichen Anwendung zu berücksichtigen sind: Je konkreter bzw. begrenzter (*narrower*) der Verstoß, desto strengere Anforderungen (*more demanding*) sind an die Einheitlichkeit zu stellen, je allgemeiner bzw. vager (*broader and more wide-ranging*) der Verstoß, desto weniger genaue Anforderungen (*less exacting standards*) gilt es zu erfüllen.

Grundsätzlich scheint dies ein zielgerichteter Ansatz zu sein, welcher durch ein umfassendes Konzept versucht, die Frage der Einheitlichkeit in Art.X:3(a) GATT 1994 zu klären. Hierin besteht die Besonderheit der Entscheidung. Dem Problem, einen sehr allgemeinen, unbestimmten Rechtsbegriff auf eine Vielzahl möglicher Fälle anzuwenden, wird mit einer flexiblen Auslegung begegnet. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da einerseits eine nähere Umschreibung der Einheitlichkeit erfolgt ist, die auch notwendig war, und andererseits realistisch eingeschätzt wurde, dass eine zu enge Definition in bestimmten Fällen nicht durchführbar ist.

b. Sachzusammenhang (*factual context*) als Hilfsmittel der Auslegung (*supplementary means of interpretation*)

Das Panel zog in *EC – Selected Customs Matters* zur Auslegung des Begriffs „*uniform*“ auch den Sachzusammenhang (*factual context*) als Hilfsmittel (*supplementary means of interpretation*) heran, wich vom zuvor festgestellten Wortlaut (*ordinary meaning*) der Einheitlichkeit ab und berief sich

216 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.125.
217 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.128.
218 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.127.

dabei auf Art. 32 WVRK[219]. Auch die genannte Definition des Begriffs „*uniform*“ aus dem Fall *Argentina – Hides and Leather* veränderte es auf diese Weise[220].

Generell ermöglicht es Art. 32 WVRK, auch vorbereitende Arbeiten (*travaux préparatoires*) zu einem Vertrag sowie die Umstände seines Abschlusses als ergänzende Auslegungsmittel heranzuziehen, sollte eine Auslegung nach Art. 31 WVRK die Bedeutung des Vertrags etwa zu einem offensichtlich sinnwidrigen oder unvernünftigen Ergebnis führen[221]. Im Ergebnis stellte das Panel jedenfalls drei wichtige Dinge fest:

– Erstens: Art.X:3(a) GATT 1994 verlange keine absolute Einheitlichkeit (*absolute uniformity*), da dies unvernünftig (*unreasonable*) sei (Art. 32 WVRK)[222],
– zweitens: dass Art.X:3(a) GATT 1994 nicht unbedingt die augenblickliche und gleichzeitige Einheitlichkeit der Anwendung erfordere[223], und
– drittens: dass gleichwohl in allen Fällen ein Mindeststandard des ordnungsgemäßen Verfahrens eingehalten werden müsse[224].

Zur Begründung führt das Panel aus, dass in der heutigen Zeit Zollbehörden mit Millionen von Akten der Zollverwaltung betraut sind, und es so praktisch unmöglich sei, absolute Einheitlichkeit inhaltlicher Art oder zu jedem Zeitpunkt zu erreichen[225]. Solche Anforderungen seien für die meisten Zollverwaltungen schlicht nicht durchführbar.

Der Rückgriff auf Art. 32 WVRK stellt eine Besonderheit im Auslegungsvorgang des Panels dar. Diese ergibt sich zunächst daraus, dass von dem nach Art. 31 WVRK ermittelten Wortlaut ausdrücklich abgewichen wurde. Darüber hinaus wurde zur Begründung insbesondere der Sachzusammenhang (*factual context*) herangezogen, wobei sich das Panel auf Art. 32 WVRK (Auslegung nach Art. 31 WVRK *unreasonable*) berief.

Dieses Vorgehen mutet etwas ungewöhnlich an und war im Grunde auch gar nicht notwendig. Es entspricht zwar den anerkannten Auslegungsregeln,

219 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.130.
220 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.130 ff.
221 Brownlie, International Public Law, S. 605; K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 145.
222 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.131.
223 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.132.
224 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.134.
225 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.131, 7.132.

Art. 32 WVRK, wie geschehen, im Anschluss an eine Auslegung gemäß Art. 31 WVRK ergänzend hinzuzuziehen, um vorgeblich unvernünftige oder unangemessene (*unreasonable*) Ergebnisse einzuschränken[226]. Fraglich ist aber, ob eine „absolute Einheitlichkeit" nur über den eher seltenen Weg der ergänzenden Auslegung, unter Verweis auf ein unvernünftiges oder unangemessenes Ergebnis gemäß Art. 32 WVRK, abgelehnt werden kann. Denn der Verweis auf den Sachzusammenhang entspricht jedenfalls nicht den in Art. 32 WVRK geregelten und anerkannten Fällen, wonach als ergänzende Auslegungsmittel vorbereitende Arbeiten zu einem Vertrag (*travaux préparatoires*) hinzugezogen werden können[227]. Ein Bezug des Art. 32 WVRK auch zur Auslegungsmethode des Sachzusammenhangs ist zumindest nicht offensichtlich, auch wenn das Panel insoweit (unter Zitierung der Rechtsprechung des Appellate Body[228]) anführte, dass die Aufzählung in Art. 32 WVRK nicht abschließend sei[229].

Die vom Panel entwickelte Auslegung ist inhaltlich jedoch schlüssig und konsequent. Sie kann daher bereits aus Kontext bzw. Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 hergeleitet werden[230]. Denn Art.X:1 GATT 1994 legt dar, auf welche Normen sich Art.X:3(a) GATT 1994 mit dem Erfordernis der einheitlichen Anwendung bezieht, nämlich vornehmlich auf solche – vereinfacht gesagt – des *zoll*rechtlichen Bereichs. Damit ist man aber bereits bei der Argumentation des Panels angelangt, dass es den Zollbehörden aus der Natur der Sache – den tagtäglichen, millionenfachen *Zoll*abfertigungen – unmöglich ist, absolute Einheitlichkeit zu erreichen. Dies ergibt bereits der Zusammenhang mit Art.X:1 GATT 1994. Aufgrund des Verweises auf Art.X:1 GATT 1994 entspricht es sowohl Kontext als auch Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994, dass praktisch Unmögliches wie die absolute Einheitlichkeit millionenfacher Zollabfertigungen weder gefordert werden kann noch soll. Ein Rückgriff auf Art. 32 WVRK und ergänzende Auslegungsmittel ist daher gar nicht notwendig. Dasselbe Ergebnis kann (und sollte) bereits bei einer Auslegung iSd Art. 31 WVRK erreicht werden.

226 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 145.
227 K. Ipsen (Heintschel von Heinegg), Völkerrecht, S. 145.
228 Appellate Body *EC – Chicken Cuts* (WT/DS 269 und 286/AB/R), Rn. 283.
229 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.130 (Fn 267).
230 Vgl. ähnlich die „selbstkritischen" Anmerkungen des Panels zu diesem Punkt: Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.130 (Fn 267), mit Verweis auf den Appellate Body, welcher den „factual context" ebenfalls eher mit Wortlaut und Kontext in Verbindung bringt: Appellate Body *EC – Chicken Cuts* (WT/DS 269 und 286/AB/R), Rn. 176.

c. Sonstige Einschränkungen und Grenzen

Fraglich ist, inwiefern die nunmehr ergangene Entscheidung mit der bisherigen Rechtslage zu Einschränkungen und Grenzen des Begriffs der Einheitlichkeit vereinbar ist.

aa. *No broad anti-discrimination / Minimum standards / Minor variations*

Bereits nach bisheriger Rechtslage wurde das Erfordernis der einheitlichen Rechtsanwendung insoweit eingeschränkt, als dass unterschiedliche Produkte ungleich behandelt werden durften und dass eine Toleranzgrenze existierte, unterhalb derer gewisse minimale, administrative Unterschiede hingenommen werden mussten.

Das Panel widerspricht in seiner Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters* dieser bisherigen Rechtsprechung nicht, sondern entwickelt sie weiter, indem es differenziertere Grundsätze aufstellt. Interessant ist hierbei, dass es die „Mindeststandard"-Problematik aufgreift. Dies geschieht aber nicht, wie von der EG gefordert, indem ein Mindeststandard als Obergrenze der einheitlichen Anwendung festgelegt wird, sondern als deren Untergrenze. Darüber hinaus werden die Ansprüche an eine Einheitlichkeit immer strenger, je konkreter eine Norm bzw. eine bestimmte Art der Verwaltung benannt werden kann. Absolute Einheitlichkeit wird von Art.X:3(a) GATT 1994 aber keinesfalls verlangt. Dies entspricht in etwa der Entscheidung des GATT Panels in *EEC – Dessert Apples*, wonach kleinere Abweichung hinzunehmen sind.

Neu und bedeutsam an der Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters* ist, dass erstmals ein Gesamtkonzept entwickelt wurde, welches Art.X:3(a) GATT 1994 zu fassen versucht. Hauptmerkmal dieses Konzepts ist die Komponente der Flexibilität.

bb. *Pattern of decision making*

Im Verfahren *EC – Selected Customs Matters* widersprachen die USA der Ansicht der EG, dass bestimmte Entscheidungs-Muster notwendig seien, um einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu begründen[231]. Weder der Wortlaut des Art.X:3(a) GATT 1994 selbst noch die Definition des Panels in *Argentina – Hides and Leather* enthielten ein solches Erfordernis[232]. Die Ausführungen in *US – Hot Rolled Steel* beträfen zudem nicht das Fehlen einer einheitlichen Anwendung des Zollrechts an unterschiedlichen Orten

231 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 26 ff.
232 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), SWS, Rn. 26, 27.

(*lack of geographical uniformity*) und seien damit für die konkrete Problematik nicht einschlägig[233].

Die Frage, ob aus Art.X:3(a) GATT 1994 ein „*pattern*-Erfordernis" abzuleiten ist, beantwortete das Panel in *EC – Selected Customs Matters* mit dem dargestellten Konzept, wonach unter anderem höhere Anforderungen an die Einheitlichkeit zu stellen sind, je fundierter der mögliche Verstoß dargelegt ist. Verglichen zum „*pattern*-Ansatz" weisen damit beide Varianten in ähnliche Richtungen, sind aber doch sehr verschieden. Daher ist die Entscheidung insgesamt als Ablehnung des „*pattern*-Ansatzes" unter Einführung eines verwandten, aber doch gänzlich anderen Tests zu werten.

III. Ergebnis

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass Art.X:3(a) GATT 1994 dem Panel in *EC – Selected Customs Matters* zufolge keine absolute Einheitlichkeit fordert. Auch setzt es für eher vage Verstöße nur einen entsprechend weniger strengen Maßstab an. Es spricht diesbezüglich aber von Mindeststandards, die einzuhalten seien. Bei näher definierten Verstößen sind entsprechend strengere Anforderungen an die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung zu stellen.

D. Ergebnis: Erstmals Versuch eines umfassenden Konzepts zu Art.X:3(a) GATT 1994

Die Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* wendet bei der Auslegung der Formulierung „*to administer in a uniform manner*" in Art.X:3(a) GATT 1994 rechtstechnisch nachvollziehbar – mit Ausnahme der etwas umständlichen Anwendung des Art. 32 WVRK – die allgemeinen Auslegungsregeln an.

Inhaltlich stellen die Berichte des Panels und des Appellate Body eine Weiterentwicklung der bisherigen Rechtsprechung zu Art.X:3(a) GATT 1994 dar. Zwar wehrten sich Panel und Appellate Body erfolgreich dagegen, auch das Zollrechtsystem der EG als solches umfassend bewerten zu müssen. Auf der anderen Seite versuchten Panel und Appellate Body gleichwohl erstmals selbst – bezogen auf den Prüfungs*maßstab* – ein umfassendes Konzept zur Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 zu entwickeln.

233 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Opening Statement FPM, Rn. 19.

Dies gelingt allerdings nur zu Lasten eines großen Maßes an Flexibilität. Die Entscheidungen stellen in ihrer Auslegung stark auf den jeweiligen Einzelfall ab. Das Panel verlangt, unterschiedliche Fälle je nach Umfang des Vorwurfs der Uneinheitlichkeit unterschiedlich streng zu bewerten. Hierin liegt gleichzeitig die grundsätzliche Gefahr bzw. Schwäche der vorliegenden Entscheidung. Durch die Möglichkeit der flexiblen Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 wird zwangsläufig ein Weniger an Vorhersehbarkeit in Kauf genommen.

Insgesamt scheint es aber, dass die Einführung eines flexiblen Tatbestandsmerkmals notwendig ist, um der sehr allgemeinen Definition der „einheitlichen Anwendung" in Art.X:3(a) GATT 1994 zu praktischer Relevanz zu verhelfen. Gleichzeitig ist es zu begrüßen, dass sich Panel und Appellate Body zur Frage des Anwendungsbereichs des Art.X:3(a) GATT 1994 äußerten. Hier ist lediglich bedauerlich, dass der Appellate Body nicht an den klaren Vorgaben des Panels, wonach es im Rahmen des Art.X:3(a) GATT 1994 immer allein auf die Anwendung von Gesetzen und nicht auf deren Inhalt ankommt, festhielt. Dies wird sich aufgrund des Erfordernisses einer „Unumgänglichkeits-Prüfung" aber kaum in der Praxis auswirken.

Dadurch, dass es sowohl Panel als auch Appellate Body erfolgreich vermieden, eine Entscheidung über die Vereinbarkeit des Systems der Anwendung des EG-Zollrechts mit dem Recht der WTO treffen zu müssen, sahen sich sowohl die USA als auch die EG als Sieger des Verfahrens an. Das Büro des zuständigen United States Trade Representative ließ verlautbaren, dass der „Appellate Body gegen das System der Verwaltung des EG-Zollrechts" entschieden habe[234]. Die Kommission hingegen äußerte, dass die „WTO die US-Beschwerden zurückgewiesen" und „bestätigt" habe, dass „das System der EG-Zollverwaltung hohe Anforderungen" erfülle und „WTO-konform" sei[235]. Die weiterhin offenen Rechtsfragen, welche auch nach den Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane in *EC – Selected Customs Matters* bestehen und zu diesen konträren Kommentaren der Parteien führten, sollen im Folgenden näher untersucht werden.

234 Office of the United States Trade Representative, *Press Release* 13.11.2006.
235 Presse-Veröffentlichung der Europäischen Kommission vom 14.11.2006.

Kapitel III: Die Anwendung des Zollrechts in der Praxis

Fraglich ist nunmehr, wie sich die Regelung des Art.X:3(a) GATT 1994 und die Grundsätze der Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* auf das sonstige Zollrecht auswirken.

Das Zollrecht der EG ist in weiten Teilen harmonisiert. Der ZK regelt ausführlich etwa das Zollwertrecht, das Recht der Zollverfahren und das Zollschuldrecht. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Bereichen, in denen gemeinschaftsrechtliche Regelungen fehlen. Hinsichtlich dieser nicht geregelten Gebiete kann ein unterschiedlicher Grad des Fehlens von Regelungen festgestellt werden. In weiten Teilen des allgemeinen Verfahrensrechts existieren gar keine Regelungen. An anderen Stellen verweist der ZK auf geltendes (nationales) Recht, anstatt eigene Regelungen zu treffen. Teilweise sieht der ZK bloß allgemeine Regelungen vor, gibt die Befugnis zur Regelung von Einzelheiten aber an die Mitgliedstaaten oder Behörden der Mitgliedstaaten weiter. Daneben eröffnen zahlreiche Normen des ZK den Behörden eigene Entscheidungsspielräume, wie dies bei Ermessensnormen der Fall ist, sowie bei Normen, die unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Im Unterschied zu den vorgenannten Fallgruppen kommen Ermessensnormen und unbestimmte Rechtsbegriffe in allen Teilbereichen des ZK vor, also auch in denjenigen, die gänzlich harmonisiert sind.

Diese Untersuchung widmet sich insbesondere den genannten Bereichen des ZK. Denn gerade hier ist ein Konflikt zwischen den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen und dem Gemeinschaftsrecht möglich, was zu uneinheitlichen Handhabungen führen könnte. Art. 1 Abs. 1 UA 2 des Entwurfs der Kommission zum ZK sah noch ausdrücklich vor, dass einzelstaatliches Recht nur insoweit gilt, als dies im Gemeinschaftsrecht vorgesehen ist[236]. Diese Regelung war im Rat nicht konsensfähig und ist daher nicht in den ZK übernommen worden[237]. Welche Auswirkungen hat dies aber auf die Rechtsanwendung in der Praxis? Es sollen daher verschiedene Fallgruppen gebildet werden, bei denen wegen der den EG-Mitgliedstaaten bzw. Zollbehörden grundsätzlich eingeräumten Entscheidungsspielräume jeweils eine Art Anfangsverdacht für eine uneinheitliche Handhabung gegeben ist:

– die Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe,

---

236 ZK-Entwurf – Vorschlag der Kommission, ABl. 1990 Nr. C 128, S. 1 (4).
237 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 11.

– administratives Ermessen,
– Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Zollbehörden,
– Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Mitgliedstaaten,
– Verweis des ZK auf geltendes Recht,
– Lücken des ZK – Bereiche die von diesem gar nicht geregelt sind.

Die aufgeführte Reihenfolge der Fallgruppen ergibt sich aus deren abfallender Regelungsdichte: angefangen bei unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen im Rahmen weitgehend harmonisierter Bereiche des ZK bis hin zum gänzlichen Fehlen jeglicher Normen. Die Frage ist also, ob Normen dieser Fallgruppen uneinheitlich iSd Art.X:3(a) GATT 1994 angewandt werden.

Prüfungsgegenstand sind nicht allgemein der ZK oder die ZKDVO als abstrakte Gesetzeswerke. Vielmehr sind jeweils ganz spezifische, einzelne Normen hinsichtlich ihrer Anwendung an Art.X:3(a) GATT 1994 zu messen.

Ganz allgemein bedeutet die Auswahl von Normen aus dem ZK und der ZKDVO, dass regelmäßig der Anwendungsbereich des Art.X:1 GATT 1994, auf welchen sich Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht, gegeben ist. Danach sind insbesondere *zoll*rechtliche Gesetze und sonstige Vorschriften Gegenstand der geforderten einheitlichen Anwendung.

Zudem hat die Auswahl ganz spezifischer, einzelner Normen des Zollrechts Auswirkungen auf die Prüfung des Erfordernisses der Einheitlichkeit selbst. Das Panel entschied in *EC – Selected Customs Matters*, dass, je konkreter bzw. begrenzter (*narrower*) der mögliche Verstoß, desto strengere Anforderungen (*more demanding*) an die Einheitlichkeit zu stellen seien. Die Prüfung eines Verstoßes in Bezug auf einzelne Normen charakterisierte das Panel regelmäßig als *narrow*. Daher sind bei der Untersuchung in allen Bereichen, die Gegenstand dieser Arbeit sind, strenge Anforderungen an die Einheitlichkeit zu stellen.

A. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch unbestimmte Rechtsbegriffe

Die erste Fallgruppe, die zur Untersuchung der einheitlichen Anwendung des Zollrechts gebildet werden soll, ist diejenige der so genannten „unbestimmten Rechtsbegriffe“: Wenden die Behörden der Mitgliedstaaten solche Rechtsbegriffe einheitlich iSd WTO-Rechts an?

Die meisten Normen enthalten solche Begriffe. Nach deutschem Rechtsverständnis sind dies Begriffe, die mehrdeutig oder deutungsfähig sind[238]. Unbestimmte Rechtsbegriffe finden sich in allen Bereichen des ZK und nicht nur in solchen mit Harmonisierungsrückständen.

I. Panel- und Appellate Body-Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters*

Nachdem das Panel in *EC – Selected Customs Matters* klargestellt hatte, dass es nicht das System der Anwendung des Zollrechts der EG an sich überprüfen werde, untersuchte es einige Einzelfälle, die die USA exemplarisch für weitere Verstöße bzw. die angeblichen Schwächen des Systems präsentiert hatten. Das Vorgehen des Panels bei der Überprüfung dieser Einzelfälle sowie der diesbezügliche Teil der Entscheidung des Appellate Body lassen Rückschlüsse zu, auf welche Art und Weise die Anwendung des Zollrechts in der EG generell an Art.X:3(a) GATT 1994 zu messen ist.

1. Unterschiede in der zolltariflichen Einreihung von Waren (*tariff classification*)

Das Panel entschied in *EC – Selected Customs Matters*, dass die EG dadurch gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstoßen habe, dass Zollbehörden verschiedener EG-Mitgliedstaaten bestimmte technische Geräte – LCD-Flachbildschirme (*liquid crystal display flat monitors*) mit DVI (*digital video interface*) – unterschiedlich zolltariflich eingereiht hatten; diese Unterschiede waren nach Ansicht des Panels auch nicht durch die Anrufung des Ausschusses für den Zollkodex oder durch Verordnungen der Kommission beseitigt worden[239]. Zollbehörden in den Niederlanden hatten LCD-Flachbildschirme mit DVI als „*video monitors*“ unter der Position 8528 des gemeinsamen Zolltarifs der EG eingereiht, wohingegen Zollbehörden in anderen EG-Mitgliedstaaten diese als „*computer monitors*“ unter Position 8471 eingereiht hatten[240], was jeweils zu unterschiedlichen Zollsätzen führte. Der Verstoß wurde darin gesehen, dass unterschiedliche Zollbehörden eine einheitliche Warenbeschreibung des gemeinsamen Zolltarifs, also einer Verordnung des Gemeinschaftsrechts, unterschiedlich auf ein und denselben Sach-

238 Erichsen/Ehlers (*Ossenbühl*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 215; Wolff/Bachof/Stober, *Verwaltungsrecht (Band 1)*, S. 443.

239 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.305.

240 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.294.

verhalt – und zwar den der LCD-Flachbildschirme mit DVI – angewandt hatten. Der Appellate Body bestätigte diese Ausführungen des Panels[241].

2. Unterschiede im Rahmen von Erläuterungen (*interpretative aid*)

In einem ganz ähnlichen Fall erkannte das Panel ebenfalls auf einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Grund war die unterschiedliche Einreihung ein und derselben Warenart (*blackout drapery lining*) in verschiedenen EG-Mitgliedstaaten. Dieser Fall zeichnete sich zusätzlich dadurch aus, dass eine Zollverwaltung – nämlich die deutsche – dabei auf eine konkrete Dienstanweisung (*German interpretative aid*) vertraut hatte[242]. Diese Erläuterung enthielt bestimmte Kriterien, auf welche bei der Einreihung der Ware abzustellen war[243]. Hierzu stellte das Panel fest[244]:

> „*In the Panel's view, a system of customs administration which allows or, at least, does not prevent customs authorities from unilaterally relying upon interpretative aids in carrying out their functions, which are not provided for in the binding rules applicable to all customs authorities, such as in the European Communities, could lead to non-uniform administration in violation of Article X:3(a) of the GATT 1994 in certain circumstances.*"
>
> „*In conclusion, the Panel considers that the administrative process leading to the tariff classification of blackout drapery lining amounts to non-uniform administration within the meaning of Article X:3(a) of the GATT 1994. The Panel considers that the acts of non-uniform administration which occurred between 1999 and 2002 with respect to the tariff classification of blackout drapery lining continue to have potential effect. In particular, German customs authorities may rely upon an interpretative aid particular to Germany in deciding how to classify blackout drapery lining whereas, apparently, customs authorities in other member States do not rely upon the same aid.*"

Demnach sollte gelten:

– Ein System der Zollverwaltung (*system of customs administration*), welches es zulässt bzw. es zumindest nicht verhindert, dass nationale Zollbehörden einseitig auf Erläuterungen (*interpretative aid*) vertrauen, welche nicht Teil des zwingenden Rechts aller Zollbehörden in der EG sind, kann

241 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 244 ff., 260.

242 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.229 ff.

243 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.268.

244 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.267, 7.276.

unter bestimmten Umständen zur einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 führen;

– ein Verstoß wurde im konkreten Fall unter anderem dadurch festgestellt, dass der Verwaltungsvorgang (*administrative process*) dergestalt ist, dass die deutschen Zollbehörden auf eigene Erläuterungen zurückgriffen, die den Zollbehörden anderer EG-Mitgliedstaaten nicht vorliegen; daher hat die bisherige uneinheitliche Einreihungen von Waren auch weiterhin potentielle Auswirkungen.

Diesen Teil der Entscheidung des Panels hob der Appellate Body jedoch auf[245]. Insbesondere kritisierte er, dass das Panel nicht die unterschiedlichen Entscheidungen der jeweiligen Zollbehören selbst, sondern allein den diesbezüglichen Vorgang (*administrative process*) als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 wertete[246]. Das Panel habe offen gelassen, ob die festgestellten Unterschiede hinsichtlich der Klassifizierung der Warenart aufgrund tatsächlicher Unterschiede objektiv gerechtfertigt sind. Damit fehlte es aber aus Sicht des Appellate Body an der Feststellung einer uneinheitlichen Anwendung iSd Art.X:3(a) GATT 1994; aus den Unterschieden hinsichtlich der Erläuterungen bzw. des Verwaltungsvorganges allein lasse sich jedoch kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 herleiten[247]; ein solcher liege erst vor, wenn es dadurch unumgänglich (*necessarily*) zu einer uneinheitlichen Klassifizierung von Waren komme[248].

Diese Ausführungen des Panels und des Appellate Body betreffen ganz speziell den Bereich des Zolltarifrechts und der Einreihung von Waren. Gleichwohl können einige allgemeinere Lehren daraus gezogen werden:

– Treffen Zollbehörden unterschiedlicher EG-Mitgliedstaaten in der Anwendung einheitlicher, abstrakter Begriffe auf den konkreten Einzelfall unterschiedliche Entscheidungen, verstößt dies gegen Art.X:3(a) GATT 1994;

– vertraut eine Zollbehörde auf Erläuterungen zu einer Norm des Gemeinschaftsrechts, die in ihrem Anwendungsbereich auf diesen EG-Mitgliedstaat begrenzt sind, führt dies (nur) dann zu einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, wenn es dadurch unumgänglich zu einer uneinheitlichen Klassifizierung von Waren kommt.

245 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 242.
246 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 241.
247 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 239.
248 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 240.

3. Unterschiedliche Anwendung durch unterschiedliche nationale Richtlinien (*guidances*)

In einem weiteren konkreten Beispielsfall, welchen das Panel in *EC – Selected Customs Matters* untersuchte, ging es um das Umwandlungsverfahren (*processing under customs control*)[249]. Dieser Teil der Entscheidung war nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens vor dem Appellate Body. Zur Genehmigung des Umwandlungsverfahrens, durch welches eine Abgabenbegünstigung erreicht werden kann, wenn eine Nichtgemeinschaftsware im Zollgebiet vor Überführung in den freien Verkehr „umgewandelt" wird, müssen grundsätzlich gewisse „wirtschaftliche Voraussetzungen" erfüllt sein, Art. 133 e) ZK, Art. 502 Abs. 3 ZKDVO. In einigen Fällen wird die Erfüllung dieser Voraussetzungen vermutet, Art. 552 Abs. 1 Satz 1 ZKDVO iVm Anhang 76. In den hiervon nicht umfassten Fällen müssen die „wirtschaftlichen Voraussetzungen" gesondert geprüft werden, Art. 552 Abs. 1 Satz 2 ZKDVO.

Die USA warfen der EG vor, Art.X:3(a) GATT 1994 dadurch verletzt zu haben, dass es in Frankreich und Großbritannien inhaltlich unterschiedliche nationale Richtlinien (*guidances*) der Zollbehörden zur Anwendung von Art. 133 e) ZK und Art. 502 Abs. 3, 552 Abs. 1 ZKDVO gebe und die Prüfung der „wirtschaftlichen Voraussetzungen" damit in diesen Ländern unterschiedlich sei[250]. In Frankreich handelte es sich dabei um das *Bulletin officiel des douanes no. 6527*, in Großbritannien um die *Public Notice 237* des HM Customs and Excise (heute: HM Revenue and Customs)[251]:

> „*In the context of the United States' allegations of non-uniform administration of EC law regarding processing under customs control, the Panel understands that the act(s) of administration which the United States challenges is the manner in which the French and UK customs authorities apply EC customs law. In suppport of its challenge, the United States relies upon guidance issued by the French and UK customs authorities respectively concerning the administration of EC law on processing under customs control.*"

Das Panel prüfte (richtigerweise) die jeweiligen Richtlinien im Zusammenhang mit der Anwendung der konkreten Norm des ZK, auf die sie sich bezogen. Die Richtlinien wurden (lediglich) herangezogen, um Art und Weise der Anwendung beurteilen zu können, auf welche dann aber konkret abzu-

249 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.446 ff.
250 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.447 f.
251 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.460.

stellen war. Dies ist also kein Fall der bereits näher erläuterten, so genannten „*tool*-Problematik“. Im Rahmen der „*tool*-Problematik“ fehlte der konkrete Bezug zu einer einzelnen Norm des EG-Zollrechts. Allein aus den Unterschieden der „*tools*“ sollte ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 hergeleitet werden. Hier wird dagegen umgekehrt verfahren. Im Zentrum steht die Anwendung einer konkreten Norm des ZK. Erst die Frage, ob diese in der Praxis einheitlich angewandt wird im Sinne des Art.X:3(a) GATT 1994 soll durch Vergleich von Richtlinien, welche sich konkret auf die entsprechende Norm beziehen, überprüft werden.

Im Ergebnis entschied das Panel nach Vergleich beider Richtlinien, dass die USA weder eine substantielle Abweichung (*substantive divergence*) zwischen den französischen und den britischen Richtlinien nachgewiesen, noch den Nachweis erbracht haben, dass die Art und Weise, wie diese Richtlinien in der Praxis angewandt würden, uneinheitlich im Sinne des Art.X:3(a) GATT 1994 sei[252]:

> „*In the light of the foregoing, the Panel considers that the United States has not proved the existence of a substantive divergence in French and UK guidance regarding the administration of provisions of EC customs law governing processing under customs control. Furthermore, the United States has provided no evidence that the manner in which the French and UK customs authorities actually apply such guidance in practice is non-uniform within the meaning of Article X:3(a) of the GATT 1994.*“

Es lag damit im Ergebnis kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor, da sich die Richtlinien nicht substantiell unterschieden. Aus den genannten Ausführungen kann aber gleichwohl geschlossen werden, dass es zu einem Verstoß kommen kann, wenn

- eine konkrete Norm des Zollrechts dadurch uneinheitlich angewandt wird (*administration*), dass Richtlinien (*guidances*) von Zollbehörden verschiedener EG-Mitgliedstaaten substantielle Abweichungen (*substantive divergences*) voneinander aufweisen, und/oder
- die Art und Weise, wie solche Richtlinien in der Praxis verwendet werden, uneinheitlich im Sinne des Art.X:3(a) GATT 1994 ist.

Es stellt sich die Frage, ob diese zweite Variante auch nach der Entscheidung des Appellate Body noch Bestand haben kann. Zwar war dieser Teil der Panel-Entscheidung nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens. Gleich-

252 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.464.

wohl sollen die grundsätzlichen Erwägungen des Appellate Body hier nicht unbeachtet bleiben. Danach können Verwaltungsabläufe (*administrative processes*) zwar Gegenstand einer Prüfung des Art.X:3(a) GATT 1994 sein, es wird aber keine Einheitlichkeit auch dieser Verwaltungsabläufe selbst verlangt. Folglich wird man in Fällen, in denen allein die Art und Weise, wie Richtlinien in der Praxis angewandt werden, bemängelt wird, nicht ohne weiteres bzw. nicht ohne Bezug auf eine konkrete Anwendung einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 annehmen können.

Jedenfalls aber gilt, dass immer dann, wenn ein konkreter Fall – als Ergebnis eines Verwaltungsablaufs – nachgewiesen wird, in welchem dieselbe Situation von zwei unterschiedlichen Behörden unterschiedlich entschieden wird, ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 bereits in diesem unterschiedlichen Ergebnis des Einzelfalls begründet ist.

Zudem stellen auch substantielle Abweichungen von Richtlinien verschiedener EG-Mitgliedstaaten, die sich auf konkrete Anwendungen von Normen des Zollrechts beziehen, einen Verstoß dar. Denn solche Richtlinien werden in der Regel von den Zollbehörden selbst verfasst. Daraus folgt, dass sie praxisnah nur die Dinge regeln, die tatsächlich wichtig sind und in der tagtäglichen, zollrechtlichen Abwicklung vorkommen. Solche Richtlinien sind gerade dazu da, in der Praxis verwendet zu werden. Die Existenz von verschiedenen Richtlinien mit substantiellen Abweichungen ist ein Nachweis für eine uneinheitliche Anwendung der zollrechtlichen Norm, auf welche sie sich jeweils beziehen.

4. Ergebnis

Zusammenfassend kann festgehalten werden:

- Wenden verschiedene Zollbehörden abstrakte Begriffe (Warenbegriffe bei der Einreihung / Begriffe des ZK wie „wirtschaftliche Voraussetzungen“) auf ein und denselben Sachverhalt unterschiedlich an, verstößt dies gegen Art.X:3(a) GATT 1994;
- Unterschiede im Verwaltungsvorgang (*administrative process*) ergeben einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, wenn es dadurch unumgänglich (*necessarily*) zu einer uneinheitlichen Klassifizierung von Waren kommt;
- substantielle Unterschiede (*substantive divergences*) zum Beispiel in (unverbindlichen) Richtlinien (*guidances*) der Zollbehörden, welche die Anwendung einer konkreten Norm des EG-Zollrechts betreffen und in ihrer Anwendung auf einen EG-Mitgliedstaat begrenzt sind, können einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 belegen;

– in allen genannten Fällen bezeichnete das Panel den Vorwurf (*challenge*) der uneinheitlichen Anwendung als konkret (*narrow*)[253], so dass generell für Fälle, in denen die Anwendung nur einer bestimmten Norm des ZK oder der ZKDVO an Art.X:3(a) GATT 1994 gemessen wird, die Anforderung an die Einheitlichkeit der allgemeinen Definition zufolge streng sind (*high degree of uniformity is required*).

Die Prüfungsreihenfolge des folgenden praktischen Teils dieser Arbeit orientiert sich an diesen genannten Ergebnissen. Zu untersuchen ist, ob in Deutschland, Österreich und Großbritannien konkrete Normen des ZK oder der ZKDVO uneinheitlich im Sinne des Art.X:3(a) GATT 1994 angewandt werden. Geprüft wird dies konkret anhand des Vergleichs von Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften der Zollbehörden dieser EG-Mitgliedstaaten, aber auch anderer nationaler Rechtsvorschriften und Entscheidungen, die einerseits konkrete Normen des ZKs anwenden, andererseits aber in ihrem Anwendungsbereich auf die Territorien der jeweiligen EG-Mitgliedstaaten beschränkt sind. So ist zu prüfen, ob in diesen Regelungen substantielle Unterschiede auszumachen sind, die eine uneinheitliche Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des Zollrechts bedingen, so dass daraus ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 resultieren kann.

Zwar befasste sich die Entscheidung des Panels lediglich mit – etwa für Gerichte grundsätzlich unverbindlichen – behördlichen Richtlinien der Zollbehörden zweier EG-Mitgliedstaaten. Charakteristisch für solche Richtlinien ist aber gerade der bereits genannte limitierte Anwendungsbereich auf nur einen EG-Mitgliedstaat. Dies ist auch bei nationalen gesetzlichen Vorschriften oder Entscheidungen von Gerichten der Fall. Daher werden auch solche in einzelnen Fällen herangezogen, wenn sie sich konkret mit der Anwendung von zollrechtlichen Normen des Gemeinschaftsrechts befassen.

II. Unbestimmte Rechtsbegriffe in der Gemeinschaft

Bei der Anwendung des Zollrechts ist es zunächst Aufgabe der Zollbehörden, unbestimmten Rechtsbegriffen des ZK im Einzelfall konkrete Bedeutung zu geben. Einem Zollschuldner beispielsweise ist der genaue Abgabenbetrag „in geeigneter Form“ mitzuteilen, Art. 221 Abs. 1 ZK. Nähere Ausführungen enthält der ZK nicht. Die Behörde muss daher die Formulierung „geeignete Form“ mit Inhalt füllen. Der Normengeber geht von vorneherein von einer Arbeitsteilung aus: Er verfasst allgemeine, im Detail unbestimmte Regeln. Die Exekutive, mit ihrem fachspezifischen Erfahrungshintergrund,

253 Etwa Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.458.

soll den Einzelfall sachgerecht entscheiden. Diese Entscheidung wiederum ist – ggf. inhaltlich eingeschränkt – gerichtlich überprüfbar. Es geht bei der Auslegung und der Anwendung demnach immer auch um das Verhältnis zwischen den Staatsgewalten. Hier hat sich in Europa, teilweise über Jahrhunderte, ein Zusammenwirken und gegenseitiges Kontrollieren von Legislative, Exekutive und Judikative entwickelt, welches die Kräfte innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten – durchaus unterschiedlich – in einer Balance hält.

1. Nationales Recht

So ist es in der deutschen Zollrechtslehre generell umstritten, inwieweit nationales Recht bei der Auslegung von Gemeinschaftsrecht eine Rolle spielen soll. Teilweise wird vertreten, dass unbestimmte Rechtsbegriffe in Einzelfällen zu Einfallstoren für die „Fortgeltung" des deutschen Abgabenverwaltungsrechts werden können[254]. Dies soll etwa der Fall sein, wenn der ZK unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet, deren Inhalt sich aus dem ZK nicht selbst erschließt oder Begriffe verwendet werden, die deutschen Rechtsbegriffen nachempfunden worden sind[255]. Die deutsche Auslegungstradition sei so lange heranzuziehen, wie der Boden der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsziele nicht verlassen werde[256]. Hierzu sei kritisch bemerkt, dass dieser Boden wohl bereits zu demjenigen Zeitpunkt verlassen wird, in dem allein auf deutsche Auslegungskriterien zurückgegriffen wird.

2. Gemeinschaftsrecht – EuGH

Bei ZK und ZKDVO handelt es sich um gemeinschaftsrechtliche Verordnungen des Rates bzw. der Kommission und nicht um nationales Recht. Das hat Konsequenzen für die Rechtsanwendung. So hat der EuGH eine Reihe allgemeiner Handlungspflichten herausgestellt, die alle Staatsfunktionen (Legislative, Exekutive, Judikative) betreffen[257]. Art. 10 EGV erlegt den Mitgliedstaaten eine allgemeine Unterstützungspflicht gegenüber der Gemeinschaft zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus EGV und Sekundärrecht auf[258]. Er verpflichtet die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten zur

254 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230); zustimmend Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 6, Rn. 11.

255 Gellert, Zollkodex und Abgabenordnung, S. 29.

256 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (229); vgl. zu diesem Bereich auch K. Friedrich, StuW 1999, S. 15 (16), sowie Hohrmann, DStZ 1994 S. 449 (456 f.).

257 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 14.

258 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 1; Art. 10 EGV wird auch als Ausprägung eines generellen europarechtlichen „Grundsatzes der Gemeinschaftstreue" verstanden, str., vgl. mwN Calliess/Ruffert (*Kahl*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 3 ff.

ordnungsgemäßen Anwendung des Gemeinschaftsrechts[259]. Dies beinhaltet insbesondere die Sicherung einer einheitlichen Geltung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten[260]. Das soll durch Beachtung des Grundsatzes des *effet utile* geschehen, wonach grundsätzlich die Interpretation zu wählen ist, die den bezweckten Erfolg einer Vorschrift im höchstmöglichen Grade gewährleistet[261], sowie durch das Grundprinzip des Vorrangs von primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht[262]. Nach der herrschenden Lehre des Anwendungsvorrangs macht das Gemeinschaftsrecht nationales Recht nicht insgesamt nichtig, sondern verdrängt es bei der Anwendung in einem Kollisionsfall[263]. Dies bedeutet umgekehrt, dass gemeinschaftsrechtswidriges innerstaatliches Recht gültig und insoweit anwendbar bleibt, als das Gemeinschaftsrecht nicht selbst unmittelbare Anwendung findet[264]. Darüber hinaus ist sonstiges nationales Recht – welches im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs anwendbar ist, soweit das Gemeinschaftsrecht *keine* Regelungen enthält – generell gemeinschaftsrechtskonform auszulegen[265].

Dies führt konkret bezogen auf die Normen des Zollrechts dazu, dass der ZK als Verordnung und damit sekundäres Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Zollrechts entgegenstehende nationale Vorschriften als höherrangiges Recht verdrängt[266]. Auch dies gilt es bei der Frage der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe des ZK zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang ist erneut der EuGH zu nennen, dessen zentrales Anliegen die Wahrung des Rechts ist – und damit auch die Einheitlichkeit

259 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 16.

260 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 16.

261 Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, S. 44 mwN.

262 Grundlegend EuGH (*Costa/E.N.E.L.*) vom 15.07.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1253 (1270); umfassend Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, S. 54 ff.

263 BVerfGE 75, S. 223 (244); Streinz, *Europarecht*, S. 79; Ehlers, DVBl. 1991, S. 605 (608) (mwN); allgemein zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Recht: Hirsch, NJW 2000, S. 1817 ff.

264 Ehlers, DVBl. 1991, S. 605 (608).

265 EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17, 19; Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 16.

266 Vgl. allgemein hierzu auch Art. 249 Abs. 2 EGV, sowie EuGH (*Costa/E.N.E.L.*) vom 15.07.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1253 (1269); Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 11; Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 41; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (228).

der Anwendung des Gemeinschaftsrechts [267]. Nationale Gerichte können generell eine Sache hinsichtlich der Auslegung von Gemeinschaftsrecht zur Vorabentscheidung dem EuGH vorlegen, letztinstanzliche Gerichte müssen dies sogar, Art. 234 Abs. 2 und 3 EGV[268].

Dementsprechend haben sich gemeinschaftsrechtliche Regeln herausgebildet: Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts erfolgt grundsätzlich nach den Methoden, die aus den nationalen Rechtsordnungen bekannt sind (Wortlaut, historische, systematische und teleologische Auslegung)[269]. Allerdings ergeben sich aus den Eigentümlichkeiten des Gemeinschaftsrechts einige Abweichungen[270]. So ist beispielsweise das Wortlautargument nur von eingeschränkter Bedeutung, da es verschiedene, gleichrangige Sprachfassungen der Verträge und Verordnungen gibt, die sich unterscheiden können[271]. Wollen die Behörden der Mitgliedstaaten ihre gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung zur einheitlichen Anwendung ernst nehmen, müssen sie auch diese Besonderheiten der Auslegungsgrundsätze des EuGH beachten.

Die Zielsetzung der einheitlichen Rechtsanwendung ergibt sich damit bereits aus dem Gemeinschaftsrecht, weshalb die genannten Regelungen – *effet utile*, Vorrang des Gemeinschaftsrechts etc. – und das Auslegungsmonopol des EuGH geschaffen wurden. Unbestimmte Rechtsbegriffe des Zollrechts können daher grundsätzlich nicht (allein) mit Hilfe nationalen Rechts ausgelegt bzw. ausgefüllt werden, da dies die gleichmäßige Anwendung des ZK in den Mitgliedstaaten verhindern würde[272]. Insoweit kommt es zu einem Gleichklang zwischen Gemeinschaftsrecht und WTO-Recht.

Es bleibt zu untersuchen, ob es den Zollverwaltungen im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs gelingt, eingebettet in ihre nationalen Rechtsprinzipien, den ZK als Gemeinschaftsrecht einheitlich anzuwenden. Da es in einem solchen umfangreichen Regelwerk unzählige unbestimmte Rechtsbegriffe gibt, sollen hier lediglich einige Beispiele mit grundsätzlicher Bedeutung untersucht werden. Diese kommen aus den Bereichen

– des Zollschuldrechts sowie
– sonstiger Einzelfälle:

---

267 Vgl. Art. 220 Abs. 1 EGV; Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 28.

268 Allgemein hierzu: Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 243 EGV, Rn. 1 ff.

269 Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 11; Grabitz/Hilf (*Pernice/Mayer*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 42 ff.

270 Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 11.

271 Calliess/Ruffert (*Wegener*), *EUV/EGV*, Art. 220 EGV, Rn. 11.

272 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 6 ZK, Rn. 14.

- Art. 189 Abs. 4 ZK – Öffentliche Verwaltung,
- Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK – Ansässigkeit/normaler Wohnsitz,
- Art. 56 ZK – Umstände erfordern Vernichtung oder Zerstörung.

III. Zollschuldrecht

Der ZK enthält in Titel VII ausführliche Regelungen zum Zollschuldrecht. Diese befassen sich insbesondere mit der Frage, wer zu welchem Zeitpunkt unter welchen Voraussetzungen Abgaben im Rahmen einer Ein- oder Ausfuhr zu entrichten hat. Dies ist natürlich für alle Beteiligten von größter Bedeutung. Für die Gemeinschaft stellen Zölle des gemeinsamen Zolltarifs und andere Zölle traditionelle Eigenmittel dar, so dass ihre finanziellen Interessen unmittelbar betroffen sind[273]. Aber auch die Mitgliedstaaten sind an den Einnahmen beteiligt. Ihnen steht ein Anteil von nunmehr 25 % zur Deckung der Erhebungskosten zu[274]. Für den Wirtschaftsbeteiligten schließlich ergibt sich die Relevanz der verschiedenen Regelungen aus seiner (möglichen) Zahlungsverpflichtung[275].

In früheren Zeiten reichte es aus, dass Waren eine Grenze überschritten, um Ein- oder Ausfuhrzölle erheben zu können. Heute haben Zölle jedoch weniger fiskalische als vielmehr wirtschaftlich lenkende Funktionen. Es geht nicht darum, möglichst hohe Einnahmen für einen Staat zu erzielen, sondern z.B. darum, Hersteller, die in der Gemeinschaft produzieren, auf dem Inlandsmarkt gegen billige Einfuhrwaren zu schützen, indem der Preis dieser Waren auf dem Markt durch Einfuhrzölle erhöht wird[276]. Bei der Ausfuhr sollen Zölle verhindern, dass knappe Rohstoffe die Gemeinschaft verlassen und dadurch ein Mangel an solchen Waren entsteht. Folge derartiger Zielsetzungen ist es, dass nicht für alle Waren, die die Grenzen der EG überqueren, eine Zollschuld entstehen muss. Bei Waren, die lediglich durch das Zollgebiet hindurch befördert werden (Versandverfahren), ist beispielsweise ein Ausfuhrzoll nicht notwendig[277]. Solche zollpolitischen Zielsetzungen haben Konsequenzen für das Zollrecht. Es muss differenziert geregelt werden, unter welchen Bedingungen eine Zollschuld entsteht und wann nicht. Der historische Tatbestand des Grenzübertritts muss daher eine moderne

273 Art. 2 Abs. 1 b) des 5. Eigenmittelbeschlusses des Rates (EG, EURATOM) vom 29.09.2000, ABl. 2000 Nr. L 253, S. 42.
274 Art. 2 Abs. 3 des 5. Eigenmittelbeschlusses des Rates (EG, EURATOM) vom 29.09.2000, ABl. 2000 Nr. L 253, S. 42.
275 Lyons, *EC Customs Law*, S. 373.
276 Lux, Das Zollrecht der EG, S. 378.
277 Lux, Das Zollrecht der EG, S. 378.

Entsprechung finden. Dies leistet das Zollschuldrecht. Es ist umfassend systematisiert und unterteilt sich wie folgt[278]:

- Kapitel 1: Sicherheitsleistung für den Zollschuldbetrag (Art. 189 bis 200 ZK),
- Kapitel 2: Entstehen der Zollschuld (Art. 201 bis 216 ZK),
- Kapitel 3: Erhebung des Zollschuldbetrags (Art. 217 bis 232 ZK),
- Kapitel 4: Erlöschen der Zollschuld (Art. 233 bis 234 ZK) sowie
- Kapitel 5: Erstattung oder Erlass der Abgaben (Art. 235 bis 242 ZK).

Das Zollschuldrecht ist dabei äußerst strikt und rigoros gehalten[279]. Um Zollschuldner zu werden, bedarf es wenig. Die Zahlungsfristen sind kurz und Sicherheit wird regelmäßig in voller Höhe der Zollschuld verlangt. Damit steht das Zollschuldrecht als eine Art Ausgleich den zahlreichen Verfahrenserleichterungen (Reduktion von Zollförmlichkeiten etc.) im Zollrecht gegenüber.

Ganz allgemein entsteht eine Zollschuld nur für die Ein- oder Ausfuhr solcher Waren, die abgabenpflichtig sind. Es existieren vier Fallgruppen:

- eine Zollschuld kann durch die Einfuhr von Waren bei Einhaltung der Vorschriften entstehen (Regelfall),
- aber auch bei Verstoß gegen dieselben,
- sowie bei der Ausfuhr von Waren, auch hier bei Einhaltung der Vorschriften und
- im Falle eines Verstoßes[280].

Die einzelnen Tatbestände zur Entstehung der Zollschuld sind in gleicher Weise gegliedert. In drei Absätzen behandeln sie jeweils die Voraussetzungen für das Entstehen einer Zollschuld, den Zeitpunkt der Entstehung sowie die Frage, wer Schuldner einer entstandenen Zollschuld ist[281]. Mehrere Zollschuldner sind gesamtschuldnerisch zur Erfüllung der Zollschuld verpflichtet, Art. 213 ZK. Abgesehen von Art. 201 Abs. 3 UA 2 ZK können regelmä-

278 Vgl. zusammenfassenden Überblick in: Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1495 ff.

279 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 91; vgl. hierzu auch Zolldokumentation ZK-1890, 0.1. sowie BFH vom 20.07.2004, VII R 38/01, ZfZ 2005, S. 13 (15).

280 Lyons, *EC Customs Law*, S. 377.

281 Ausführlich hierzu Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 91 ff.; Witte/Wolffgang (*Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 303 ff.

ßig der Handelnde selbst, der Teilnehmer, der Erwerber und der so genannte Pflichteninhaber Zollschuldner sein[282].

Der wichtigste Zollschuldtatbestand ist Art. 201 ZK. Dieser behandelt den Regelfall, bei dem die Ware bei der Einfuhr vorschriftsmäßig angemeldet wird, die Zollschuld daraufhin entsteht und der Höhe nach bestimmt wird. Daneben beziehen sich nur noch Art. 209 und 216 ZK (Ausfuhr- sowie Präferenzzollschuld) auf legales Verhalten des Zollbeteiligten. Der ZK enthält ansonsten ausschließlich Tatbestände, in denen die Zollschuld unter Verstoß gegen gesetzliche Bestimmungen entsteht[283]. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Waren vorschriftswidrig in das Zollgebiet der Gemeinschaft gebracht, also geschmuggelt werden (Art. 202 ZK), der zollamtlichen Überwachung entzogen werden (Art. 203 ZK) oder sonstige Verfehlungen vorliegen (Art. 204 ZK).

Fraglich ist nunmehr, ob das Zollschuldrecht des ZK innerhalb der Gemeinschaft im Einzelnen einheitlich angewandt wird.

1. Art. 201 Abs. 1 a) ZK – Einfuhrabgabenpflichtige Waren

Zur Beantwortung der Frage soll zunächst die Anwendung des Regelfalls der Zollschuldentstehung untersucht werden. Nach Art. 201 Abs. 1 a) ZK entsteht die Einfuhrzollschuld dann, wenn eine „einfuhrabgabenpflichtige Ware“ in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt wird. Die Norm enthält damit an zentraler Stelle zwei unbestimmte Rechtsbegriffe. Aber weder der Begriff der „Ware“ noch der der „Einfuhrabgabenpflichtigkeit“ werden im ZK oder der ZKDVO definiert[284]. Ein direkter Rückgriff auf das deutsche Recht sollte ausscheiden, da es hier um einen Gemeinschaftsbegriff geht, der in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen definiert und verstanden werden sollte[285].

a. Ware

Fraglich ist somit zunächst, was unter dem Begriff der „Ware“ zu verstehen ist bzw. ob in der Gemeinschaft ein einheitlicher Warenbegriff existiert und angewandt wird.

---

282 Witte/Wolffgang (*Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 304; Art. 201 Abs. 3 UA 2 ZK betrifft den Sonderfall der Zollschuldnerschaft nach innerstaatlichen Vorschriften.

283 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Vor Art. 201-216 ZK, Rn. 21.

284 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 201 ZK, Rn. 6, 12; zum Warenbegriff: Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 1, Rn. 5.

285 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 1, Rn. 5.

aa. Gemeinschaftsrecht

Der EuGH hat sich in seiner Rechtsprechung zum EGV mehrfach mit dem Warenbegriff auseinandergesetzt. „Waren" sind danach körperliche Gegenstände[286], die im Hinblick auf Handelsgeschäfte über eine Grenze verbracht werden können[287]. Aber auch Güter zum privaten Gebrauch und zum Konsum sind umfasst[288]. Nicht relevant ist dabei, welcher Natur die die Waren betreffenden Geschäfte sind[289]. Unter den Warenbegriff fallen auch Energieträger wie Erdöl[290] und elektrischer Strom[291]. Daneben existiert im Gemeinschaftsrecht außerhalb des ZK eine Legaldefinition des Begriffs der „Ware". In den Verordnungen über die Statistiken des Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten (Intrastat) bzw. der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittländern (Extrastat) wird „Ware" als

„alle beweglichen Güter einschließlich (des) elektrischen Stroms"

definiert[292]. Sinn der beiden Verordnungen ist es, einen gemeinsamen Rahmen für die systematische Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über den Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft und mit Drittländern zu schaffen.

bb. Deutschland

Dieser legaldefinierte gemeinschaftsrechtliche Begriff wurde von der deutschen Zollverwaltungspraxis übernommen. Nach Ansicht des BMF sind „Waren" ebenfalls alle beweglichen Güter und der elektrische Strom[293]. Dies entspricht auch der allgemeinen Auffassung in der deutschen Literatur[294].

---

286 EuGH (*Cinéthèque*) vom 11.07.1985, verbundene Rs. 60/84 und 61/84, Slg. 1985, S. 2605, Rn. 10.

287 EuGH (*Kommission/Italien*) vom 10.12.1968, Rs. 7/68, Slg. 1968, S. 634, Rn. 1.

288 EuGH (*Schumacher/HZA Frankfurt a.M.-Ost*) vom 07.03.1989, Rs. 215/87, Slg. 1989, S. 617, Rn. 19; EuGH (*GB-INNO-BM*) vom 07.03.1990, Rs. 362/88, Slg. 1990, S. I-667, Rn. 8.

289 EuGH (*Kommission/Belgien*) vom 09.07.1992, Rs. C-2/90, Slg. 1992, S. I-4431, Rn. 26.

290 EuGH (*Campus Oil*) vom 10.07.1984, Rs. 72/83, Slg. 1984, S. 2727, Rn. 17.

291 EuGH (*Gemeente Almelo*) vom 27.04.1994, Rs. C-898/92, Slg. 1994, S. I-1477, Rn. 28; mwN zum Warenbegriff: Streinz (*Kamann*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn 14ff.

292 Art. 2 a) der VO (EG) Nr. 638/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2004 Nr. L 102, S. 1 ff. (=Intrastat), welche die bis dahin geltende und nunmehr nicht mehr rechtskräftige VO (EWG) Nr. 3330/91 des Rates, ABl. 1991 Nr. L 316, S. 1 ff. aufgehoben hat (dort Definition in Art. 2 b)), sowie Art. 2 b) der VO (EG) Nr. 1172/95 des Rates, ABl. Nr. L 118, S. 10 ff. (=Extrastat).

293 BMF VSF Z 0601, Abs. 1.

294 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 201 ZK, Rn. 6; Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 1, Rn. 5.

cc. Österreich

In Österreich existiert eine eigene Legaldefinition des Begriffs der Ware. Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 10 ZollR-DG bedeutet „Ware" im Zollrecht jede bewegliche körperliche Sache, einschließlich des elektrischen Stroms.

dd. Großbritannien

Soweit ersichtlich, verzichten die britischen Zollbehörden, anders als die deutschen und der österreichische Gesetzgeber, auf eine eigene Definition des Warenbegriffs. Ein Blick in die Literatur liefert hierfür eine mögliche Erklärung: sie setzt sich stattdessen intensiv mit der bereits dargestellten Rechtsprechung des EuGH zum Begriff der Ware im EGV auseinander[295], was der britischen Rechtstradition eher entspricht.

ee. Ergebnis

In Deutschland und Österreich wird damit der gemeinschaftsrechtlichen Legaldefinition, in Großbritannien tendenziell der Rechtsprechung gefolgt. Durch die Bezugnahme auf bewegliche Sachen grenzen aber alle Definitionen einheitlich den Begriff der Ware von Dienstleistungen und Rechten (Patenten, Software) ab. Diese sind keine Waren iSd ZK. Eine Sonderstellung nimmt der elektrische Strom ein. Grund hierfür ist, dass er als Energieform mit den Waren Gas und Öl, welche bewegliche Güter sind, in Konkurrenz tritt[296]. Insgesamt ist die Definition des Warenbegriffs damit in den drei hier behandelten Mitgliedstaaten sowie im Gemeinschaftsrecht und der Rechtsprechung des EuGH einheitlich.

b. Einfuhrabgabenpflichtigkeit

Fraglich ist, ob dies auch für den Begriff der „Einfuhrabgabenpflichtigkeit" gilt.

aa. Gemeinschaftsrecht

Im Gemeinschaftsrecht wird dieser Begriff nicht definiert. Zur Auslegung herangezogen werden kann aber Art. 20 Abs. 1 ZK, wonach sich die bei der Entstehung einer Zollschuld gesetzlich geschuldeten Abgaben auf den Zolltarif der EG stützen[297].

295 Lyons, *EC Customs Law*, S. 72 ff.
296 Vgl. Lyons, *EC Customs Law*, S. 76, mwN.
297 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 201 ZK, Rn. 12.

bb. Deutschland

Nach Ansicht des BMF gilt in diesem Zusammenhang Folgendes[298]:

> „Einfuhrabgabenpflichtig iSd Art. 201 bis 205 ZK jeweils Abs. 1 ist eine eingeführte Ware, wenn der Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften (Art. 20 Abs. 1, 3 ZK) im maßgeblichen Zeitpunkt einen Zoll oder – ggf. iVm einer EG-Rechtsverordnung – eine andere Einfuhrabgabe (Art. 4 Nr. 10 ZK) vorsieht.
>
> Die eingeführte Ware ist nicht einfuhrabgabenpflichtig, sofern sie die Voraussetzungen für eine Vorzugsbehandlung iSv Art. 184 bis 187 ZK erfüllt."

Nach Art. 4 Nr. 10 ZK, auf welchen Bezug genommen wird, sind Einfuhrabgaben insbesondere Zölle und Abgaben mit gleicher Wirkung sowie bei der Einfuhr erhobene Abgaben, die im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik vorgesehen sind. Nach § 1 Abs. 1 Satz 3 ZollVG fallen unter Einfuhrzollschuld auch die Einfuhrumsatzsteuer und andere für eingeführte Waren zu entrichtende Verbrauchsteuern[299].

cc. Österreich

Auch in Österreich wird ähnlich verfahren[300]:

> „Was unter Einfuhr- bzw. Ausfuhrabgaben zu verstehen ist, ist im Art. 4 Nr. 10 und 11 ZK umschrieben. Die Abgabenpflichtigkeit richtet sich nach dem Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften (Art. 20 Abs. 1 ZK)."

dd. Großbritannien

In Großbritannien wird in den Public Notices nicht ausdrücklich auf den Begriff der „Einfuhrabgabenpflichtigkeit" des ZK Bezug genommen. Unter „Zollschuld" *(customs debt)* versteht man hier aber im Allgemeinen alle Einfuhrabgaben *(import duties)*, welche Zölle *(customs duties),* Antidumpingzölle *(anti-dumping duties),* Abgaben im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik *(CAP – Common Agricultural Policy – charges)* sowie die Einfuhrumsatzsteuer (*import VAT)* umfassen[301].

---

298 BMF VSF Z 0901, Abs. 5.
299 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Einfuhrabgaben"); vgl. auch Art. 4 Nr. 9 ZK.
300 Zolldokumentation ZK-1890, 1.1.; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 92.
301 HM Revenue and Customs, Notice 199, Sections 7.1, 9.1.

Es werden also zusätzlich Antidumpingzölle genannt. Dies ist folgerichtig, denn auch diese unterfallen gemäß Art. 20 Abs. 3 g) ZK dem Zolltarif der EG[302].

ee. Ergebnis

Damit decken sich die Definitionen der Einfuhrabgabe in allen drei EG-Mitgliedstaaten. Dass sich die Verpflichtung zur Leistung aus dem Zolltarif der EG ergeben muss, wird ausdrücklich sowohl in Deutschland als auch in Österreich geregelt und ergibt sich in Großbritannien aus der Bezugnahme in den Veröffentlichungen des HM Revenue and Customs[303]. Somit bestehen über den Begriff der „Einfuhrabgabenpflichtigkeit" in Deutschland, Österreich und Großbritannien keine ersichtlichen Differenzen.

c. Zeitpunkt der Zollschuldentstehung

Gemäß Art. 201 Abs. 2 ZK entsteht die Zollschuld in demjenigen Zeitpunkt, in dem die betreffende Zollanmeldung angenommen wird. Es ist wichtig, den genauen Zeitpunkt zu bestimmen. Denn mit Entstehung der Zollschuld beginnt zum einen die dreijährige Frist für die Mitteilung des Abgabenbetrags, Art. 221 Abs. 1, 3 ZK. Außerdem wird der Betrag der Abgabe anhand der Bemessungsgrundlagen bestimmt, die für die Ware zum Zeitpunkt des Entstehens gelten, Art. 214 Abs. 1 ZK. Schließlich hat der Zeitpunkt der Zollschuldentstehung Auswirkungen auf die nationale Zuständigkeit, da die Zollbehörde des EG-Mitgliedstaates zuständig ist, in dem die Zollschuld entsteht[304].

Nach den deutschen Dienstvorschriften entsteht die Zollschuld, dem genauen Wortlaut des Art. 201 Abs. 2 ZK entsprechend, mit der Annahme einer Zollanmeldung, und zwar unabhängig davon, ob die Ware dem Anmelder überlassen wird oder nicht[305]. Das BMF (Ö) sieht ebenfalls vor, dass der maßgebliche Tatbestand – die Überführung der Ware in eines der genannten Zollverfahren – mit Annahme der Zollanmeldung erfüllt ist, und dass damit die Zollschuld für alle in Betracht kommenden Zollschuldner in dem Zeitpunkt entsteht, in dem die betreffende Zollanmeldung durch die Zollbehörde

302 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 75.
303 Etwa HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 10.
304 Lyons, *EC Customs Law*, S. 384 f.
305 BMF VSF Z 0901, Abs. 7, 8.

angenommen wird[306]. Auch HM Revenue and Customs versteht Art. 201 Abs. 2 ZK in diesem Sinne[307]:

> „*[...] duties are legally owed at and from the time of acceptance of the customs declaration in question.*"

Folglich wird Art. 201 Abs. 2 ZK in allen drei Mitgliedstaaten streng wörtlich ausgelegt und damit einheitlich angewandt. Bei den jeweiligen Verwaltungsvorschriften in Deutschland (Überlassen der Ware irrelevant) und Österreich (Zollschuldentstehung für alle Schuldner gleichzeitig) werden zusätzliche Ausführungen gemacht, welche zwar einen unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkt, nicht aber eine unterschiedliche Rechtsanwendung erkennen lassen.

Allerdings zeigt bereits dieses Beispiel, dass die Existenz jeweils eigener Verwaltungsvorschriften nationaler Zollverwaltungen eine unterschiedliche Regelungsdichte zur Folge haben kann. Dies muss nicht zwangsläufig zu einer ungleichen Rechtsanwendung führen, jedoch sinkt der Grad der Rechtssicherheit: Der Wirtschaftsbeteiligte kann sich grundsätzlich darauf verlassen, dass sein Fall, soweit er ausdrücklich geregelt ist, von der Zollbehörde dementsprechend entschieden wird. Ist in den Vorschriften einer anderen nationalen Zollbehörde eine solche Regelung nicht vorgesehen, gibt es diese Sicherheit nicht.

d. Ergebnis

Art. 201 Abs. 1 a) ZK wird hinsichtlich des Begriffs der „Ware", der Frage der „Einfuhrabgabenpflichtigkeit" und dem Zeitpunkt der Entstehung der Zollschuld in Deutschland, Österreich und Großbritannien einheitlich angewandt. Insoweit ist kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ersichtlich.

2. Art. 202 Abs. 1 a) ZK – Vorschriftswidriges Verbringen (Einfuhrschmuggel)

Einen weiteren Zollschuldentstehungstatbestand enthält Art. 202 Abs. 1 ZK. Dieser regelt den Fall des klassischen Einfuhrschmuggels. Der Schmuggler will die Zahlung von Zöllen, Einfuhrumsatzsteuer und eventuellen Verbrauchsteuern umgehen[308]. Nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK entsteht aber eine

306 Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.1. Nr. 2.

307 Finance and Tax Tribunal, Decision Number C/00200 (*Rimatex Ltd. v. HM Revenue and Customs*) vom 08.08.2005, Rn. 7 (=Ansicht des HM Revenue and Customs, bestätigt durch das Tribunal in Rn. 13); vgl. auch HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 13.

308 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 202 ZK, Rn. 1.

Einfuhrzollschuld auch dann, wenn eine einfuhrabgabenpflichtige Ware „vorschriftswidrig in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht“ wird. Nach Art. 202 Abs. 1 b) ZK gilt dasselbe, wenn eine Ware, die sich in einer Freizone oder einem Freilager befindet, vorschriftswidrig in einen anderen Teil des Zollgebiets verbracht wird.

Die Frage der Anwendung von Art. 202 ZK und die Auslegung des Begriffs des „vorschriftswidrigen Verbringens“ ist für die vorliegende Untersuchung besonders relevant, da es in diesem Bereich eigene nationale Rechtsvorschriften[309] gibt bzw. gab und höchste nationale Gerichte[310] sowie der EuGH[311] sich in zahlreichen Entscheidungen mit dem Thema beschäftigt haben. Dieser Bereich des Zollschuldrechts ist damit ein Stück weit exemplarisch für die Funktionsweise des ZK innerhalb der EG.

Fraglich ist also, ob das Tatbestandsmerkmal des „vorschriftswidrigen Verbringens“ in der Gemeinschaft einheitlich ausgelegt bzw. angewandt wird. Eine umfassende Legaldefinition dieser Begriffe findet sich weder im ZK noch in der ZKDVO oder in sonstigen gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften[312]. Allerdings enthält Art. 202 Abs. 1 a.E. ZK einen ersten Hinweis darauf. Danach ist „vorschriftswidriges Verbringen“ jedes Verbringen von Waren unter Nichtbeachtung der Art. 38 bis 41 und Art. 177, 2. Spiegelstrich ZK. Der EuGH führte dazu aus[313]:

> „Somit stellt die Einfuhr von Waren, die die folgenden – im Zollkodex vorgesehenen – Etappen nicht einhält, ein vorschriftswidriges Verbringen dar. Erstens müssen die in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren nach Art. 38 Abs. 1 des ZK unverzüglich zu der angegebenen Zollstelle oder in eine Freizone befördert werden. Zweitens müssen die Waren, wenn sie bei der Zollstelle eintreffen, dort nach Art. 40 ZK gestellt werden. Die Gestellung der Waren ist in Art. 4 Nr. 19 ZK definiert als die Mitteilung an die Zollbehörden in der vorgeschriebenen Form, dass sich die Waren bei der Zollstelle oder an einem anderen von den Zollbehörden bezeichneten oder zugelassenen Ort befinden.“

309 § 8 ZollV in Deutschland und bis 2004 § 37 ZollR-DG in Österreich.

310 Etwa BFH vom 20.07.2004, VII R 38/01, ZfZ 2005, S. 13 ff.; VwGH vom 28.02.2002, 2000/16/0317.

311 Etwa jüngst EuGH (*Papismedov*) vom 03.03.2005, Rs. C-195/03, Slg. 2005, S. I-1667; EuGH (*HZA Hamburg/Viluckas und Jonusas*) vom 04.03.2004, verbundene Rs. C-238/02 und C-246/02, Slg. 2004 S. I-2141.

312 Zum Begriff des „Verbringens“ Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 37, Rn. 3.

313 EuGH (*Papismedov*) vom 03.03.2005, Rs. C-195/03, Slg. 2005, S. I-1667, Rn. 26.

Die Waren müssen also zunächst in das Zollgebiet der Gemeinschaft „verbracht“ werden. Dies muss zudem „vorschriftswidrig“ geschehen, was insbesondere bei Verletzung der vom Verbringen selber zu unterscheidenden Gestellungspflicht der Fall ist.

a. Verbringen

Wie bereits dargelegt, führt der Grenzübertritt von Waren im modernen europäischen Zollrecht nicht automatisch zur Verpflichtung, Zoll zu zahlen. Es müssen weitere Voraussetzungen hinzutreten. Gleichwohl ist ein solcher Grenzübertritt, also das Verbringen von Waren in das Zollgebiet der EG, immer eine Grundvoraussetzung dafür, dass überhaupt eine Zollschuld entstehen kann. Die Vorschriften über das Verbringen finden sich in Art. 37 ff. ZK. Sie wurden geschaffen, um das Verbringen selbst zu regeln und den notwendigen Mechanismus zur Überbrückung der Zeit zwischen dem Verbringen der Waren in das Zollgebiet und der Entscheidung über ihre zollrechtliche Bestimmung festzulegen[314]. So müssen die Waren unverzüglich und gegebenenfalls unter Benutzung des von den Zollbehörden bezeichneten Verkehrsweges zur Zollstelle oder einem anderen zugelassen Ort befördert werden, um hier den Zollbehörden gestellt und summarisch angemeldet zu werden, Art. 38, 40, 43 ZK.

aa. Deutschland

Es wird nun zunächst geprüft, was in der deutschen Rechtsanwendung unter dem Begriff des Verbringens verstanden wird.

(1) BMF (Exekutive)

Das BMF hat zum Begriff des Verbringens von Waren sowie zur Person des Verbringers eine Dienstvorschrift erlassen[315]. Darin heißt es:

> „Waren sind nach Art. 37 Abs. 1 ZK in das Zollgebiet der Gemeinschaft […] verbracht, sobald sie über die Grenze dieses Zollgebiets gelangt sind. Auf einen menschlichen Willen kommt es dabei nicht an.
>
> Verbringer im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 ZK ist jede natürliche Person, die Waren in das Zollgebiet befördert. Bei Beförderungsmitteln ist dies grundsätzlich der Fahrzeugführer. Mitreisende verbringen die Waren, über die sie die Sachherrschaft ausüben.“

314 Lux, Das Zollrecht der EG, S. 381.
315 BMF VSF Z 0601, Abs. 2 und 3.

(2) Rechtsprechung (Judikative)

Auch die deutsche Rechtsprechung hat sich mit dem Begriff des Verbringens auseinandergesetzt. Darzustellen ist allerdings zunächst, inwieweit die Rechtsprechung der einzelnen Mitgliedstaaten für die vorliegende Untersuchung von Bedeutung ist. Art.X:3(a) GATT 1994 verlangt, dass die GATT-Vertragsparteien ihre Gesetze und Gerichtsentscheidungen von allgemeiner Bedeutung einheitlich anwenden. Fraglich ist aber, ob Art.X:3(a) GATT 1994 neben der Exekutive auch die *Rechtsprechung* bindet. Vom Wortlaut ausgeschlossen wäre dies nicht, da Art.X:3(a) GATT 1994 allgemein von den „Vertragsparteien" spricht und hieraus gefolgert werden könnte, dass alle staatlichen Stellen und Gewalten – und damit auch die Gerichte – zur einheitlichen Rechtsanwendung aufgefordert sind.

Es fragt sich jedoch, ob nicht der Kontext des WTO-Rechts gegen eine solche Auslegung spricht. Anforderungen an die Judikative sind explizit in Art.X:3(b) GATT 1994 geregelt. Danach müssen die Vertragsparteien von den Behörden *unabhängige* Gerichte schaffen, die Verwaltungsakte in Zollsachen überprüfen und richtig stellen können. Bereits die allgemeinen Anforderungen an die Rechtsprechung, also Unabhängigkeit und Überprüfung der Behörden und ggf. Richtigstellung von deren Entscheidungen, sprechen gegen eine Ausweitung des Art.X:3(a) GATT 1994. Eine Verpflichtung der Gerichte zur einheitlichen Rechtsanwendung auch in Bezug auf die Behörden würde dem Sinn der Judikative im Allgemeinen (eigenständige Auslegung des Rechts) sowie dem in Art.X:3(b) GATT 1994 enthaltenen Zweck (unabhängige Überprüfung) zuwiderlaufen. Die Judikative wäre wegen des Erfordernisses der einheitlichen Rechtsanwendung an die Rechtsanwendung der Exekutive gebunden. Auch die Entscheidung eines höheren Gerichts entgegen der Rechtsansicht eines Gerichts einer unteren Instanz wäre bei der Verpflichtung zur einheitlichen Rechtsanwendung problematisch. Bereits aus diesen Gründen ist eine Ausweitung des Art.X:3(a) GATT 1994 auf die Rechtsprechung nicht geboten.

Die Verpflichtung auch der Judikative zur einheitlichen Anwendung von Gesetzen wäre zudem im Vergleich mit nationalen Rechtsgrundsätzen sehr problematisch. So existiert beispielsweise in Deutschland keine Bindung der unteren Gerichte an höchstrichterliche Rechtsprechung[316]. Präjudizien sind grundsätzlich nicht verbindlich, wie es etwa Entscheidungen des House of Lords in Großbritannien sind. Alle Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen, Art. 97 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 GG. Sie dürfen von den

316 Isensee/Kirchhof (Maurer), Handbuch des Staatsrechts – Band III (1996), § 60 Rn. 102.

Rechtsauffassungen übergeordneter Gerichte abweichen und ihre bisherige Rechtsprechung ändern oder aufgeben[317]. Jede Rechtsanwendung steht zwar unter den zwingenden Geboten des Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG[318]. Dieser wird aber im Falle der unterschiedlichen Auslegung derselben gesetzlichen Bestimmung durch verschiedene erkennende Gerichte nicht verletzt[319]. Es könnte sich in einem solchen Fall voneinander abweichender Entscheidungen um eine unrichtige Gesetzesinterpretation und damit um eine unrichtige Entscheidung handeln[320]. Eine allgemeine Verpflichtung der deutschen Judikative zur einheitlichen Anwendung von Gesetzen, abgeleitet aus dem WTO-Recht, würde daher mit fundamentalen Verfassungsprinzipien kollidieren.

Diese Ansicht, dass nämlich Art.X:3(a) GATT 1994 allein Anforderungen an die Rechtsanwendung der Exekutive stellt, wird in gewisser Weise von einer Entscheidung des Panels gestützt. In *Argentina – Hides and Leather* wird Art.X:3(a) GATT 1994 eben nicht als *broad anti-discrimination provision* gesehen, da dadurch bei weitem zu viel in die Norm hineingelesen würde[321]. Der Fokus der Norm liege vielmehr auf der *day to day application of customs laws, rules and regulations*[322]. Tagtäglich sind letztlich nur die Zollverwaltungen mit der Anwendung des Zollrechts beschäftigt. Die Pflicht zur einheitlichen Rechtsanwendung aus Art.X:3(a) GATT 1994 trifft daher allein die Exekutive der Vertragsparteien und nicht auch deren Judikative.

Entscheidungen der Rechtsprechung sind gleichwohl für die Verwaltungen von großer praktischer und auch rechtlicher Bedeutung. Zwar ist die dogmatische Einordnung des Richterrechts beispielsweise in der deutschen Rechtsquellenlehre stark umstritten[323]. Höchstrichterliche Urteile sind kein Gesetzesrecht iSd Art. 20 Abs. 3 GG, woran die vollziehende Gewalt gebunden wäre, und erzeugen keine damit vergleichbare Rechtsbindung[324]. Die Verwaltung kann also in Ausnahmefällen gegen eine ständige höchstrichter-

317 BVerwG, NJW 1996, S. 867 (867); Jarass/Pieroth (*Pieroth*), *Grundgesetz*, Art. 97, Rn. 7.
318 BVerfGE 19, S. 38 (47).
319 BVerfGE 1, S. 332 (345); 4, S. 352 (358); 19, S. 38 (47).
320 BVerfGE 19, S. 38 (47).
321 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.84.
322 Panel *Argentina – Hides and Leather* (WT/DS 155/R), Rn. 11.84.
323 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 173 ff.
324 BVerfGE 84, S. 212 (227); Jarass/Pieroth (*Jarass*), *Grundgesetz*, Art. 20, Rn. 38.

liche Rechtsprechung entscheiden[325]. Dies muss sie dann aber ausdrücklich begründen[326].

In der täglichen Praxis werden die Behörden aber für jede klärende richterliche Grundsatzentscheidung dankbar sein[327]. Den Präjudizien wird in Deutschland weitgehend gefolgt[328]. Außerdem ist in Deutschland allgemein anerkannt, dass ein Bediensteter der öffentlichen Verwaltung, der ohne neue und gewichtige Gründe von der höchstrichterlichen Rechtsprechung abweicht, sich einer Amtspflichtverletzung schuldig macht, die zu entsprechenden Schadensersatzansprüchen des betroffen Bürgers gegen die Anstellungskörperschaft führt[329]. Die höchstrichterliche Rechtsprechung löst damit eine auf Argumentationslast abgeschwächte Bindung der Verwaltung aus, die mit Hilfe des Amtshaftungsanspruchs indirekt sanktioniert wird[330].

Dies bedeutet, dass grundsätzlich davon ausgegangen werden kann, dass sich die deutschen Zollbehörden auch über den konkret beschiedenen Fall hinaus, bei welchem ohnehin durch das Urteil Rechtswirkung inter pares ausgelöst wird, an die Rechtsprechung des BFH halten werden. Daraus wiederum lassen sich Rückschlüsse auf die Anwendung des ZK durch die deutschen Zollbehörden ziehen: sie wenden idR den ZK so an, wie er vom BFH ausgelegt wird. Dies kann insbesondere dann angenommen werden, wenn der BFH Rechtssätze und Begriffe auslegt, welche nicht näher durch Verwaltungsvorschriften ausgeführt sind, aber auch in allen anderen Fällen. Aufgrund dieser Rückschlüsse ergibt sich die unmittelbare Relevanz der Rechtsprechung für die Prüfung der einheitlichen Anwendung nach Art.X:3(a) GATT 1994. Daher soll auch sie näher beleuchtet werden.

In Deutschland haben sich sowohl der BFH als auch untere Gerichte mit der Begriffsauslegung des „Verbringers“ beschäftigt[331]. Hintergrund der Entscheidungen sind häufig Fälle, in denen bei Zollkontrollen von LKW Waren in Verstecken oder unter der sonstigen Ladung gefunden werden, die zuvor

325 Erichsen/Ehlers (*Ossenbühl*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 177; vgl. allgemein zur Zulässigkeit von Verwaltungsanweisungen über die Nichtanwendung von Urteilen des BFH: Felix, StuW 1979, S. 65 ff.

326 Erichsen/Ehlers (*Ossenbühl*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 177; Felix, StuW 1979, S. 65 (67).

327 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 177.

328 Etwa für die Steuerverwaltung: Felix, StuW 1979, S. 65 (67) mwN.

329 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 177.

330 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 177.

331 BFH vom 20.07.2004, VII R 38/01, ZfZ 2005, S. 13 (14); BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 ff.; FG Düsseldorf vom 14.04.2000, 4 K 7790/98, ZfZ 2000, S. 315 ff.

nicht angemeldet worden waren. Die Fahrer solcher LKW geben in der Regel an, nichts von den geschmuggelten Waren gewusst zu haben. Dies ist entweder tatsächlich der Fall oder es ist ihnen das Gegenteil nicht nachzuweisen. Rechtlich geht es in solchen Fällen um die Frage, ob auch der LKW-Fahrer selbst als Zollschuldner in Anspruch genommen werden kann. Das FG Düsseldorf entschied in einem so gelagerten Fall über den Begriff des „Verbringens“[332]:

> „Verbringen ist auch nach der herkömmlichen deutschen Zollrechtstradition eine tatsächliche Handlung, ein Realakt, der allerdings von einem Handlungswillen unterlegt sein muss, der zwar den Erfolg, nicht aber auch die zollrechtlichen Folgen des Handelns zum Ziele haben muss. Er setzt deshalb im Wesentlichen lediglich die Kenntnis von der Ware beim Verbringen voraus. Werden […] Waren im gewerblichen Verkehr auf der Ladefläche eines LKW eingeführt, ist davon auszugehen, dass sich der Handlungswille des LKW-Fahrers, sein „Verbringungswille“, auf die insgesamt vorhandene Ladung erstreckt, also auch auf solche Waren, die in den Zollpapieren nicht aufgeführt sind. Lehnt man diese Auffassung als zu weitgehend ab, so ist davon auszugehen, dass in solchen Fällen der Handlungswille des Hintermannes, also desjenigen, der die in den Papieren nicht deklarierte Ladung auf dem LKW untergebracht oder […] versteckt hat, als ausreichend anzusehen ist.“

Der BFH definierte den Begriff des Verbringen in einem ganz ähnlichen Fall wie folgt[333]:

> „Zwar ist der Begriff des Verbringens im gemeinschaftsrechtlichen Zollrecht nicht ausdrücklich festgelegt. Vom Wortsinn her dürfte er aber dahin zu verstehen sein, dass er nicht nur voraussetzt, dass eine Ware objektiv in das Zollgebiet der Gemeinschaft gelangt, sondern dass er zusätzlich verlangt, dass die Ware mit menschlichem Willen, d.h. mit dem Willen einer bestimmten Person, in das Zollgebiet der Gemeinschaft befördert wird. Dabei ist es zunächst unerheblich, wer den Willen hat, d.h. im Falle von versteckten oder verheimlichten Waren, von denen der Beförderer selbst keine Kenntnis hat und auch nicht haben kann, derjenige, der dem gutgläubigen Beförderer die betreffenden Waren untergeschoben hat.“

---

332 FG Düsseldorf vom 14.04.2000, 4 K 7790/98, ZfZ 2000, S. 315 (316).

333 BFH vom 20.07.2004 VII R 38/01, ZfZ 2005, S. 13 (14); so auch schon BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380); vgl. umfassend zu diesem Problembereich: Fuchs, ZfZ 2005, S. 284 ff.

Gemeinsam ist den genannten Definitionen von BMF, BFH und FG Düsseldorf, dass zum Verbringen ein objektiver Realakt erforderlich ist. Die Waren müssen körperlich in das Zollgebiet der Gemeinschaft gelangen. Umstritten ist die Frage, ob ein weiteres, subjektives Element hinzutreten muss. Vom BMF wird dies ausdrücklich verneint. Auf einen menschlichen Handlungswillen komme es nicht an. Die Rechtsprechung dagegen fordert das Vorliegen eines Handlungswillens des Verbringers, wobei entweder auf den Beförderer selbst oder auf den Willen eines Hintermannes abgestellt werden kann.

Der EuGH hatte sich zuvor auf Vorlage des BFH in der genannten Sache[334] wie folgt geäußert[335]:

> „Die in Art. 38 des ZK vorgesehene Gestellungspflicht gilt nach Art. 40 ZK für den Fahrer und den Beifahrer eines Lastzuges, die diese Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht haben, auch dann, wenn die Waren ohne ihr Wissen in dem Fahrzeug versteckt oder verheimlicht wurden."

Diese Aussage wurde in der Literatur dahingehend kommentiert, dass die Sorge, der EuGH könne den Vorstellungen des BFH folgen und in das Verbringen subjektive Elemente hineininterpretieren, beseitigt seien[336]. Meines Erachtens hat sich der EuGH mit der Frage, ob der *Begriff des Verbringens* selbst ohne subjektive Elemente auskommt oder nicht, gar nicht befasst. Er legte lediglich fest, wen die *Gestellungspflicht* trifft. Diese liege auch dann bei Fahrer und Beifahrer eines Lastzuges, wenn sie nichts von den versteckten Waren wüssten. Hierbei bezeichnet der EuGH Fahrer und Beifahrer als diejenigen, die die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbringen. Sie sind ja auch unstreitig diejenigen, die den objektiven Teil des Verbringens mit ihrer Handlung erfüllen, also dafür sorgen, dass eine Ware objektiv in das Zollgebiet der Gemeinschaft gelangt. Ob darüber hinaus ein subjektives Element zum Verbringen erforderlich ist oder nicht, klärt der EuGH nicht. Dies musste er auch nicht, da in dem konkreten Sachverhalt die Waren unstreitig von einer Person versteckt worden waren. Auch nach Ansicht des BFH reicht es aus, dass auf irgendeinen menschlichen Willen abgestellt wird, sogar auf den des unbekannten Hintermannes. Folglich

---

334 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 ff.

335 EuGH (*HZA Hamburg/Viluckas und Jonusas*) vom 04.03.2004, verbundene Rs. C-238/02 und C-246/02, Slg. 2004, S. I-2141, Tenor Nr. 1) = ZfZ 2004, S. 159 (159).

336 Fuchs, ZfZ 2004, S. 159/160 (160); auch nach Witte kommt es nunmehr allein auf die „objektive Sachlage" an, Witte, AW-Prax 2004, S. 309 (310); vgl. bereits Fuchs, ZfZ 2003, S. 68 (68).

ist die Frage, ob der Begriff „Verbringen“ subjektive Elemente zwingend erfordert, nicht abschließend vom EuGH entschieden. Er sagte nur, dass derjenige, der objektiv dafür sorgt, dass die Ware in das Zollgebiet gelangt, gestellungspflichtig ist.

Dementsprechend hielt der BFH in seinem Urteil, welches dem des EuGH zeitlich folgte, weiterhin an seiner Ansicht fest, dass zum Verbringen ein menschlicher Wille notwendig sei. Allerdings ist nicht zu verkennen, dass der EuGH durch sein Schweigen zu subjektiven Elementen bei der Gestellungspflicht die Tendenz gezeigt hat, dass er deren Relevanz auch im Bereich des Verbringens eher als gering bewertet. Aber daraus zu schließen, er habe sich abschließend auch zum Begriff des Verbringens geäußert, trifft nicht zu.

Trotz ihrer Unterschiede werden die jeweiligen Ansichten aber idR zu demselben Ergebnis führen. Ist der Beförderer der Ware ahnungslos, was nach Ansicht des BMF irrelevant ist, kann nach der Rechtsprechung auf den Handlungswillen des regelmäßig vorhandenen Hintermannes abgestellt werden. Anders verhält es sich nur in den seltenen Fällen, in denen es gänzlich an einer menschlichen Handlung fehlt. Zu nennen sind hier beispielsweise das Strandgut, das an einer Küste der Gemeinschaft angeschwemmt wird, oder etwa Tiere, die entlaufen sind und die Grenze überqueren. In diesen Fällen kommen BMF und die Rechtsprechung zu unterschiedlichen Ergebnissen. In der Literatur wird überwiegend ein subjektives Element befürwortet, so dass etwa der Wildwechsel eines Tieres oder das Herüberwehen von Waren kein Verbringen in das Zollgebiet darstellen sollen.[337]

Festzustellen bleibt, dass zwar deutsche Judikative und deutsche Exekutive bei der Definition des Begriffs des „Verbringens“ unterschiedlicher Ansicht sind, dies jedoch in der Praxis selten relevant wird.

337 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 202 ZK, Rn. 9; so zu Art. 37 ZK auch Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 37, Rn. 3, allerdings mit dem Hinweis, dass ein anderer Verbringungs-Begriff aus Art. 202 Abs. 1 folge, was aber nur im Zollschuldrecht möglich sei (*Kampf* verweist dabei auf *Witte*); *Stüwe* hat diesen Hinweis als eine „missverständliche Formulierung“ bezeichnet, Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 202 ZK, Rn. 9 (Fn. 5); dies m.E. zu Recht, da *Witte* lediglich feststellt, dass es bei der Bestimmung der Verbringungs*pflichten* auf einen objektiven Maßstab ankommt, ohne das Verbringen selbst zu definieren, Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 202, Rn. 4.

bb. Österreich

Die österreichische Zolldokumentation zum Zollschuldrecht enthält keine Definition des Begriffs „Verbringen“[338], ebenso wenig findet sich eine solche in der österreichischen Rechtsprechung. In der österreichischen Literatur wird aber – genau wie in der deutschen – verlangt, dass das Verbringen einen Handlungswillen hinsichtlich des Passierens der Grenze voraussetzt[339].

cc. Großbritannien

Die Public Notices und andere Informationen des HM Revenue and Customs enthalten keine näheren Umschreibungen des Verbringens[340]. Dies liegt wohl auch an der generellen Zielrichtung der Public Notices. Sie sind keine internen Verwaltungsvorschriften, sondern richten sich explizit an den Wirtschaftsbeteiligten und dessen Alltagsgeschäft. Dieser undogmatische Ansatz mit Schwerpunkt auf der Praxis ist für die britische Rechtstradition typisch. Eine detaillierte Definition des Begriffs „Verbringen“ ist für den Wirtschaftsbeteiligten nicht von Interesse, weshalb sie wohl in den Public Notices fehlt und bisher auch nicht Gegenstand einer Tribunal-Entscheidung gewesen ist.

Festzuhalten bleibt, dass in der Praxis die Anwendung des Begriffs „Verbringen“ idR zu einheitlichen Ergebnissen führen wird. Selbst fundamentale Unterschiede in der Definition, wie etwa der Streit zwischen BMF und BFH, ob ein Handlungswille erforderlich ist, haben, bezogen auf die Definition des Verbringens, keine größeren Auswirkungen auf das Ergebnis. Herübergewehte oder angeschwemmte Güter sowie über die Grenze entlaufene Tiere sind absolute Ausnahmefälle und fallen in der Praxis nicht ins Gewicht. Solche Waren werden auch schwerlich bestimmten Personen als Zollschuldner zuzuordnen sein.

Insoweit liegt im Ergebnis kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor.

b. Vorschriftswidrig

Problematischer könnte dagegen die Frage sein, ob der Begriff der „Vorschriftswidrigkeit“ in der Gemeinschaft einheitlich angewandt wird. Nach Art. 202 Abs. 1 a.E. ZK ist „vorschriftswidriges Verbringen“ jedes Verbringen unter Nichtbeachtung der Art. 38 bis 41 und 177, 2. Spiegelstrich ZK.

---

338 Regelungen zu Art. 202 ZK finden sich unter: Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.2.

339 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 35; aA Fuchs, ZfZ 2004, S. 160 (160).

340 Insbesondere nicht HM Revenue and Customs, Notice 199 („Imported goods: Customs procedures and Customs debt“).

aa. Deutschland

Als Ausgangspunkt der Prüfung bietet sich wiederum die Rechtslage in Deutschland an.

(1) BMF (Exekutive)

Das BMF legt zum vorschriftswidrigen Verbringen in einer Dienstanweisung fest[341]:

> „Ein vorschriftswidriges Verbringen […] kommt in dem Zeitraum vom Moment des Überschreitens der Grenze des Zollgebiets an bis zu dem Zeitpunkt in Betracht, in dem die Ware gestellt worden ist; […].
>
> Die Vorstellungen der Person, die die Ware in das Zollgebiet verbringt, sind in Bezug auf die Vorschriftswidrigkeit des Verbringens unerheblich. Ist Artikel 233 ZKDVO nicht anwendbar (vgl. Artikel 235 ZKDVO) oder wird keine Willensäußerung iSd Art. 233 Abs. 1 ZKDVO abgegeben (insbesondere im gewerblichen Warenverkehr hinsichtlich der Warenladung), so bedarf es gemäß § 8 ZollV für versteckte oder verheimlichte Waren (z.B. Zigaretten unter einer Ladung Gips oder Torf; […]) einer ausdrücklichen Mitteilung selbst dann, wenn der Warenführer von den versteckten oder verheimlichten Waren nichts weiß. Unterbleibt in diesem Fall die (ausdrückliche) Mitteilung, so entsteht für die Ware eine Zollschuld nach Art. 202 Abs. 1 ZK."

„Vorschriftswidriges Verbringen" ist nach Art. 202 Abs. 1 a.E. ZK beispielsweise jedes Verbringen unter Verstoß gegen die Verpflichtung zur Gestellung, Art. 40 ZK. Gestellung ist die Mitteilung an die Zollbehörden in der vorgeschriebenen Form, dass sich die Waren bei der Zollstelle oder an einem anderen Ort befinden, Art. 4 Nr. 19 ZK. Das Gemeinschaftsrecht verlangt – neben der allgemeinen Formulierung in Art. 4 Nr. 19 ZK – aber keine besondere Form für diese Mitteilung. Der vorsätzliche Schmuggler unterlässt regelmäßig die Mitteilung ganz und verstößt damit jedenfalls gegen Art. 40 ZK, so dass ein vorschriftswidriges Verbringen vorliegt und die Zollschuld entsteht.

In anderen Fällen kann aber der Hinweis des Art. 4 Nr. 19 ZK, dass die Mitteilung „in der vorgeschriebenen Form" ergehen muss, problematisch werden. Teilweise wird vertreten, dass das gemeinschaftsrechtliche Zollrecht hinsichtlich der Form der Gestellung voraussetzt, dass zwar generell eine Form vorgeschrieben ist, es diese aber nicht selbst regelt. Die Lücke werde

341 BMF VSF Z 0901, Abs. 11, 12.

durch das nationale Recht geschlossen[342]. Demgegenüber wird einschränkend geäußert, dass Art. 4 Nr. 19 ZK den Mitgliedstaaten eine gewisse Gestaltungsmöglichkeit erlaube, die aber nicht dazu führen dürfe, dass jeder Mitgliedstaat frei erfinde, was wie mitzuteilen sei[343]. Entsprechend ging der BFH davon aus, dass sich der Verweis auf die „vorgeschriebene Form" nur auf deren äußere Form (z.B. schriftliche oder mündliche Mitteilung), nicht aber auf den Inhalt der Mitteilung beziehe[344].

In Deutschland ist in diesem Zusammenhang der vom BMF genannte § 8 ZollV zu beachten. Danach kann die Gestellungsmitteilung grundsätzlich in beliebiger Form erfolgen, § 8 Satz 1 ZollV. Sind Waren jedoch versteckt oder durch besonders angebrachte Vorrichtungen verheimlicht, bedarf es einer ausdrücklichen Mitteilung, § 8 Satz 2 ZollV. Dies verdeutlicht, dass ein Schmuggler nach deutschem Zollrecht immer gegen die Gestellungspflicht verstößt, wenn er keine ausdrückliche Mitteilung über die Waren abgibt, und daher einer Argumentation, dass etwa eine schlüssige Gestellung und damit kein Pflichtverstoß vorgelegen habe, von vorneherein der Boden entzogen ist.

Problematisch ist dies aber, wenn der Beförderer der Ware, etwa der LKW-Fahrer, von der versteckten Ware gar nichts weiß, weil die Ware durch einen anderen platziert worden ist. Ist der LKW-Fahrer auch dann zur ausdrücklichen Gestellung nach Art. 40 ZK iVm § 8 Satz 2 ZollV verpflichtet, wenn er von der Ware nichts weiß und von ihr auch nicht hätte wissen müssen oder gar können?

Nach Ansicht des BMF ist aufgrund der zitierten Definition dieser Fall so zu lösen, dass selbst bei Unkenntnis des Warenführers die Zollschuld in jedem Fall entsteht, da der Warenführer eine ausdrückliche Mitteilung nach § 8 Satz 2 ZollV hätte machen müssen, und seine eigene Vorstellung dabei unerheblich ist.

(2) Rechtsprechung

Aufgrund der Besonderheit des § 8 ZollV ist die genannte Fallkonstellation Gegenstand mehrerer Entscheidungen der deutschen Rechtsprechung gewesen. In einem Beschluss im Prozesskostenhilfe-Verfahren (PKH) äußerte der BFH erhebliche Zweifel daran, ob der deutsche Verordnungsgeber, wie in § 8 Satz 2 ZollV geschehen, einem Bürger eine Pflicht auferlegen dürfe, die zwar objektiv erfüllbar sei, die der Inanspruchgenommene aber in seiner

342 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Rogmann*), Art. 40-42 ZK, Rn. 26.
343 Fuchs, ZfZ 2005, S. 284 (285).
344 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 (310).

Person nicht erfüllen könne, da er (subjektiv) keinerlei Kenntnis von der versteckten Ware habe[345].

Der BFH erwog eine teleologische Reduktion dahingehend, dass nur solche Gestellungspflichtige eine Mitteilungspflicht treffen solle, die Kenntnis vom Vorhandensein der Ware haben oder hätten haben müssen oder können[346]. Jedenfalls reichten im konkreten PKH-Verfahren diese rechtlichen Zweifel aus, entgegen der Ansicht des FG doch PKH zu gewähren[347]. Das FG Düsseldorf reduzierte in einem anderen Fall den Bedeutungsgehalt des § 8 Satz 2 ZollV im Lichte des Art. 202 Abs. 2 ZK teleologisch und zwar entsprechend der vom BFH erwogene Art und Weise[348].

In zwei weiteren Fällen vor dem BFH, die bereits im Rahmen des Definition des Begriffs „Verbringen" erwähnt wurden, kam es ebenfalls auf die Frage an, wie die Gutgläubigkeit des LKW-Fahrers rechtlich zu bewerten sei. Der BFH richtete diesmal zwei Vorabentscheidungsersuche an den EuGH[349]. Er äußerte darin die Ansicht, dass sich gemäß Art. 4 Nr. 19 ZK eine allgemeine Gestellungsmitteilung nur auf Waren beziehen könne, zu denen die Zollbehörden unter normalen Umständen auch Zugang haben, und dass es im Streitfall an einer ausdrücklichen Mitteilung und damit an einer Gestellung fehle[350]. Allerdings seien die gutgläubigen Warenbeförderer nicht Gestellungspflichtige und damit keine Zollschuldner nach Art. 202 Abs. 3 ZK[351]. Die Beförderer selbst seien nicht die Personen, die die Waren vorschriftswidrig in das Zollgebiet verbracht hätten, da ihnen der erforderliche Verbringungswille fehle[352]. Die Gestellungspflicht, auch die zur ausdrücklichen Mitteilung nach § 8 Satz 2 ZollV und damit die Zollschuld bei einem Verstoß, träfen ausschließlich den Hintermann[353].

Der BFH löst den Fall damit über die Frage, wer Zollschuldner ist und nicht über den Prüfungspunkt der Vorschriftswidrigkeit. Zudem greift er auf das Erfordernis des Verbringungswillens zurück, so dass in diesem Fall der

345 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380); vgl. zudem kritische Anmerkungen zu dieser Entscheidung von Witte, AW-Prax 2000, S. 111 (112).
346 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380).
347 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380).
348 FG Düsseldorf vom 14.04.2000, 4 K 7790/98, ZfZ 2000, S. 315 (315).
349 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 ff.; vgl. Anmerkungen hierzu in Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 202 ZK, Rn. 14 ff., sowie Stüwe, AW-Prax 2003, S. 70 f.
350 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 (310).
351 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 (310).
352 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 (311).
353 BFH vom 07.05.2002, VII R 38 und 39/01, ZfZ 2002, S. 309 (311).

Streitpunkt, ob ein solcher erforderlich ist, nach Ansicht des BFH zunächst relevant war. Der EuGH entschied wie folgt[354]:

> „Die Gestellung von in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren iSd Artikels 4 Nr. 19 ZK betrifft alle Waren, und zwar auch versteckte oder durch besonders angebrachte Vorrichtungen verheimlichte Waren. Die in Art. 38 des ZK vorgesehene Gestellungspflicht gilt nach Art. 40 ZK für den Fahrer und den Beifahrer eines Lastzuges, die diese Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht haben, auch dann, wenn die Waren ohne ihr Wissen in dem Fahrzeug versteckt oder verheimlicht wurden.
>
> Die Person, die die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht hat, ohne sie in der Gestellungsmitteilung anzugeben, ist Abgabenschuldner iSd Art. 202 Abs. 3, 1. Gedankenstrich des ZK."

Damit stellt der EuGH allein auf eine objektive Sichtweise bei der Frage der Gestellungspflicht im Rahmen der Vorschriftswidrigkeit ab. Auf die tatsächliche Vorstellung des Beförderers der Waren kommt es nicht an. Angesichts dieser Auslegung hat der BFH die Pflicht zur ausdrücklichen Mitteilung aus § 8 Satz 2 ZollV nicht weiter beanstandet und erkannt, dass auch der gutgläubige Führer des Beförderungsmittels Zollschuldner sei[355]. Die Pflicht zur ausdrücklichen Mitteilung nach § 8 Satz 2 ZollV liegt damit nach Ansicht des BFH inhaltlich innerhalb der Definition des EuGH und verstößt nicht gegen Gemeinschaftsrecht. Sinn und Zweck der Gestellungspflicht sei es nämlich, den grenzüberschreitenden Warenverkehr in seiner Totalität zu erfassen. Der EuGH selbst ist auf § 8 ZollV nicht ausdrücklich eingegangen, da die Frage nach der Vereinbarkeit von nationalem Recht mit Gemeinschaftsrecht nicht in seine Prüfungskompetenz fällt[356].

Jedenfalls ist nach der deutschen Rechtsprechung § 8 Satz 2 ZollV als zusätzliche Anforderung an den Gestellungspflichtigen zur ausdrücklichen Mitteilung weiterhin zu beachten. Dies stimmt mit der vom BMF vertretenen Sichtweise, dass es auf die Vorstellung des Verbringers nicht ankomme und § 8 Satz 2 ZollV regelmäßig auch auf den gutgläubigen Beförderer anwendbar sei, überein. Der gutgläubige LKW-Fahrer wird damit auch beim Transport von Schmuggel-Ware Zollschuldner.

---

354 EuGH (*HZA Hamburg/Viluckas und Jonusas*) vom 04.03.2004, verbundene Rs. C-238/02 und C-246/02, Slg. 2004, S. I-2141, Tenor Nr. 1) = ZfZ 2004, S. 159 (159); vgl. Anmerkungen hierzu in Witte, AW-Prax 2004, S. 309 (310).

355 BFH vom 20.07.2004, VII R 38/01, ZfZ 2005, S. 13 (14).

356 EuGH (*Costa/E.N.E.L.*) vom 15.07.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1253 (1268).

bb. Österreich

Wie wird die Frage des vorschriftswidrigen Verbringen in Österreich gelöst?

(1) BMF (Ö) Exekutive

In der Zolldokumentation finden sich dazu folgende Ausführungen[357]:

> „Vorschriftswidriges Verbringen ist […] jedes Verbringen unter Nichtbeachtung der Art. 38 bis 41 oder 177 zweiter Gedankenstrich ZK und der in näherer Ausführung hierzu ergangenen Vorschriften des ZollR-DG (Zollstraßenzwang, Nebenwegverkehr, Öffnungszeitenregelungen etc.), somit die Verletzung von Vorschriften im gesamten Zeitraum vom Zeitpunkt des Eintritts der Ware in das Zollgebiet der Gemeinschaft bis zu ihrer Gestellung, entsprechend auch beim Verbringen der Ware aus einer Freizone oder einem Freilager in das übrige Zollgebiet. Zollschuldauslösend ist objektives (wenn auch nicht schuldhaftes) Fehlverhalten beim Verbringen der Ware, ausgenommen die Fälle des Art. 206 Abs. 1, erster Gedankenstrich ZK […]."

Zollschuldauslösend ist also das „objektive (wenn auch nicht schuldhafte) Fehlverhalten". Damit kommt es auf die Gut- oder Bösgläubigkeit eines LKW-Fahrers nicht an, er wird im genannten Beispielsfall Zollschuldner.

(2) Rechtsprechung (Judikative)

Dies wird von der österreichischen Rechtsprechung bestätigt. Danach handelt es sich beim „vorschriftswidrigen Verbringen" um ein objektives Fehlverhalten, so dass es auf die Vorstellungen, persönlichen Fähigkeiten oder ein schuldhaftes Verhalten des vorschriftswidrig Verbringenden nicht ankommt[358].

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang noch das Schicksal des mittlerweile aufgehobenen § 37 ZollR-DG. Nach Satz 1 dieser Vorschrift war es zur Gestellung ausreichend, dass Waren auf verkehrsübliche Weise befördert wurden und das einschreitende Zollorgan daher von ihrem Vorhandensein ohne Schwierigkeiten Kenntnis erlangen konnte, so genannte schlüssige Gestellung[359]. Durch das Abgabenänderungsgesetz 2004[360] ist § 37 ZollR-DG ersatzlos gestrichen worden.

---

357 Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.2. Nr. 1.

358 VwGH vom 27.05.1999, 99/16/0013.

359 Vgl. noch zur alten Rechtslage: Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 107.

360 http://www.bmf.gv.at/Steuer/NeueGesetze/Abgabenaenderungsgesetz2004/_start.htm (letzter Zugriff am 29.09.2005).

In den Erläuterungen zur Regierungsvorlage heißt es dazu, dass die Vereinbarkeit von § 37 ZollR-DG mit dem geltenden Gemeinschaftsrecht auf Grundlage des EuGH-Urteils vom 04. März 2004 bedenklich erscheine[361]. Gemeint ist die bereits oben genannte Vorabentscheidung des EuGH in den Fällen der gutgläubigen LKW-Fahrer. Zu Recht ist die Begründung zur Streichung des § 37 ZollR-DG kritisiert worden. Dass die in § 37 ZollR-DG vorgesehene Erläuterung der Gestellungspflicht nicht gemeinschaftsrechtskonform sei, lässt der EuGH nicht erkennen[362]. Er befasst sich vielmehr mit der Frage, wen die Pflicht zur Gestellung trifft und wer Zollschuldner ist; die Entscheidung enthält aber keine Ausführung dazu, durch welche Handlungen eine Gestellungspflicht erfüllt werden kann[363].

Allerdings hätte § 37 ZollR-DG in den Fällen der gutgläubigen LKW-Fahrer zu keinem anderen Ergebnis geführt. Denn nach allgemeiner Ansicht konnten Waren, die an unüblichen Stellen transportiert wurden, nicht schlüssig gestellt werden, da ein solcher Transport nicht als verkehrsüblich iSd § 37 ZollR-DG angesehen wurde[364]. Versteckte Waren sind niemals gestellt[365].

Dennoch zeigt die Aufhebung des § 37 ZollR-DG zwei Dinge: Zum einen die Sensibilität der österreichischen Legislative gegenüber Entscheidungen des EuGH und den hohen Stellenwert des Gemeinschaftsrechts. Zum anderen veranschaulicht die Norm aber auch die Probleme, die sich ergeben können, wenn nationale Gesetzgeber eigene Durchführungsvorschriften zum Gemeinschaftsrecht erlassen.

cc. Großbritannien

In Großbritannien existieren keine speziellen Regelungen des HM Revenue and Customs zu dieser Problematik.

---

361 Abrufbar über: http://www.bmf.gv.at/Steuer/NeueGesetze/Abgabenaenderungsgesetz2004/_start.htm (letzter Zugriff am 29.09.2005); Bezugnahme auf EuGH (*HZA Hamburg/Viluckas und Jonusas*) vom 04.03.2004, verbundene Rs. C-238/02 und C-246/02, Slg. 2004, S. I-2141.

362 So zutreffend Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, *Stellungnahme zum Abgabenänderungsgesetz 2004*, S. 5.

363 Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, *Stellungnahme zum Abgabenänderungsgesetz 2004*, S. 5.

364 VwGH vom 24.04.2002, 2001/16/0410; Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.2. Nr. 1 („schlüssige Gestellung"); Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 107 mwN.

365 VwGH vom 24.04.2002, 2001/16/0410.

dd. Ergebnis

Die Frage der „Vorschriftswidrigkeit“, insbesondere hinsichtlich der Frage der Gestellungspflichtigkeit, bereitet in der Rechtsanwendung Probleme. Grund ist der Hinweis in Art. 4 Nr. 19 ZK, dass die Gestellungsmitteilung in „vorgeschriebener Form“ erfolgen kann. Jedenfalls wird in Deutschland diesbezüglich eine Norm angewandt (§ 8 Satz 2 ZollV), die es so beispielsweise in Österreich nicht gibt. Dies ist wenig zufrieden stellend. Fraglich ist aber, ob dieser Umstand an sich bereits ausreicht, um von einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ausgehen zu können.

Nach der Entscheidung des Panels in *EC – Selected Customs Matters* wäre Voraussetzung etwa eine substantielle Divergenz zweier Vorschriften, die eine Norm des Zollrechts konkretisieren. Vorliegend kann von einer „hinkenden“ Ungleichheit gesprochen werden: Eine auf das deutsche Recht beschränkte Regelung zur Anwendung einer zollrechtlichen Norm bzw. eines darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffs („vorgeschriebene Form“) findet etwa in Österreich oder Großbritannien nicht eine substantiell andere, sondern gar keine Entsprechung. Damit wird in Deutschland aber ein *zusätzliches* Erfordernis konstruiert, welches es so in anderen EG-Mitgliedstaaten nicht gibt. Denn nur in Deutschland muss die Gestellungsmitteilung bezüglich versteckter Waren *ausdrücklich* erfolgen. Dies hat auch der EuGH so nicht gefordert. Durch die deutsche Besonderheit kommt es insgesamt zur uneinheitlichen Anwendung in der Praxis, da es mangels einer ausdrücklichen Regelung dieser Art in Österreich und Großbritannien an einem entsprechenden Erfordernis fehlt. Diese Uneinheitlichkeit führt im Ergebnis zu einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, da so letztlich auch die Frage der „Vorschriftswidrigkeit“ unterschiedlich behandelt wird.

c. Art. 234 Abs. 2 ZK, Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO – Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens

Eine Besonderheit im Rahmen des Art. 202 Abs. 1 a) ZK ergibt sich aus Art. 234 Abs. 2 ZK, der so genannten Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens.

Hintergrund dieser Vorschrift ist, dass zahlreiche Waren bei der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr der Gemeinschaft einfuhrabgabenbefreit sind. Beispiele dafür sind etwa Rückwaren (Art. 185 ff. ZK) oder nichtkommerzielle Waren, die sich im persönlichen Gepäck eines Reisenden befinden. So muss etwa für Bier und die meisten anderen Waren bis zu einer

Wertgrenze von € 175,00 kein Zoll bezahlt werden[366]. Die rechtliche Pflicht, die Waren anzumelden und in ein Zollverfahren (hier: den freien Verkehr) überführen zu lassen, bleibt jedoch bestehen. Um den Ablauf an der Grenze zu erleichtern, müssen die Reisenden ihre Zollanmeldung aber nicht ausdrücklich abgeben, sondern können dies auch konkludent tun. Alle möglichen Fälle solcher konkludenten Willensäußerungen sind in Art. 233 Abs. a) ZKDVO beschrieben. So kann etwa der Reisende, der abgabenbefreite Waren mit sich führt, den grünen Ausgang „anmeldefreie Waren" an internationalen Flughäfen benutzen, ohne mit den Zollbeamten in Kontakt treten zu müssen. Dieses Verhalten stellt eine konkludente Zollanmeldung iSd Art. 61 c) ZK iVm Art. 230 a), 233 Abs. 1 a), 1. Spiegelstrich ZKDVO dar. Die Waren gelten dann nach Art. 234 Abs. 1 ZKDVO als gestellt, Art. 63 ZK, die Zollanmeldung als angenommen, Art. 67 ZK, und die Waren als überlassen, Art. 73 ZK.

Ergibt sich jedoch im Rahmen einer Kontrolle, dass eine konkludente Willensäußerung erfolgte, obwohl die Voraussetzungen der Zollbefreiung für Reisende nicht erfüllt sind, gelten die Waren als vorschriftswidrig verbracht, Art. 234 Abs. 2 ZKDVO. Die Zollschuld entsteht nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK. Dies ist der Fall der so genannten Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens.

Die Frage, ob diese Fiktion einheitlich angewandt wird, soll anhand eines konkreten (aber fiktiven) Falles, der unter die deutschen und österreichischen Verwaltungsvorschriften subsumiert wird, geprüft werden. Ein britischer Reisender gelangt von außerhalb der EG an eine Zollstelle der Gemeinschaft. Diese hat keine getrennten Zollausgänge, sondern lediglich eine zentrale Durchfahrtsstraße. Der Reisende ist dabei, den Bereich der Zollstelle zu durchqueren und fährt langsam mit seinem PKW am Zollhäuschen vorbei, ohne von sich aus mit einem Zollbeamten Kontakt aufzunehmen. Dabei wird er von einem Zollbeamten angesprochen und kontrolliert (in Deutschland wäre hierfür § 10 ZollVG die rechtliche Grundlage). Erst jetzt gibt er die der Wahrheit entsprechende, ordnungsgemäße Zollanmeldung ab, dass er Waren mit sich führe, die keiner Zollbefreiung unterliegen, und zwar Bier im Wert von € 300,00. Fraglich ist in diesem Fall, ob eine Zollschuld nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK iVm Art. 234 Abs. 2 ZKDVO entstanden ist.

Gemäß Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO kann eine als Zollanmeldung geltende Willensäußerung erfolgen durch Passieren einer Zollstelle ohne getrennte Kontrollausgänge, ohne dabei spontan eine Zollanmeldung

366 Zur Höchstgrenze von € 175,00 siehe Art. 47, zur Mengengrenze höherprozentiger Alkoholika Art. 46 VO (EWG) Nr. 918/83 des Rates, ABl. 1983 Nr. L 105, S. 1 ff.

abzugeben. Liegen dabei aber die Voraussetzungen der Art. 230 bis 232 ZKDVO nicht vor, entsteht die Zollschuld nach Art. 234 Abs. 2 ZKDVO iVm Art. 202 ZK. So ist im vorliegenden Fall die Abgabenbefreiung nach Art. 230 a) ZKDVO iVm Art. 47 VO (EWG) Nr. 918/83 nicht einschlägig, da die Wertgrenze von € 175,00 überschritten wurde. Problematisch ist allerdings, ob im Beispielsfall überhaupt eine konkludente Willensäußerung gegeben ist. Das wäre dann nicht der Fall, wenn die erfolgte, ausdrückliche Zollanmeldung als spontane Zollanmeldung angesehen werden müsste. Dies würde wegen Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich a.E. ZKDVO die Anwendung des Art. 234 Abs. 2 ZKDVO und damit eine Zollschuldentstehung nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK ausschließen.

aa. Deutschland

Die für die beschriebene Fallkonstellation relevante Dienstvorschrift in Deutschland lautet[367]:

> „Ein ‚Passieren einer Zollstelle ohne getrennte Kontrollausgänge, ohne spontan eine Zollanmeldung abzugeben', liegt auch vor, wenn der Reisende auf Zeichen eines Zollbeamten oder anderweitige Aufforderung zwar anhält bzw. stehen bleibt, aber keine ausdrückliche Zollanmeldung abgibt, sondern zu verstehen gibt, dass er keine abgabenpflichtigen Waren mitbringt".

Ein Passieren ohne spontane Zollanmeldung liegt demnach also vor, wenn der Reisende auf Nachfrage angibt, keine abgabenpflichtigen Waren mit sich zu führen. Im Umkehrschluss bedeutet dies: Meldet der Reisende nach Aufforderung doch noch ausdrücklich die Waren an, liegt eine spontane Zollanmeldung vor[368]. Eine konkludente Willensäußerung nach Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO ist ein solches Verhalten dann nicht mehr. Die Fiktion des Art. 234 Abs. 2 ZKDVO greift nicht ein mit der Folge, dass die Zollschuld zumindest nicht gemäß Art. 202 Abs. 1 a) ZK entsteht. Stattdessen könnte ein Fall des Art. 204 ZK vorliegen, oder das Verhalten könnte noch als ordnungsgemäße, rechtzeitige Zollanmeldung gewertet werden. Hierauf soll es nicht ankommen, da jedenfalls keine Zollschuld nach Art. 202 Abs. 1 a) ZK entsteht. Demnach sind etwa die Regelungen zum Zeitpunkt der Zollschuldentstehung sowie zur Person des Zollschuldners nach Art. 202 Abs. 2 und 3 ZK nicht anwendbar.

367 BMF VSF Z 0901, Abs. 17 b).

368 Vgl. zu dieser Konstellation Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 202, Rn. 13.

bb. Österreich

In Österreich findet sich dagegen diese Vorschrift[369]:

> „‚Spontan' wird eine Zollanmeldung dann abgegeben, wenn der Anmelder von sich aus den Kontakt mit dem Zollorgan herstellt, keinesfalls aber, wenn er erst auf Aufforderung des Zollorgans tätig wird oder sogar trotz Befragung eingangsabgabenpflichtige Ware nicht anmeldet."

Nach dieser Definition ist im geschilderten Fall eine spontane Anmeldung ausgeschlossen, da sie keinesfalls, wie hier geschehen, erst nach Aufforderung des Zollorgans erfolgen kann. Daher ist von einer konkludenten Willensäußerung mit dem Inhalt auszugehen, dass der Reisende lediglich abgabenbefreite Waren mit sich führt. Dies war aber tatsächlich nicht der Fall, die Voraussetzungen des Art. 230 ZKDVO lagen nicht vor. Somit sind die Voraussetzungen der Fiktion des Art. 234 Abs. 2 ZKDVO gegeben. Eine Zollschuld entsteht gemäß Art. 202 Abs. 1 a) ZK. Auch die Regelungen zur Zollschuldenstehung und Zollschuldnerschaft nach Art. 202 Abs. 2 und 3 ZK sind anwendbar.

cc. Großbritannien

Das HM Revenue and Customs trifft diesbezüglich keine Regelungen in seinen Public Notices.

dd. Ergebnis

Damit wird der Beispielsfall jedenfalls in Österreich und Deutschland unter Anwendung der jeweiligen nationalen Verwaltungsvorschriften gänzlich unterschiedlich gelöst. In Deutschland ist Art. 202 Abs. 1 a) ZK nicht einschlägig, in Österreich dagegen schon. Auch praktisch ist dies von Bedeutung. Die aus der Anwendung des Art. 202 ZK resultierenden Wertungen hinsichtlich des Zeitpunkts der Zollschuldentstehung und der Person des Zollschuldners greifen in Deutschland nicht. Falls im Beispielsfall eine Zollschuld in Deutschland nicht gemäß Art. 202 Abs. 1 a) ZK, sondern stattdessen etwa nach Art. 204 ZK entsteht, kann es daher praktisch zu anderen Ergebnissen kommen. Denn Art. 204 ZK enthält andere Regelungen zum Zeitpunkt der Entstehung und zur Person des Zollschuldners der Zollschuld. Darüber hinaus enthält Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 ZKDVO mehrere Heilungstatbestände („es-sei-denn-Regel"), die Art. 202 ZK nicht kennt. Ein Unterschied ergibt sich auch, wenn man unter Anwendung der deutschen Dienstvorschriften von einer ordnungsgemäßen Zollanmeldung ausgeht. Damit wäre bezüglich der Zollschuldentstehung Art. 201

369 Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.2. Nr. 1.

ZK anwendbar, welcher jedoch in Abs. 3 die Besonderheit der Zollschuldnerschaft nach innerstaatlichem Recht vorsieht. Damit kann die unterschiedliche Anwendung der Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens tatsächlich in der Praxis zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Aufgrund der völlig unterschiedlichen Rechtsfolgen, welche aus den unterschiedlichen Bestimmungen der deutschen und österreichischen Regelungen resultieren, liegt ein substantieller Unterschied zumindest in Bezug auf Fälle wie den genannten Beispielsfall vor. Daher verstößt die EG dadurch gegen Art.X:3(a) GATT 1994, dass in Deutschland und Österreich die Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens gem. Art. 234 Abs. 2 ZK, 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO unterschiedlich angewandt wird. Dies ergibt sich aus den jeweiligen Dienstanweisungen der Zollbehörden.

d. Ergebnis

Insgesamt zeigt dies hinsichtlich der Anwendung des Art. 202 Abs. 1 ZK in Deutschland und Österreich:

- Der Begriff des *Verbringens* wird von BMF und BFH bezüglich des Vorhandenseins eines Handlungswillens unterschiedlich beurteilt, was sich jedoch kaum auf die Praxis auswirkt. An einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 fehlt es hierbei.
- Die Frage der *Vorschriftswidrigkeit*, insbesondere hinsichtlich der Frage der Gestellungspflichtigkeit, bereitet in der Rechtsanwendung Probleme. Letztlich wird nach der Entscheidung des EuGH einheitlich auf eine objektive Betrachtungsweise abgestellt. So ist auch ein gutgläubiger LKW-Fahrer als Beförderer versteckter Waren Zollschuldner. Eine Besonderheit stellt aber § 8 ZollV dar, wonach in Deutschland über versteckte oder verheimlichte Waren eine ausdrückliche Mitteilung erforderlich ist. Das Gemeinschaftsrecht dagegen verlangt keine besondere Form für die Mitteilung. Art. 40 ZK (Gestellung) wird damit in Deutschland zumindest insoweit anders angewandt als etwa in Österreich, als dass es dort eine entsprechende Regelung nicht gibt. Darin liegt ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, da in Deutschland ein zusätzliches Erfordernis bzw. eine zusätzliche Tatbestandsalternative eingeführt wird, welche in Österreich und auch in Großbritannien nicht existiert. Letztlich wird dadurch auch die Frage der Vorschriftswidrikeit unterschiedlich beurteilt.
- Die *Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens* wird in Deutschland und Österreich unterschiedlich angewandt, worin ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu sehen ist.

3. Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 ZKDVO – Grobe Fahrlässigkeit

Ein weiterer Tatbestand, der die Entstehung einer Zollschuld regelt, befindet sich in Art. 204 ZK. Dieser bezieht sich auf die Fälle, in denen Pflichten im Zusammenhang mit einem Zollverfahren verletzt oder gewisse Voraussetzungen nicht erfüllt werden[370]. Es handelt sich um den zentralen Zollschuldentstehungstatbestand bei vorschriftswidrigem Verhalten[371]. Gegenüber Art. 203 ZK (Entziehen aus der zollamtlichen Überwachung) ist Art. 204 ZK subsidiär[372]. Überschneidungen mit Art. 202 ZK (vorschriftswidriges Verbringen) gibt es dagegen nicht, da Art. 204 ZK nur Fälle *nach* der Gestellung, Art. 202 ZK Fälle *bis zur* Gestellung umfasst[373].

Art. 204 ZK ist der einzige Tatbestand, der verschiedene Heilungsmöglichkeiten enthält. Ist eine der hier genannten Fallgruppen der Art. 204 Art. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 bis 861 ZKDVO einschlägig, entsteht keine Zollschuld, da sich die dort genannten Pflichtverletzungen nicht wirklich auswirken[374]. Grobe Fahrlässigkeit sowie Vorsatz des Beteiligten schließen jedoch jede Heilungsmöglichkeit aus, vgl. Art. 859 Satz 1, 2. Spiegelstrich ZKDVO. Im Folgenden soll die einheitliche Anwendung des Begriffs der „groben Fahrlässigkeit“ in Art. 859 ZKDVO untersucht werden. Dazu zunächst folgender, fiktiver Beispielsfall:

Ein Zollanmelder ist hauptberuflich im Ein- und Ausfuhrgeschäft tätig. Er hat regelmäßig und ausschließlich mit Zollangelegenheiten zu tun, ist aber Berufsanfänger. Sein dritter Fall betrifft das Verfahren der aktiven Veredelung, welches er zum ersten Mal betreut. Hierbei unterläuft ihm ein Fehler, da er eine entscheidende Norm nicht kannte und, obwohl er regelmäßig gewissenhaft vorgeht, es aufgrund eines einmaligen Versehens versäumt hatte, den Fall noch näher zu prüfen. Er legt eine Abrechnung verspätet bei der Zollstelle vor, was einen Verstoß gegen Art. 521 Abs. 1, 1. Spiegelstrich ZKDVO darstellt. Allerdings wäre die Frist bei rechtzeitigem Antrag verlängert worden, eine nachträglich Fristverlängerung nach Art. 521 Abs. 1 a.E. ZKDVO kommt dagegen nicht in Betracht.

Bei dieser Verfehlung könnte es sich um einen Fall des Art. 859 Nr. 9 ZKDVO handeln mit der Folge, dass trotz der Verfehlung eine Zollschuld

370 Vgl. ausführlich etwa Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 127 ff.
371 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 204 ZK, Rn. 1.
372 Wortlaut Art. 204 Abs. 1 ZK: „[…] in anderen als den in Art. 203 genannten Fällen“.
373 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 204, Rn. 71; beachte allerdings Fiktion des Art. 234 Abs. 2 ZKDVO, wonach Art. 202 ZK anwendbar ist.
374 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 204, Rn. 31 ff.

nach Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK nicht entstanden ist, da es sich lediglich um eine geringfügige Verfehlung handelt. Es stellt sich die Frage, ob ein solcher Fall in der Gemeinschaft einheitlich beurteilt wird. Von entscheidender Bedeutung ist, ob das Verhalten des Berufsanfängers als grob fahrlässig angesehen werden muss, was eine Anwendung des Art. 859 Nr. 9 ZKDVO, dessen Voraussetzungen ansonsten vorliegen, ausschlösse.

a. Gemeinschaftsrecht

Der EuGH hat sich mit dem Begriff der „groben Fahrlässigkeit" in Art. 859 ZKDVO befasst. Grundsätzlich gibt es damit eine einheitliche gemeinschaftsrechtliche Definition. In seinem Urteil, welchem ein Ersuchen um Vorabentscheidung des FG Bremen zugrunde lag, entschied er zunächst[375]:

> „Die in der deutschen Fassung des Art. 212a ZK, des Art. 239 ZK und des Art. 859 ZKDVO zur Bestimmung des Grades der Fahrlässigkeit verwendeten Ausdrücke haben ein und dieselbe Bedeutung. Sie meinen – in der deutschen Fassung – die offensichtliche Fahrlässigkeit".

Hintergrund dieser Entscheidung ist, dass die deutsche Fassung des ZK jeweils unterschiedliche Ausdrücke für den jeweiligen Grad der Fahrlässigkeit verwendet: etwa „offensichtliche Fahrlässigkeit" in Art. 212 a ZK und „grobe Fahrlässigkeit" in Art. 859 ZKDVO. Andere Sprachen gebrauchen in diesen Normen einheitliche Begriffe. Im Französischen heißt es *négligence manifeste*, im Englischen *obvious negligence*. Die Gemeinschaftsverordnungen sind aber insgesamt einheitlich und damit unter Berücksichtigung ihrer Fassungen auch in den anderen Amtssprachen auszulegen[376]. Daher ist dem EuGH zufolge in allen Fällen der deutschen Fassung einheitlich der Begriff „offensichtliche Fahrlässigkeit" gemeint. Der EuGH führte dazu weiter aus[377]:

> „Bei der Beantwortung der Frage, ob „offensichtliche Fahrlässigkeit" iSd Art. 239 Abs. 1, 2. Spiegelstrich ZK vorliegt, müssen insbesondere die Komplexität der Vorschriften, deren Nichterfüllung die Zollschuld begründen, sowie die Erfahrung und die Sorgfalt des Wirtschaftsteil-

375 EuGH (*Firma Söhl & Söhlke/HZA Bremen*) vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, S. I-7877, Tenor Rn. 2a); vgl. ausführlich zum Begriff der groben Fahrlässigkeit, allerdings vor dem EuGH-Urteil: Anton, ZfZ 1995, S. 314 ff.

376 EuGH (*Firma Söhl & Söhlke/HZA Bremen*) vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, S. I-7877, Rn. 46.

377 EuGH (*Firma Söhl & Söhlke/HZA Bremen*) vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, S. I-7877, Tenor Rn. 2c).

nehmers berücksichtigt werden. Es ist Sache des nationalen Gerichts, auf der Grundlage dieser Kriterien zu beurteilen, ob offensichtliche Fahrlässigkeit eines Wirtschaftsteilnehmers vorliegt."

Es ist also bei der Frage der Offensichtlichkeit eine Prüfung in drei Schritten vorzunehmen:

– Komplexität der Vorschrift, die nicht erfüllt wurde,
– Erfahrung und
– Sorgfalt des Wirtschaftsteilnehmers.

b. Deutschland

Die deutschen Verwaltungsvorschriften machen in Anlehnung an die Rechtsprechung des EuGH nähere Angaben zur Frage der Erfahrung des Wirtschaftsteilnehmers[378]:

„Hinsichtlich der Erfahrung des Beteiligten ist zu untersuchen, ob er im Wesentlichen im Einfuhr- und Ausfuhrgeschäft tätig ist und ob er bereits über eine gewisse Erfahrung mit der Durchführung dieser Geschäfte verfügt."

Im Beispielsfall handelt es sich bei der versäumten Norm um eine Frist, deren Anwendung nicht sonderlich kompliziert erscheint, so dass (mangelnde) Komplexität der nichterfüllten Norm tendenziell für grobe Fahrlässigkeit spricht. Andererseits unterlief dem (ansonsten) gewissenhaft vorgehenden Berufsanfänger ein einmaliges Versehen, was gegen eine Sorgfaltspflichtverletzung im konkreten Fall spricht. Es soll hier daher – auch zu Demonstrationszwecken – angenommen werden, dass ausschlaggebend für die nationale Behörde die Frage nach der Erfahrung des Wirtschaftsteilnehmers ist.

Im Beispielsfall handelt es sich um einen Beteiligten, der berufsmäßig im Wesentlichen im Einfuhr- und Ausfuhrgeschäft tätig ist. Allerdings ist zweifelhaft, ob er bereits über eine gewisse Erfahrung mit der Durchführung dieser Geschäfte verfügt, was nach der deutschen Vorschrift zu untersuchen ist. Er ist zum einen Berufsanfänger und es ist dies erst sein dritter Fall. Ferner war er mit der konkreten Verfahrensart der aktiven Veredelung zuvor nicht konfrontiert worden. Daher fehlt es ihm an der erforderlichen Erfahrung und es ist ihm dies nicht erschwerend vorzuwerfen. Eine Gesamtwürdigung ergibt damit, dass er nicht grob fahrlässig handelte. Die Heilungsvariante des Art. 859 Nr. 9 ZKDVO ist einschlägig, die Zollschuld entsteht trotz der Verfehlung wegen Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK nicht.

378 BMF VSF Z 0901, Abs. 35 b).

c. Österreich

In Österreich gilt zur „groben Fahrlässigkeit“ iSd Art. 859 ZKDVO Folgendes[379]:

> „Berufsmäßigen Zollanmeldern oder Unternehmen, die nicht nur im Einzelfall mit Verzollungsangelegenheiten zu tun haben, ist hingegen die Kenntnis der zu erfüllenden Verfahrensvorschriften auch dann zu unterstellen, wenn sie nicht bereits über einschlägige Erfahrungen verfügen.“

Im genannten Beispielsfall handelt es sich um einen berufsmäßigen Zollanmelder, welcher nicht nur im Einzelfall, sondern ausschließlich mit Verzollungsangelegenheiten zu tun hat, was nach der österreichischen Norm ausschlaggebend ist. Er verfügte aber bisher über wenig Erfahrungen in diesem Bereich und erst recht über keine einschlägige Erfahrung, da er dieses bestimmte Zollverfahren erstmalig betreute. Dies ist jedoch in Österreich unerheblich, da in einem solchen Fall die Kenntnis der zu erfüllenden Verfahrensvorschrift unterstellt wird. Daraus folgt, dass im Beispielsfall nach der vorzunehmenden Gesamtwürdigung von grober Fahrlässigkeit ausgegangen werden muss. Art. 859 Nr. 9 ZKDVO ist nicht anwendbar, die Zollschuld entsteht wegen der Verfehlung nach Art. 204 ZK.

d. Großbritannien

In Großbritannien existieren keine Sonderregelungen der Zollbehörden, welche für die vorliegende Konstellation relevant wären.

e. Ergebnis

Damit wird der geschilderte Fall jedenfalls in Deutschland und Österreich uneinheitlich entschieden. Ursache dessen ist allein der kleine Unterschied in den Formulierungen der jeweiligen Verwaltungsvorschriften: in der deutschen Vorschrift heißt es sinngemäß: „es ist zu untersuchen, ob“, in der österreichischen Zolldokumentation dagegen „es ist zu unterstellen, dass“. Diese Ansätze führen zwangsläufig zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Anwendung des Art. 859 ZKDVO und dem Gebrauch der Definition der groben Fahrlässigkeit, wie der – zugegebenermaßen konstruierte – Beispielsfall gezeigt hat. Aufgrund der extremen Auswirkungen – in einem Fall entsteht die Zollschuld, im anderen Fall nicht – ist dieser geringe inhaltliche Unterschied der Anweisungen für die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „groben Fahrlässigkeit“ gleichwohl als substantiell zu werten. Der allgemeinen Definition des Art.X:3(a) GATT 1994 der Endscheidungen

379 Zolldokumentation ZK-1890, 1.3.1.4. Nr. 2.

in *EC – Selected Customs Matters* zufolge müssen gerade die Ergebnisse eines Verwaltungsvorganges am Erfordernis der Einheitlichkeit gemessen werden. Folglich liegt hier insgesamt ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor. Dies ist deshalb besonders bemerkenswert, da ein Verstoß vorliegt, obwohl es grundsätzlich eine einheitliche Definition des Begriffs der „groben Fahrlässigkeit" durch den EuGH gibt.

4. Art. 221 Abs. 1 ZK – Geeignete Form

Gemäß Art. 221 Abs. 1 ZK ist der Abgabenbetrag dem Zollschuldner in „geeigneter Form" mitzuteilen, sobald der Betrag buchmäßig erfasst worden ist. Fraglich ist, was unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der geeigneten Form verstanden wird.

a. Deutschland

In Deutschland legt eine Dienstanweisung des BMF fest[380]:

> „Für die Mitteilung des buchmäßig erfassten Abgabenbetrags in geeigneter Form nach Art. 221 Abs. 1 ZK sind die Vorschriften der AO über die Form und Bekanntgabe von Steuerbescheiden (§§ 119 ff., 155, 157 AO) anzuwenden. […] Bei mündlicher Zollanmeldung kann der Abgabenbetrag gem. § 29 a ZollV mitgeteilt werden."

Zur Anwendbarkeit der AO neben dem ZK gilt in diesem Zusammenhang[381]:

> „§ 155 Abs. 1 Satz 1 und 2 sind für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben über Art. 221 Abs. 1 ZK anwendbar."

aa. Bescheidform

Dem BMF zufolge ergeht die Mitteilung damit grundsätzlich in Bescheidform im Sinne der AO[382]. Auch der BFH hat entschieden, dass die Mitteilung der Höhe der Eingangsabgaben im Bereich des deutschen Zollrechts des Zugangs jedenfalls eines Steuerbescheids nach § 155 ff. AO bedarf[383]. Diese Entscheidung erging allerdings vor Einführung des ZK und betraf noch Art. 2 VO (EWG) Nr. 1697/79[384], den Vorläufer von Art. 221 ZK. Ein Unterschied zur heutigen Regelung bestand in doppelter Hinsicht: Zum einen sprach Art. 2 Abs. 2 der genannten VO schlicht davon, dass die Höhe der geschuldeten Abgaben dann als erhoben gilt, wenn sie „mitgeteilt" wor-

380 BMF VSF Z 0912, Abs. 17.

381 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 155.

382 Vgl. allgemein zur Festsetzung durch Steuerbescheid gem. § 155 Abs. 1 AO: Birk, *Steuerrecht*, S. 159 f.

383 BFH vom 22.10.1991, VII 24/90, BFHE 166, S. 511 (513).

384 VO (EWG) Nr. 1697/79 des Rates, ABl. 1979 Nr. L 197, S. 1 ff.

den ist, ohne die Form näher zu bestimmen. Eine konkretere Umschreibung ist erst im ZK mit Einführung des Begriffs der „geeigneten Form“ erfolgt. Zum anderen verwies Art. 4 VO (EWG) Nr. 1697/79 ausdrücklich auf die hierfür geltenden Normen der zuständigen Behörden, also auf nationales Recht. Ein solcher Verweis fehlt in Art. 221 Abs. 1 ZK. Insofern ist die Entscheidung des BFH, bezogen auf die Form der Mitteilung nach Einführung des ZK, von eingeschränkter Bedeutung.

Jedenfalls sind in Deutschland Mitteilungen iSd Art. 221 Abs. 1 ZK grundsätzlich schriftlich in Bescheidform zu erlassen, §§ 155 Abs. 1, 157 Abs. 1 AO. Die Dienstanweisung des BMF verweist zudem auf den Sonderfall des § 29 a ZollV. Dieser erlaubt eine *mündliche* Mitteilung der buchmäßig erfassten Einfuhr- oder Ausfuhrabgabe, wenn auch die Zollanmeldung bereits mündlich erfolgte, Art. 225, 226 und 229 ZKDVO, oder eine Zollanmeldung für im Postverkehr ein- oder ausgeführter Waren nach Art. 237 ZKDVO vorliegt. Mündlich kann eine Zollanmeldung etwa erfolgen, wenn ein Reisender Waren zu nicht kommerziellen Zwecken in seinem persönlichen Gepäck dabei hat. Der BFH hat in diesem Zusammenhang festgestellt, dass die mündliche Mitteilung des Einfuhrabgabenbetrags eine iSd Art. 221 Abs. 1 ZK geeignete Form der Mitteilung ist, zumal im Streitfall dem Kläger mit einem ausgehändigten Vordruck zugleich die Grundlagen der Abgabenberechnung offenbart worden waren[385]. Zudem finde § 29 a ZollV in § 28 Abs. 1 ZollVG eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage[386]. Dies war noch vom FG Baden-Württemberg in der Vorinstanz verneint worden, wonach § 29 a ZollV – mangels Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Vorschrift – unwirksam gewesen sein sollte[387]. Zweifel äußerte der BFH allerdings, ob Art. 221 Abs. 1 ZK mit der Bestimmung der „geeigneten“ Form als Form der Mitteilung des Abgabenbetrags bereits eine abschließende Regelung trifft oder ob diese Vorschrift durch nationale Verfahrensregelungen zu konkretisieren ist[388]. Im Ergebnis hat er diese Frage ausdrücklich offen gelassen[389].

Vor dem EuGH war dagegen ein Vorabentscheidungsverfahren anhängig, welches sich mit Art. 221 ZK befasste. Darin wurde die Frage gestellt, ob die Mitgliedstaaten festlegen *müssen*, auf welche Weise die in Art. 221 ZK

385 BFH vom 23.02.2005, VII R 32/04, ZfZ 2005, S. 267 (268).
386 BFH vom 23.02.2005, VII R 32/04, ZfZ 2005, S. 267 (269).
387 FG Baden-Württemberg vom 23.03.2004, 11 K 211/00, ZfZ 2004, S. 201 (203); zustimmend Durić, ZfZ 2004, S. 250 (251).
388 BFH vom 23.02.2005, VII R 32/04, ZfZ 2005, S. 267 (268).
389 BFH vom 23.02.2005, VII R 32/04, ZfZ 2005, S. 267 (269).

vorgeschriebene Mitteilung des Zollschuldbetrages an den Zollschuldner zu erfolgen hat[390]. Dazu entschied der EuGH[391]:

> „Die zollrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft enthalten weder Vorschriften über den Inhalt des Begriffs „geeignete Form" noch Vorschriften, die andere Stellen der Mitgliedstaaten und deren Behörden ermächtigen, diese Form festzulegen; es ist daher davon auszugehen, dass sich diese Form nach der internen Rechtsordnung der Mitgliedstaaten bestimmt. Sollten die Mitgliedstaaten keine spezifischen Verfahrensregeln erlassen haben, ist es Sache der zuständigen staatlichen Stellen, dafür zu sorgen, dass die Zollschuldner aus ihren Mitteilungen genaue Kenntnis von ihren Rechten erlangen können."
>
> „Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, spezifische Verfahrensregelungen hinsichtlich der Form zu erlassen, in der die Einfuhr- oder Ausfuhrabgabenbeträge dem Zollschuldner mitzuteilen sind, sofern auf die Mitteilung innerstaatliche Verfahrensregeln von allgemeiner Geltung angewandt werden können, die eine angemessene Information des Zollschuldners gewährleisten und es diesem ermöglichen, seine Rechte in voller Kenntnis der Sachlage wahrzunehmen."

Folglich sieht auch der EuGH nunmehr eine Lücke, da der Begriff der „geeigneten Form" weder im Zollrecht der EG noch anderswo im Gemeinschaftsrecht näher geregelt ist. Die daraus getroffene Schlussfolgerung ist jedoch nicht konsequent. An sich müsste aus der Feststellung, dass eine Regelungslücke vorliegt, folgen, dass zu deren Ausfüllung nationales Rechts angewandt wird, welches wiederum nicht Gegenstand der Überprüfung durch den EuGH ist. Gleichwohl stellt der EuGH Grundsätze auf, die das nationale Recht erfüllen muss. Er legt Art. 221 Abs. 1 ZK dadurch – trotz der Annahme einer Regelungslücke – selbst aus und bestimmt, was unter einer „geeigneten Form" zu verstehen ist.

Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts ist natürlich legitim. Ein solches Vorgehen spricht aber an sich gegen das Vorhandensein einer Regelungslücke, die durch die Anwendung nationalen Rechts ausgefüllt werden müsste. Resultat dieses Vorgehens des EuGH ist im Grunde eine Art Mischform: Der EuGH definiert einen Rahmen unter Auslegung eines Begriffs des ZK, welchen das aufgrund einer gleichzeitig festgestellten Regelungslücke an sich

390 Ersuchen um Vorabentscheidung, Rs. C-201/04, ABl. 2004 Nr. C 179, S. 5.

391 EuGH (*Molenbergnatie*) vom 23.02.2006, Rs. C-201/04, abrufbar über: http://www.curia.europa.eu/de/content/juris/index_form.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

unmittelbar anwendbare nationale Recht erfüllen muss[392]. Die Grenzen werden verwischt zwischen der Verpflichtung der EG-Mitgliedstaaten zur gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung des nationalen Rechts und der diesbezüglichen Ausformulierung eines Rahmens durch den EuGH auf der einen Seite, und dem Grundsatz, dass der EuGH eben nicht über das nationale Recht der Mitgliedstaaten judizieren kann, auf der anderen Seite.

bb. Literatur und „Lücken-Problem" im Allgemeinen

Auch der überwiegenden Ansicht in der deutschen Literatur zufolge soll der unbestimmte Rechtsbegriff der „geeigneten Form" in Art. 221 Abs. 1 ZK eine Art Einfallstor für die „Fortgeltung" des deutschen Abgabenverwaltungsrechts sein[393]. Die nur „schwach ausgeprägte" Vorschrift des ZK zur Form der Abgabenfestsetzung sei so durch Heranziehung der AO – gewissermaßen zur Auslegung – mit Inhalt zu füllen[394]. Nur vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass die Formulierung „in geeigneter Form" vollständig ausreiche und ein Rückgriff [etwa] auf § 157 AO nicht erforderlich sei[395]. Hintergrund ist, dass die Frage, wann im gemeinschaftlichen Zollrecht von einer Lücke gesprochen werden kann, sehr schwierig zu beurteilen und daher äußerst umstritten ist.

(1) Allgemeines

Aus unterschiedlichen Gründen enthält der ZK in bestimmten Bereichen keine eigenen Regelungen. Teilweise konnte bei den Verhandlungen zur Erstellung des ZK keine Einigkeit erzielt werden. So schreckten die EG-Mitgliedstaaten vor einem eigenen europäischen Zollverfahrensrecht bislang zurück. Dies hätte das Zollrecht im Rahmen des administrativen Vollzugs und der täglichen Anwendung von anderen, rein nationalen Verfahren abgekoppelt. Dadurch wäre der Ablauf innerhalb derjenigen nationalen Behörden verändert worden, welche sowohl mit gemeinschaftlichen als auch mit rein nationalen Verfahren betraut sind. Für andere Bereiche, die vom ZK nicht erfasst werden, fehlt der EG gänzlich die Kompetenz. Dies gilt beispielswei-

---

392 Zur Befugnis des EuGH, „dem vorlegenden Gericht alle Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts an die Hand zu geben, die das Gericht in die Lage versetzt, die Vereinbarkeit dieser Rechtsnorm mit der Gemeinschaftsregelung zu beurteilen", EuGH (*Hünermund u.a.*) vom 15.12.1993, Rs. C-292/92, Slg. 1993, S. I-6787, Rn. 8.

393 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230).

394 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 262 (270); ebenso zur „knappen Formulierung" des Art. 221 Abs. 1 ZK: K. Friedrich, StuW 1999, S. 15 (26).

395 Diskussionsbeitrag von Witte, Podiumsdiskussion Außenwirtschaftsrecht/Zollkodex der EG, zusammengefasst von Wilhelm Achelpöhler, in Birk/Ehlers, *Rechtsfragen*, S. 143 (158).

se für das Sanktionsrecht. Für Strafrechtsvorschriften liegt die Regelungskompetenz grundsätzlich allein bei den Mitgliedstaaten[396].

Es besteht im Grundsatz Einigkeit darüber, dass dort, wo Regelungen des ZK tatsächlich fehlen, Lücken durch nationales Recht geschlossen werden müssen[397]. Schwierig zu beantworten ist allerdings die Frage, wann von einer Lücke im ZK gesprochen werden kann. Ist dies nur der Fall bei kompletten Auslassungen ganzer Bereiche oder bereits bei bloßen Regelungsdefiziten[398] einzelner Normen? Von den über 400 Normen der AO hält das BMF nur ca. 75 für ganz oder teilweise durch ZK und ZKDVO überlagert bzw. für gegenstandslos[399]. Dies lässt viel Raum für die Frage, inwieweit und unter welchen Umständen nicht überlagerte nationale Normen anwendbar sind, um etwa eine Lücke zu füllen. Dazu gibt es verschiedene Ansichten.

(2) Ausschließlichkeitsklausel

Nach Art. 1 Abs. 1 UA 2 des Entwurfs zum ZK (Ausschließlichkeitsklausel) sollte einzelstaatliches Recht nur insoweit gelten, als dies im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich vorgesehen ist[400]. Dadurch wäre die außerplanmäßige Anwendung nationalen Rechts im Wege der Lückenfüllung verhindert worden. Der ZK hätte seine Lücken umfassender selbst benennen müssen und durch den Hinweis auf nationales Rechts schließen können. Darauf konnte man sich jedoch nicht verständigen.

(3) Strenger Vorrang des ZK

Ähnlich äußern sich Vertreter der Ansicht, die von einem strengen und umfassenden Vorrang des ZK ausgehen. Danach soll nationales Recht gänzlich außen vor bleiben, soweit es um im ZK geregelte Themen geht[401]. Die AO sei dann auch nicht zur Lückenfüllung heranzuziehen[402]. Eine mit nationalem Recht zu füllende Regelungslücke ist demnach auf die Fälle begrenzt, in denen Rechtsbereiche überhaupt nicht vom ZK erfasst werden. Entschei-

396 EuGH (*Cowan/Tresor Public*) vom 02.02.1989, Rs. 186/87, Slg. 1989, S. 195, Rn. 19; Oppermann, *Europarecht*, S. 214.
397 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 16.
398 Zum Begriff „Regelungsdefizit“: K. Friedrich, StuW 1999, S. 15 (17).
399 Vgl. BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll, sowie die tabellarische Übersicht der BMF-Synopse, AW-Prax 1996, S. 213 f.
400 Entwurf des ZK – Vorschlag der Kommission, ABl. 1990 Nr. C 128, S. 1 (4).
401 Witte, ZfZ 1993, S. 162 (165).
402 Witte, ZfZ 1993, S. 162 (165).

dend sei nicht das Bewahren nationaler Vorschriften, sondern eine größtmögliche einheitliche Rechtsanwendung innerhalb der EG[403].

(4) Bewahrende Sichtweise

Dieser Ansatz wurde vielfach als zu weitgehend abgelehnt[404]. So legte das BMF bereits 1996 in einer Synopse fest, inwieweit die jeweiligen Regelungen der AO im Zollrecht weiterhin anwendbar sein sollen und stellte diese den entsprechenden Regelungen des ZK gegenüber[405]. Danach ist die AO überall dort anwendbar, wo sie nicht im krassen Widerspruch zu Regelungen des Gemeinschaftsrechts steht und aus Praktikabilitätsgesichtspunkten zur Ergänzung geeignet ist[406]. Dies ist in der Literatur als „bewahrende Sichtweise" bezeichnet worden[407]. Die genannte Synopse wurde durch die Dienstvorschrift zur Anwendung der Abgabenordnung im Bereich der Zollverwaltung (AO-DV Zoll) im Jahr 2005 vom BMF ausgeweitet und ausführlich umgesetzt, ohne dass eine Abkehr von der ursprünglichen Auffassung erkennbar wäre[408].

(5) Gemeinschaftsfreundliche Sichtweise

Anders sieht dies die so genannte gemeinschaftsfreundliche Sichtweise. Danach soll, ausgehend vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts, in den Fällen, in denen der ZK ein Regelungsthema aufgreift, die AO nur noch dann angewandt werden, wenn der ZK eine so geringe Regelungsdichte aufweist, dass Rechtssicherheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung ohne eine lückenfüllende Anwendung der AO nicht mehr gewährleistet wären[409]. So soll

403 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 16.

404 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (228); Hohrmann, DStZ 1994, S. 449 (456/Fn. 117); Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 32. Auch Witte rückte nach Streichung des Art. 1 Abs. 1 UA 2 des Entwurfs des ZK von seiner ursprünglichen Ansicht ab und hält es für erforderlich, dass der Regelungsbereich der einzelnen Vorschriften im ZK festzulegen ist, um daraus die Anwendbarkeit nationaler Vorschriften herleiten zu können: Witte/Wöhner, Zollkodex und deutsches Abgabenrecht, in Birk/Ehlers, *Rechtsfragen*, S. 120 (121).

405 BMF-Synopse, AW-Prax 1996, S. 213 f.

406 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230).

407 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230); kritisch Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 16.

408 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll.

409 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230/231); teilweise wird in diesem Zusammenhang vertreten, dass die AO anwendbar sei, wenn der ZK „gemessen an der Regelungsdichte der AO" lückenhaft sei, Tipke/Kruse (*Seer*), § 1 AO, Rn. 30; nach aA richtet sich die Frage der Überlagerung ausschließlich nach Gemeinschaftsrecht, das

etwa im Rahmen der Gesamtschuld auf § 44 AO zurückgegriffen werden können, da Art. 213 ZK zur Wirkung des Erlöschens der Zollschuld etc. auf die jeweiligen Gesamtschuldner keine Regelungen enthält[410]. Darüber hinaus soll die AO nur dort gelten, wo der ZK gar keine Regelungen enthält, da ein allzu häufiger Rückgriff auf das nationale Recht durch den ZK gerade verhindert werden sollte[411].

(6) Einzelfallentscheidung

Nach einer weiteren Ansicht verbieten sich pauschale Ansätze zur Lösung der Lückenfrage[412]. Vielmehr komme es hinsichtlich der Anwendbarkeit nationalen Rechts konkret auf die Fragestellung der jeweiligen Norm des ZK an und ob diese durch Gemeinschaftsrecht abschließend beantwortet werden soll oder nicht[413].

(7) Stellungnahme

Fest steht nur eines: Die Frage der Lückenfüllung bereitet größte Schwierigkeiten. Diese bestehen weniger darin, wie zu verfahren ist, wenn eine „echte" Lücke des ZK festgestellt worden ist. Dann ist unstreitig nationales Recht anwendbar (bei der Ausschließlichkeitsklausel allerdings nur bei entsprechender Anordnung des ZK). Allerdings bedarf es zuvor jeweils der Klärung der Frage, ob überhaupt ein Lücke vorliegt. Eine solche ist nur dann leicht auszumachen, wenn Bereiche vom ZK gänzlich ausgelassen werden, wie das bei weiten Teilen des Verwaltungsverfahrensrechts oder des Sanktionsrechts der Fall ist. Solche Lücken können und müssen nach den jeweiligen Ansichten problemlos durch nationales Recht geschlossen werden.

Allerdings fällt die Abgrenzung immer dann schwer, wenn der ZK eigene Regelungen enthält. Gibt es hier noch Raum für nationales Rechts? Gibt es „echte" Lücken? Im Zentrum all dieser Erwägungen steht immer die Frage, ob die jeweiligen Normen des ZK abschließend sind. Dabei ist stets Vorsicht geboten, denn auch eine geringe Regelungsdichte im ZK kann gewollt sein und somit detaillierteres nationales Recht ausschließen.

---

nach den ihm eigenen Interpretationsregeln auszulegen sei, Dorsch (*Weymüller*), Art. 1 ZK, Rn. 19.

410 Meesenburg, Das Vertrauensschutzprinzip im europäischen Finanzverwaltungsrecht, S. 50 ff.; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (231).

411 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (231); ähnlich, mit Mahnung zu sorgfältiger und zurückhaltender Prüfung: Dorsch (*Rüsken*), Einführung, Rn. 78.

412 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 6, Rn. 13.

413 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 6, Rn. 13.

Es konnte festgestellt werden, dass durch die Gemengelage von europäischem Abgabenverwaltungsrecht und ergänzenden oder überlagerten, aber nicht aufgehobenen nationalen Verfahrensregeln in der AO eine unübersichtliche Rechtssituation entstanden ist, die den Geboten von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit zuwiderläuft[414]. Die dargestellten Lösungen zur Lückenfrage jedenfalls vermögen nicht zu überzeugen. So verhindert oder erschwert die bestandswahrende Sichtweise auf lange Sicht die Entstehung einheitlicher, gemeinschaftsrechtlicher Rechtsformen. Anstatt in schwierigen Fragen Gemeinschaftsrecht zu schaffen und zu fördern, hält sie an bloß national Bewährtem fest. Aber auch die gemeinschaftsfreundliche Ansicht hält ihre eigenen Versprechen nur bedingt ein. Sie fordert die Anwendung nationaler Regeln zur Lückenfüllung bei geringer Regelungsdichte einer ZK-Norm. Dadurch sollen Rechtssicherheit und Gleichmäßigkeit der Besteuerung gewährleistet werden. Damit kann aber allein Gleichmäßigkeit innerhalb des Geltungsbereichs des jeweiligen nationalen Rechts gemeint sein. Denn darüber hinaus fördert nationales Recht die Gleichmäßigkeit eben nicht. Im Gegenteil, es verhindert die gemeinschaftsweite Gleichmäßigkeit, da es sich von Lösungen des nationalen Rechts anderer EG-Mitgliedstaaten abkoppelt.

Allen Ansichten ist gemein, dass sie eine Erörterung erforderlich machen, ob und wann eine Lücke des ZK vorliegt. Ebenfalls nach allen Ansichten ist diese Abgrenzung ein schwieriges Unterfangen. Aber bereits diese Notwendigkeit und Schwierigkeit der Bestimmung einer Regelunglücke bringt Rechtsunsicherheit. Allein die ursprünglich im Entwurf des ZK enthaltene Ausschließlichkeitsklausel hätte derartige Abgrenzungsprobleme verhindert. Ihr zufolge bedurfte es zur Anwendung nationalen Rechts der ausdrücklichen Anordnung im ZK. Bedauerlicherweise wurde diese Klausel jedoch nicht in den ZK aufgenommen, da ihr die notwendige Zustimmung fehlte. Eine solche Klausel wäre im Interesse von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit wünschenswert gewesen. Allerdings wäre sie lediglich dann praktikabel, wenn der ZK umfassende Regelungen zu nahezu allen Bereichen enthielte. Ansonsten müssten zu viele Verweise auf nationales Recht geschaffen werden. Ziel der weiteren Entwicklung des Zollrechts muss es aber sein, eine solche Klausel möglich zu machen.

414 Witte/Wolffgang (Wolffgang), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 42.

cc. Zwischenergebnis

In Deutschland wird die Formulierung der „geeigneten Form“ in Art. 221 Abs. 1 ZK – unter teilweiser Kritik in der Literatur – von den Zollbehörden als Möglichkeit gesehen, nationales Abgabenverwaltungsrecht anzuwenden.

b. Österreich

In Österreich sieht die Zolldokumentation vor[415]:

> „[…] der Zollschuldbetrag muss buchmäßig erfasst werden […] und dem Zollschuldner amtlich mitgeteilt werden. Gem. § 74 Abs. 1 ZollR-DG gilt diese amtliche Mitteilung als Abgabenbescheid. Die Vorschriften der Bundesabgabenordnung betreffend Bescheide (§§ 92 ff. BAO) und Abgabenbescheide im Besonderen (§§ 198 ff. BAO) sind daher anwendbar, soweit im ZK, in der ZKDVO oder im ZollR-DG nicht Anordnungen getroffen sind, die als leges speciales den allgemeinen abgabenrechtlichen Vorschriften vorgehen.“

Auch in Österreich ergeht damit die Mitteilung des Art. 221 Abs. 1 ZK in Bescheidform[416]. Ein solcher Bescheid ergeht gemäß § 92 Abs. 2 BAO idR schriftlich. Insoweit wird in Deutschland und Österreich trotz der Anwendung der jeweiligen nationalen Vorschriften gleich verfahren. Allerdings existiert in Österreich keine dem § 29 a ZollV entsprechende Regelung, wonach eine Bescheidung im Rahmen einer mündlichen Zollanmeldung oder einer Anmeldung auf dem Postweg regelmäßig auch mündlich erfolgen kann. Nach § 94 BAO können allein Verfügungen, die ausschließlich das Verfahren betreffen, schriftlich oder mündlich erlassen werden. Sonstige Erledigungen einer Abgabenbehörde können mündlich ergehen, soweit nicht die Partei eine schriftliche Erledigung verlangt, § 95 BAO. Andere Sonderregelungen gibt es nicht.

c. Großbritannien

Public Notices, die die Frage der „geeigneten Form“ betreffen, sind nicht ersichtlich.

d. Ergebnis

Im Ergebnis ist daher von einer unterschiedlichen Anwendung des Begriffs der „geeigneten Form“ in Art. 221 Abs. 1 ZK auszugehen, da den deutschen Zollbehörden in den genannten Fällen auch eine mündliche Mitteilung aus-

---

415 Zolldokumentation ZK-1890, 3.1.1.

416 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 221, Rn. 1; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 198.

reicht, in Österreich dagegen allein die Schriftform als geeignet angesehen wird.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob ein solches nationales Vorgehen überhaupt notwendig und geboten ist oder ob nicht bereits das Gemeinschaftsrecht durch die Wahl der Formulierung „geeignete Form" abschließend regelt, wie eine Mitteilung zu gestalten ist. In der Vorgängerregelung, Art. 2 VO (EWG) Nr. 1697/79, hieß es noch schlicht, dass der Abgabenbetrag „mitgeteilt" werden muss. Im Gegensatz dazu enthält Art. 221 Abs. 1 ZK nunmehr das zusätzliche Erfordernis der „Geeignetheit". Es ist also gar keine echte „Lücke" mehr vorhanden, welche quasi automatisch die Anwendung nationalen Rechts ermöglicht. Hieraus folgt, dass das deutsche Recht, wenn überhaupt, als Auslegungshilfe herangezogen werden kann. Der Vergleich des deutschen und des österreichischen, nach Ansicht der jeweiligen Zollverwaltungen anwendbaren nationalen Rechts hat aber gezeigt, dass es Unterschiede in der Rechtsanwendung gibt. Diese sind auch als wesentlich und damit substantiell zu bewerten, da in Deutschland in den genannten Fällen eine mündliche Mitteilung grundsätzlich möglich, in Österreich dagegen grundsätzlich unmöglich ist. Folglich verstößt die EG auch durch die unterschiedliche Anwendung des Art. 221 Abs. 1 ZK in Deutschland und Österreich gegen Art.X:3(a) GATT.

5. Ergebnis

Die Untersuchung der Anwendung des Zollschuldrechts hat damit ergeben:

- Im Bereich des Art. 201 Abs. 1 a) wird der ZK hinsichtlich des Begriffs der *Ware*, der Frage der *Einfuhrabgabenpflichtigkeit* und dem *Zeitpunkt* der Entstehung der Zollschuld in Deutschland, Österreich und Großbritannien einheitlich angewandt. Insoweit liegt kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor.
- Die Anwendung des Art. 202 Abs. 1 ZK erfolgt wegen der Besonderheit des § 8 ZollV und der daraus resultierenden Pflichten bei der Gestellung iSd Art. 40 ZK in Deutschland anders als in Österreich oder Großbritannien; dies ist kritisch zu sehen und als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu werten; die Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens wird in den genannten Mitgliedstaaten unterschiedlich angewandt, worin ebenfalls ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT zu sehen ist.
- Die Begriffe der *groben Fahrlässigkeit* – trotz der EuGH-Rechtsprechung hierzu – und der *geeigneten Form* werden von der deutschen Zollverwaltung anders angewandt als von der österreichischen; hierin liegt ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

Soweit Unterschiede und damit Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 festgestellt wurden, überraschen diese nicht. Zum einen ergeben sie sich aus den Verwaltungsvorschriften der nationalen Zollbehörden, welche ihre Anweisungen in Bezug auf Anwendung und Auslegung des Zollrechts völlig autonom erstellen könne und sich nicht mit den Zollbehörden anderer EG-Mitgliedstaaten abstimmen.

Zum anderen sind die Uneinheitlichkeiten vielfach Konsequenz der Anwendung des jeweiligen nationalen Rechts. Nationale Vorschriften sind selten identisch, vor allem nicht bei mittlerweile 27 EG-Mitgliedstaaten. Es ist zu bedenken: Die Befugnis, nationales Recht im Zollrecht – sei es direkt oder zur Auslegung – anzuwenden, bedeutet systematische Ungleichbehandlung. Bei dieser Art von Lückenfüllung gelangt das mehrschichtige System Gemeinschaftsrecht/ZK – nationales Recht an seine Grenzen. Es entwickelt sich eine Grauzone zwischen direkt anwendbarem nationalen Recht und der einheitlichen Auslegung und Anwendung nach gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen. Das Gemeinschaftsrecht selbst unterliegt dem Auslegungsmonopol des EuGH nach Art. 234 EGV, was eine gemeinschaftsweite einheitliche Auslegung sichern soll[417]. Zur Frage der Vereinbarkeit von nationalem Recht mit Gemeinschaftsrecht darf sich der EuGH dagegen nicht äußern[418].

Im Rahmen der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ist diese Lückendiskussion daher fehl am Platz. Vielmehr sollte gelten, dass die Vorschriften des ZK aus sich selbst heraus auszulegen sind, um eine einheitliche Anwendung zu gewährleisen. Die Diskussion, ob ein unbestimmter Rechtsbegriff einen derartigen Grad an Unbestimmtheit erreicht, dass dies einer Regelungslücke gleichsteht, ist grundsätzlich problematisch. Sie hat die gleichen Auswirkungen wie etwa ein politischer Streit darüber, ob eine Ansicht als rechts oder links einzuordnen ist. Auch dort treten theoretische Diskussionen unnützerweise an die Stelle der notwendigen inhaltlichen Auseinandersetzung. Man sollte sich stattdessen direkt dem Problem widmen.

Es ist zweckmäßig und legitim, bei der Suche nach Lösungen, also bei der Rechtsanwendung und Auslegung des ZK, nationales Recht zu Rate zu ziehen. Bezeichnet man dies als Auslegungshilfe, muss die Betonung aber auf

417 Streinz (*Ehricke*), *EUV/EGV*, Art. 234 EGV, Rn. 4.

418 EuGH (*Costa/E.N.E.L.*) vom 15.07.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1253 (1268); allerdings ist der EuGH „befugt, dem vorlegenden Gericht alle Kriterien für die Auslegung des Gemeinschaftsrechts an die Hand zu geben, die das Gericht in die Lage versetzt, die Vereinbarkeit dieser Rechtsnorm mit der Gemeinschaftsregelung zu beurteilen“, EuGH (*Hünermund u.a.*) vom 15.12.1993, Rs. C-292/92, Slg. 1993, S. I-6787, Rn. 8.

„Hilfe“ liegen. Zu schnell wird aus der Auslegungshilfe die schrankenlose Anwendung nationalen Rechts. Der Rechtsanwender muss sich immer darüber im Klaren sein, dass er sich zwar in einem deutschen Boot, aber auf internationalen Gewässern bewegt. Häufig wähnt er sich bereits im nationalen Paragrafen-Hafen, obwohl er sich weiterhin auf hoher See befindet. Die deutschen Normen können ein Rettungsboot sein, sollen das Hauptschiff selbst aber nicht ersetzen.

IV. Einzelfälle

Unbestimmte Rechtsbegriffe finden sich selbstverständlich nicht nur in den Regelungen zum Zollschuldrecht, sondern über den ganzen Zollkodex verteilt. Es sollen nun einige Beispiele herausgegriffen und hinsichtlich der Einheitlichkeit ihre Anwendung untersucht werden.

1. Art. 189 Abs. 4 ZK – Öffentliche Verwaltung

Art. 189 ZK regelt die Ausgestaltung der Erhebung einer obligatorischen Sicherheitsleistung. Er gilt für die Fälle, in denen zwingend die Erhebung einer Sicherheitsleistung zur Sicherung einer Zollschuld vorgeschrieben ist[419]. Es sind in Art. 189 ZK, neben allgemeinen Ausführungen zu Höhe der Sicherheit und Zollschuldnerschaft, auch Ausnahmefälle vorgesehen. So wird nach Art. 189 Abs. 4 ZK keine Sicherheit verlangt, wenn es sich beim Zollschuldner um eine „öffentliche Verwaltung“ handelt. Grund für die Befreiung von der Sicherheitsleistung ist, dass bei einer öffentlichen Verwaltung das Insolvenz- und Ausfallrisiko entfällt[420]. Gemeinschaftsrechtlich ist der Begriff der „öffentlichen Verwaltung“ nicht definiert. Fraglich ist, wie er von den jeweiligen Mitgliedstaaten ausgelegt und angewandt wird.

a. Deutschland

Das BMF hat eine Dienstanweisung hierzu erlassen[421]. Darin heißt es:

> „Sicherheit wird nicht verlangt (Artikel 189 Abs. 4 ZK), wenn die folgenden Behörden und sonstigen Einrichtungen Zollschuldner sind oder werden können:
>
> – Bundes-, Landes-, Kreis- und Gemeindebehörden,
>
> – Bundesbetriebe (§ 26 BHO),
>
> – Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung,

419 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 189, Rn. 1.
420 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 189, Rn. 5.
421 BMF VSF S 1450, Abs. 69.

– Bundes- oder landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Wissenschaft und Forschung dienen,
– Behörden und sonstige Einrichtungen der anderen Mitgliedstaaten der EU, die nachweislich der öffentlichen Verwaltung dieser Staaten angehören.

Den vorgenannten Zollschuldnern stehen Einrichtungen, die überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden, gleich, soweit es um Einfuhrabgaben im Rahmen der vorübergehenden Verwendung geht."

b. Österreich

In Österreich lautet die Definition in § 68 Abs. 2 ZollR-DG:

„„Öffentliche Verwaltung' im Sinne des Artikels 189 Abs. 4 ZK sind die Verwaltung durch Dienststellen von Körperschaften öffentlichen Rechts der Mitgliedstaaten oder durch Dienststellen internationaler Organisationen, denen mindestens ein Mitgliedstaat angehört, sowie die dem öffentlichen Eisenbahnverkehr oder Postdienst der Mitgliedstaaten dienenden Einrichtungen."

Stimmen diese Definitionen überein? Sind etwa die in Privatisierung befindlichen oder privatisierten, ehemals staatlichen Unternehmen wie die Deutsche Bahn AG oder die Deutsche Post AG nach Art. 189 Abs. 4 ZK zu privilegieren? Unter die österreichische Definition lassen sie sich ohne weiteres subsumieren. Denn es handelt sich um Einrichtungen, die dem öffentlichen Eisenbahnverkehr bzw. dem Postdienst eines Mitgliedstaates dienen. Der deutschen Definition zufolge können beide Unternehmen die Privilegierung dagegen nur in Anspruch nehmen, soweit es um Einfuhrabgaben im Rahmen der vorübergehenden Verwendung geht, und auch nur solange, wie beide Unternehmen noch überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden. Diese Einschränkungen kennt das österreichische Recht gerade nicht. Insoweit führt die Anwendung der jeweiligen Definitionen im Beispielsfall zu unterschiedlichen Ergebnissen, d.h. dass in Deutschland Sicherheit zu leisten wäre, in Österreich dagegen nicht.

c. Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof hat sich mit der Anwendung des Art. 189 Abs. 4 ZK befasst und festgestellt, dass der Begriff der „öffentlichen Verwaltung" von den Zollbehörden in den EG-Mitgliedstaaten in vielen Fällen keineswegs einheitlich gebraucht wird[422]. So gebe es zahlreiche, rechtlich

422 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (10).

unabhängige öffentliche Stellen und öffentliche Versorgungsbetriebe, bei denen keinesfalls sicher sei, dass ihre Zollschulden gegebenenfalls von den Mitgliedstaaten übernommen würden[423]. Auch seitens der Literatur wird eingewandt, dass zwar das Insolvenzrisiko in Fällen, in denen sich die öffentliche Verwaltung privatrechtlicher Organisationsformen bediene, gering sei, die gleichmäßige Behandlung aller Wirtschaftsteilnehmer jedoch eine Gleichstellung mit anderen Unternehmen erfordere[424]. Insofern sei die Anwendung des Befreiungsprivilegs auf die privatisierte Deutsche Bahn AG oder die Deutsche Post AG bedenklich, wenn auch ähnlich in anderen EG-Mitgliedstaaten üblich[425].

Es könnte damit sogar ein doppelter Verstoß vorliegen. Ein solcher liegt zum einen darin begründet, dass die verschiedenen Wirtschaftsteilnehmer eines EG-Mitgliedstaats nicht gleich behandelt werden, da privatrechtliche Organisationsformen mit öffentlich-rechtlichem Hintergrund bevorzugt werden. Art. 189 Abs. 1 ZK, welcher es im Falle einer obligatorischen Sicherheitsleistung den Zollbehörden grundsätzlich nicht zugesteht, auf eine Erhebung zu verzichten, würde insofern ungleich angewandt werden. Dies wäre nämlich der Fall, wenn man annimmt, dass das Befreiungsprivileg dann nicht mehr greift, wenn sich die öffentliche Verwaltung einer privatrechtlichen Organisationsform bedient[426].

Dem ist zuzustimmen. Ein völliger Verzicht auf eine Sicherheitsleistung ist nur dann gerechtfertigt, wenn das Insolvenzrisiko gänzlich entfällt. Dies ist nur bei einer rein öffentlich-rechtlichen Einrichtung der Fall. Selbst wenn eine öffentliche Verwaltung alleinige Gesellschafterin etwa einer GmbH ist, kann die Durchsetzung der zollrechtlichen Ansprüche allein durch die privatrechtliche Rechtsform erschwert werden. Auch bei zugegebenermaßen geringem Risiko ist die Privilegierung durch den Verzicht auf die Sicherheitsleistung nicht mehr mit Sinn und Zweck des Art. 189 ZK vereinbar. Diese Regelung soll einerseits die Erhebung der Eigenmittel sichern und gleichzeitig für die Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten sorgen[427]. Somit ist hier ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 aufgrund der ungleichen Anwendung des Art. 189 ZK gegeben. Unternehmen wie die privatisierte Deutsche Bahn AG profitieren im Gegensatz zu Unternehmen der

423 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (10).
424 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 190, Rn. 6.
425 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 190, Rn. 6.
426 So etwa Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 190, Rn. 6.
427 Vgl. zum Sinn und Zweck der Art. 189-200 ZK: Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Vor Art. 189-200, Rn. 1.

Privatwirtschaft vom Befreiungsprivileg des Art. 189 Abs. 4 ZK. Daher sollte sowohl in den Dienstanweisungen des BMF als auch in § 68 Abs. 2 ZollR-DG jegliche Möglichkeit gestrichen werden, diesen Unternehmensarten Befreiung zu gewähren.

Ein weiterer Verstoß liegt darin begründet, dass der Begriff der „öffentlichen Verwaltung" von den einzelnen EG-Mitgliedstaaten unterschiedlich gebraucht wird. Dies wurde bereits vom Rechnungshof festgestellt[428] und lässt sich beispielhaft auch am Vergleich der deutschen mit der österreichischen Definition belegen.

d. Ergebnis

Es ergibt sich damit in mehrfacher Hinsicht eine uneinheitliche Anwendung des Art. 189 ZK: Erstens werden durch die unzulässige Ausweitung des Begriffs der „öffentlichen Verwaltung" gewisse privatrechtliche Organisationsformen gegenüber anderen Wirtschaftsteilnehmern – auch innerhalb eines EG-Mitgliedstaates – in ungerechtfertigter Weise bevorzugt. Zweitens führt diese unzulässige Auslegung einiger nationaler Zollbehörden zu einer uneinheitlichen Anwendung, wenn man die Situation in der EG insgesamt betrachtet. Die Definitionen in Österreich und Deutschland sind unterschiedlich, so dass gleiche Fälle verschieden gehandhabt werden.

Es lässt sich daher schlussfolgern: Durch die unterschiedliche Handhabung des Art. 189 Abs. 4 ZK in den Mitgliedstaaten aufgrund einer unterschiedlichen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „öffentlichen Verwaltung" wird gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstoßen. Berichte des Rechnungshofs wurden im Panel-Verfahren *EC – Selected Customs Matters* für sich allein gesehen zwar vereinzelt als nicht ausreichend angesehen, einen Verstoß (WTO-verfahrensrechtlich) nachzuweisen, wenn dieser nicht zugleich hinreichend detailliert dargestellt war[429]. In einem anderen Fall wurde ein solcher Bericht vom Panel aber durchaus als ausreichend akzeptiert[430], vom Appellate Body hingegen hinsichtlich seiner Beweiskraft kritischer gesehen[431]. Jedenfalls lässt sich für die vorliegenden Fälle sagen, dass in den uns zwar nicht ausdrücklich bekannten, aber dem Bericht zugrunde liegenden Fällen – unabhängig von verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten – WTO-materiellrechtlich ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu sehen ist. Die Frage, ob dies allein durch Berichte des Europäischen Rechnungs-

428 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (10).
429 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.365.
430 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.380 ff.
431 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 268, 270.

hofs (WTO-verfahrensrechtlich) hinreichend nachgewiesen ist, soll für die vorliegende Untersuchung nicht erheblich sein.

Es liegt auf jeden Fall ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darin begründet, dass sich die Definitionen der deutschen und österreichischen Auslegungshilfen zu Art. 189 Abs. 4 ZK, wie dargelegt, unterscheiden. Die Unterschiede sind als wesentlich zu werten, da sie in den genannten Fällen zu gegensätzlichen Anwendungsergebnissen führen.

2. Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK – Ansässigkeit / normaler Wohnsitz

Art. 4 ZK enthält allgemeine Begriffsbestimmungen, welche für das gesamte Zollrecht von Bedeutung sind. So besagt die Definition des Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK, dass eine in der Gemeinschaft ansässige natürliche Person eine solche ist, die in der Gemeinschaft ihren „normalen Wohnsitz" hat. Besonders im Rahmen der Zollanmeldung ist die Frage nach Wohnsitz und Ansässigkeit wichtig. Denn der Anmelder muss grundsätzlich in der Gemeinschaft ansässig sein, Art. 64 Abs. 2 b) ZK. Dies soll in erster Linie die Nachprüfbarkeit der Zollanmeldung sicherstellen[432].

a. Gemeinschaftsrecht

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auf verschiedenen Gebieten des Gemeinschaftsrechts ist der verwandte Begriff des „gewöhnlichen Wohnsitzes" einer Person als der Ort zu verstehen, den der Betroffene als ständigen Mittelpunkt seiner Interessen gewählt hat[433].

Dies wurde auch im Rahmen zweier Entscheidungen[434] zur Richtlinie 83/182/EWG des Rates über die Steuerbefreiung innerhalb der Gemeinschaft bei vorübergehender Einfuhr bestimmter Verkehrsmittel bestätigt[435]. Art. 7 Abs. 1 Satz 1 besagter Richtlinie 83/182/EWG lautet:

> „Im Sinne dieser Richtlinie gilt als ‚gewöhnlicher Wohnsitz' der Ort, an dem eine Person wegen persönlicher und beruflicher Bindungen oder – im Falle einer Person ohne berufliche Bindungen – wegen persönlicher Bindungen, die enge Beziehungen zwischen der Person und dem Wohnort erkennen lassen, gewöhnlich, d.h. mindestens 185 Tagen im Kalenderjahr, wohnt."

---

432 BMF VSF Z 0701, Abs. 7.

433 EuGH (*Louloudakis*) vom 12.07.2001, Rs. C-262/99, Slg. 2001, S. I-5547, Rn. 51; EuGH (*Ryborg*) vom 23.04.1991, Rs. C-297/89, Slg. 1991, S. I-1943, Rn. 19 mwN.

434 EuGH (*Louloudakis*) vom 12.07.2001, Rs. C-262/99, Slg. 2001, S. I-5547, Rn. 51; EuGH (*Ryborg*) vom 23.04.1991, Rs. C-297/89, Slg. 1991, S. I-1943, Rn. 19.

435 Richtlinie 83/182/EWG des Rates, ABl. 1983 Nr. L 105, S. 59 ff.

Art. 7 der Richtlinie 83/182/EWG enthält noch weitere Detailregelungen, welche aber nicht näher erörtert werden sollen.

b. Deutschland

In Deutschland ist nach Ansicht des BMF hinsichtlich der Definition des Begriffes des „normalen Wohnsitzes" die nationale Norm des § 8 AO zu beachten[436]:

> „[§ 8 AO] ergänzt für die Einfuhr- und Ausfuhrabgaben die Vorschrift des Art. 4 Nr. 2, 1. Gedankenstrich ZK bzgl. der Auslegung des Begriffs ‚normaler Wohnsitz'."

Besagter § 8 AO lautet:

> „Einen Wohnsitz hat jemand dort, wo er eine Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und benutzen wird."

c. Österreich

In Österreich enthält § 4 Abs. 2 Nr. 8 ZollR-DG ergänzend bzw. erklärend zu Art. 4 ZK folgende Begriffsbestimmung:

> „‚Normaler Wohnsitz' oder ‚gewöhnlicher Wohnsitz' [bedeutet im Zollrecht] jenen Wohnsitz (§ 26 BAO) einer natürlichen Person, an dem diese wegen persönlicher und beruflicher Bindungen oder – im Falle einer Person ohne berufliche Bindungen – wegen persönlicher Bindungen, die enge Beziehungen zwischen der Person und dem Wohnort erkennen lassen, gewöhnlich, das heißt während mindestens 185 Tagen im Kalenderjahr, wohnt."

Es folgen nähere Details, die ebenfalls dem Wortlaut des Art. 7 Richtlinie 83/182/EWG entsprechen. § 26 BAO, auf welchen ausdrücklich Bezug genommen wird, lautet:

> „(1) Einen Wohnsitz im Sinn der Abgabenvorschriften hat jemand dort, wo er eine Wohnung innehat unter Umständen, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und benutzen wird.
>
> (2) Den gewöhnlichen Aufenthalt im Sinn der Abgabenvorschriften hat jemand dort, wo er sich unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er an diesem Ort oder in diesem Land nicht nur vorübergehend verweilt. […]"

436 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll zu § 8.

d. Großbritannien

HM Revenue and Customs stellt diesbezüglich lediglich fest[437]:

> „*To be the declarant, you must be established in the Community. Individuals who are normally resident in the Community are regarded as established in the Community, (...).*“

Dies entspricht dem englischen Wortlaut des Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK:

> „*‘Person established in the Community’ means: in the case of a natural person, any person who is normally resident there.*“

e. Ergebnis

Die Anwendung und Auslegung des Begriffes „normaler Wohnsitz“ in Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK ergibt ein interessantes Bild. In Großbritannien wird ein minimalistischer Ansatz verfolgt, indem in der Public Notice lediglich die vorgegebene Definition des ZK genutzt wird. In Deutschland geht man einen Schritt weiter und verweist „ergänzend“ auf die nationale Regelung des § 8 AO. Auch Österreich bezieht sich auf die eigene nationale Regelung in Form des § 26 BAO, dessen Abs. 1 mit dem deutschen § 8 AO identisch ist. Zusätzlich wird aber der Wortlaut des Art. 7 Richtlinie 83/182/EWG in § 4 Abs. 2 Nr. 8 ZollR-DG aufgenommen. Die Regelungsdichte ist damit in Österreich am höchsten.

Es ist jedoch fraglich, ob dies auch in der Praxis zu einer unterschiedlichen Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „normalen Wohnsitzes“ führt. Das österreichische ZollR-DG übernimmt die Definition einer europäischen Richtlinie, welche in der gesamten Gemeinschaft als Auslegungshilfe zur Verfügung steht. Dieser Ansatz ist gemeinschaftsfreundlich und daher zu begrüßen. Problematischer ist dagegen der Verweis der deutschen und österreichischen Verwaltungsvorschriften auf § 8 AO bzw. § 26 BAO. Nationales Recht zur Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs heranzuziehen, birgt grundsätzlich die Gefahr unterschiedlicher Auslegungsergebnisse.

Aus zwei Gründen ist dies vorliegend aber unproblematisch. Erstens sind § 8 AO und § 26 Abs. 1 BAO so allgemein gehalten, dass ein Widerspruch zu Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK nicht auszumachen ist. Es ist also nicht ersichtlich, dass die britischen Behörden, welche sich allein auf die Regelung des ZK berufen, zu anderen Ergebnissen kommen als die deutschen oder österreichischen Behörden unter Hinzuziehung der jeweiligen nationa-

437 HM Revenue and Customs, Notice 199, Section 7.3.

len Normen. Zweitens zeigt der Vergleich der (rein) nationalen Normen § 8 AO und § 26 Abs. 1 BAO, dass sie inhaltlich nahezu identisch sind. Zu unterschiedlichen Ergebnissen führt in diesem Fall also auch die jeweilige Anwendung nationalen Rechts nicht.

Somit erfolgt die Anwendung des Begriffs des „normalen Wohnsitzes" in Deutschland, Österreich und Großbritannien zwar mit unterschiedlichen Mitteln. Dies wird aber in der Praxis nicht zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Es liegt damit kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor.

3. Art. 56 ZK – Umstände erfordern Vernichtung oder Zerstörung

In gewissen Fällen müssen die Zollbehörden der Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, gestellte Waren zu vernichten oder zu zerstören. Zu denken ist etwa an Elfenbeinprodukte, die im Rahmen einer Zollkontrolle gefunden werden. Den rechtlichen Rahmen hierfür liefert Art. 56 ZK. Er schafft eine Ermächtigungsgrundlage und regelt die vorherige Unterrichtung der Betroffenen sowie die Kostentragung[438]. Danach können die Zollbehörden gestellte Waren vernichten oder zerstören, wenn „die Umstände dies erfordern", Art. 56 Satz 1 ZK. An zentraler Stelle der Norm findet sich damit ein unbestimmter Rechtsbegriff.

a. Deutschland

„Im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung zumindest innerhalb Deutschlands" – so die Kommentierung[439] – wird Art. 56 ZK durch ausdrückliche Bezugnahme in § 13 Abs. 2 ZollVG konkretisiert:

> „(2) Im Rahmen des Art. 56 ZK können vorübergehend verwahrte Waren durch die Zollbehörden veräußert werden, wenn ihnen Verderb oder eine wesentliche Minderung ihres Wertes droht oder ihre Aufbewahrung, Pflege oder Erhaltung unverhältnismäßig viel kostet oder unverhältnismäßig schwierig ist. […]
>
> (3) Waren, die nach den Absätzen 1 oder 2 nicht veräußert werden können, können vernichtet werden."

Der deutsche Gesetzgeber hat damit entschieden, die Vernichtung oder Zerstörung von Waren iSd Art. 56 ZK lediglich subsidiär zu deren Veräußerung zuzulassen, da letztere weniger in die Rechte des Betroffenen eingreift. Unter § 13 Abs. 2 ZollVG fallen insbesondere schnell verderbliche Waren oder nur unter besonderen Bedingungen überlebensfähige Tiere[440]. Die Aufzäh-

438 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Rogmann*), Art. 56-57 ZK, Rn. 3.
439 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Rogmann*), Art. 56-57 ZK, Rn. 10.
440 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Rogmann*), Art. 56-57 ZK, Rn. 10.

lung des § 13 Abs. 2 ZollVG ist aber nicht abschließend[441]. Stehen Verbote und Beschränkungen entgegen, wie etwa bei Elfenbeinprodukten, ist eine Veräußerung ausgeschlossen, vgl. § 13 Abs. 1 Satz 3 ZollVG[442]. Die tatsächliche Verwertung der Waren erfolgt dann nach den Vorschriften der AO über die Verwertung gepfändeter Sachen, § 13 Abs. 1 Satz 2 ZollVG.

b. Österreich

Auch in Österreich wird Art. 56 durch eine nationale gesetzliche Regelung konkretisiert. Gemäß § 52 ZollR-DG ist eine Vernichtung oder Zerstörung iSd Art. 56 ZK nur nach Maßgabe des § 51 Abs. 2 und 3 ZollR-DG zulässig. § 51 Abs. 2 ZollR-DG lautet:

> „Die Verwertung der Waren hat gem. Art. 867 a ZKDVO und unter sinngemäßer Anwendung der §§ 37 bis 52 der Abgabenexekutionsordnung über die Verwertung beweglicher körperlicher Sachen zu erfolgen. Ist auf Grund der im Einzelfall gegebenen besonderen Umstände eine solche Verwertung nicht möglich, insbesondere weil sich kein Käufer findet, oder würde durch die Verwertung nachteilig in die Wettbewerbsverhältnisse eingegriffen werden, so können vorübergehend verwahrte Waren im Rahmen der Zollbefreiungsverordnung karitativen Zwecken zugeführt werden; der Empfänger steht unter Zollaufsicht. Eine Verwertung ist unzulässig, wenn dadurch das Leben oder die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nachteilig beeinflusst würde. Waren, die nicht verwertet werden können, sind zu vernichten oder zu zerstören."

Die genannten §§ 37 bis 42 Abgabenexekutionsordnung (Abg.E.O.) enthalten Regelungen zum Verkauf verpfändeter Sachen, insbesondere durch öffentliche Versteigerung. Art. 56 ZK wird demnach in Österreich in folgender Abstufung angewandt: An erster Stelle steht der Verkauf der Sache. Findet sich kein Käufer, kann die Sache gespendet werden. Gelingt auch dies nicht, ist die Ware zu vernichten oder zu zerstören.

c. Großbritannien

In Großbritannien enthalten die Public Notices keine konkreten Ausführungen zu Art. 56 ZK. Einer Auskunft des HM Revenue and Customs zufolge ist die Vorgehensweise nach Art. 56 ZK einzelfallabhängig, ohne dass es genaue Vorgaben gibt[443]:

441 Dorsch (*Kock*), Art. 56 ZK, Rn. 8.
442 Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 56, Rn. 2.
443 Auskunft des HM Revenue and Customs vom 24.11.2005.

„*Each case would be judged on its merits. Once the goods have been seized they become the property of the Crown to be dealt with as the Crown sees fit.*“

d. Ergebnis

Die Formulierung „wenn die Umstände dies erfordern“ wird sowohl in Deutschland als auch in Österreich durch nationale Gesetze näher definiert. Übereinstimmend sehen beide Rechtsordnungen die Vernichtung oder Zerstörung der Sache erst dann als zulässig an, wenn eine Veräußerung nicht möglich ist. Diese Subsidiarität ist im Wortlaut des Art. 56 ZK nicht enthalten, da dieser die Fallgruppe der Veräußerung nicht anspricht und allein die Vernichtung und Zerstörung der gestellten Waren vorsieht. Sie kann aber durchaus als milderes Mittel aus der Formulierung des Art. 56 ZK abgeleitet werden, wenn man annimmt, dass die Umstände eine Vernichtung oder Zerstörung gerade nicht erfordern, also eine Veräußerung möglich ist.

Hinsichtlich der Voraussetzungen der Veräußerung ergeben sich allerdings Unterschiede. Die deutsche Regelung legt positiv fest, wann eine Veräußerung möglich sein soll: bei verderblichen Waren oder unverhältnismäßig hohen Kosten der Aufbewahrung. Das österreichische ZollR-DG formuliert dagegen negativ, dass eine Verwertung nicht zulässig ist, wenn nachteilig in die Wettbewerbsverhältnisse eingegriffen wird oder das Leben bzw. die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nachteilig beeinflusst würde.

Darüber hinaus gibt es auch grundsätzliche Unterschiede. § 51 Abs. 2 ZollR-DG ordnet an, dass Waren, die nicht verwertet werden können, zu vernichten oder zu zerstören „sind“. Dem Wortlaut nach handelt es sich also um eine gebundene Entscheidung. Nach § 13 Abs. 3 ZollVG dagegen „können“ solche Waren vernichtet oder zerstört werden, was den Behörden ein Ermessen eröffnet. Dies entspricht dem Wortlaut des Art. 56 ZK, der ebenfalls davon ausgeht, dass Waren vernichtet oder zerstört werden „können“. Insofern ist die Formulierung des § 51 Abs. 2 ZollR-DG zweifelhaft und gemeinschaftsrechtswidrig.

Insgesamt führt die Konkretisierung des Art. 56 ZK durch deutsche und österreichische Gesetze dazu, dass einige Grundsatzentscheidungen einheitlich (Subsidiarität), andere unterschiedlich (Ermessen) getroffen werden. Darüber hinaus zeigen sich bei den Regelungen zur Veräußerung der Waren Unterschiede im Detail. Das Vorgehen in Großbritannien dagegen stellt allein auf den Einzelfall ab, ohne dass besondere, über den ZK hinausgehende Vorgaben des Gesetzgebers oder der Zollbehörden bestehen.

Im Ergebnis wird Art. 56 ZK in Deutschland, Österreich und Großbritannien uneinheitlich angewandt. Die in Deutschland und Österreich entsprechend anwendbaren Regelungen sind substantiell verschieden. Es haben sich nicht nur Unterschiede im Detail gezeigt – die gegebenenfalls auch zu extrem unterschiedlichen Ergebnissen führen könnten – sondern auch, wie etwa in der Ermessensfrage, grundsätzliche Unterschiede in der Anwendung. In Großbritannien dagegen erfolgt überhaupt keine Festlegung des Ermessens. Darin liegt insgesamt ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

V. Ergebnis unbestimmte Rechtsbegriffe

Die Untersuchung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe des Zollrechts hat gezeigt, dass die nationalen Zollbehörden diese teilweise einheitlich, vielfach aber auch uneinheitlich anwenden. Oft geschieht dies durch unterschiedliche Vorgaben in den jeweiligen Verwaltungsvorschriften.

Häufig tritt zudem das Problem auf, dass unbestimmte Rechtsbegriffe des Gemeinschaftsrechts als Möglichkeit gesehen werden, nationale Bestimmungen anzuwenden. Die Unbestimmtheit wird als Regelungslücke interpretiert. Diese Verfahrensweise, d.h. die Nutzung nationalen Rechts als Auslegungsvorgabe, stößt jedoch dort an seine Grenzen, wo sie zu uneinheitlichen Ergebnissen führt. Dies wird bei 27 Zollbehörden, die jeweils auf nationales Rechts als Auslegungsvorgabe zurückgreifen, praktisch fast immer der Fall sein. Das Recht eines Mitgliedstaates wird sich zwangsläufig – im günstigsten Fall nur im Detail – vom Recht anderer Mitgliedstaaten unterscheiden. Aus diesen Gründen sollte diese Vorgehensweise generell in Frage gestellt werden.

Art. 221 Abs. 1 ZK kann in diesem Zusammenhang zwar als Grenzfall gewertet werden. Hier stehen sich die große Bedeutung einer sehr praxisrelevanten Norm und die knappe Formulierung der „Mitteilung in geeigneter Form“ gegenüber. Es ist nicht abwegig, diese Diskrepanz als Aufforderung zu verstehen, nationales Recht zur Auslegung anzuwenden.

Allerdings treten auch hier die bekannten Folgeprobleme auf: Wo muss die Grenze gezogen werden? Wann muss ein unbestimmter Rechtsbegriff allein aus sich selbst und dem Gemeinschaftsrecht heraus interpretiert werden? Anstatt die gemeinschaftsrechtliche Rechtsfortbildung zu fördern, ist jeder einzelne unbestimmte Rechtsbegriff latent anfällig für die Bewahrung (unterschiedlichen) nationalen Rechts. Zudem stellt sich die Frage: Was bleibt vom Regelungsgehalt eines unbestimmten Rechtsbegriffs übrig, wenn man ihn als Einfallstor für nationales Recht interpretiert? Wo wäre der Unter-

schied zwischen der Formulierung „Mitteilung“ oder „Mitteilung in geeigneter Form“, wenn man doch ohnehin nationales Recht anwendet?

Eine Mitteilung ist der Form nach nicht deshalb gemeinschaftsrechtlich geeignet, weil das nationale Recht eines Mitgliedstaates eine bestimmte Form zulässt. Falls sich eine bestimmte Form national bewährt, ist dies (lediglich oder immerhin) ein Argument dafür, dass diese Form auch insgesamt geeignet ist. Die gewählte Form muss aber immer an der Geeignetheit gemessen werden, so dass von einer Regelungslücke und der resultierenden „blinden“ Anwendung nationalen Rechts samt Umgehung der Prüfung der Geeignetheit keine Rede sein kann. Es ist widersprüchlich zu sagen, es gebe einerseits Lücken, andererseits müssten die Vorgaben der gemeinschaftsrechtlichen Norm erfüllt werden. Eine Lücke ist eine Lücke, existieren aber Vorgaben des Gemeinschaftsrechts, gibt es keine Lücke.

Deshalb ist die Lückenfrage bei der Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe durch die Zollbehörden fehl am Platz. Auch die Hinzuziehung nationalen Rechts als „Auslegungshilfe“ ist fragwürdig, weil die Richtung falsch ist. Ein Vorteil ist zwar, dass in diesen Fällen immerhin die Einsicht festzustellen ist, dass ein Bereich nicht etwa gar nicht, sondern nur nicht explizit geregelt ist. Zur „Auslegung“ – und nicht zur „Ausfüllung“ einer echten Regelungslücke – wird nationales Rechts bemüht. Der Unterschied ist: Im Falle der Lückenfüllung wird angenommen, dass eine gemeinschaftsrechtliche Regelung gänzlich fehlt, so dass nationales Recht zum Zuge kommt. Dieses kann unterschiedlich sein. Im Falle der Hinzuziehung nationalen Rechts lediglich als Auslegungshilfe eines Begriffes gilt, dass die Auslegung EG-weit einheitlich sein muss.

Unabhängig von solchen Erwägungen sollte aber ganz generell „von oben nach unten“ gedacht und gefragt werden: Wie kann eine Mitteilung in „geeigneter Form“ geschehen? Es sollte nicht andersherum überlegt werden: Was haben wir schon, wie können wir etwas national Bewährtes bewahren durch die Ortung möglichst vieler Lücken? Zwar sind die nationalen Zollbehörden in gewisser Weise einem Dilemma ausgesetzt. Sie müssen einerseits ihre Funktionsfähigkeit auch beim Vollzug von Gemeinschaftsrecht sichern. Dies gelingt – immerhin national einheitlich – unter Bezugnahme auf nationale Vorschriften. Auch können die Ergebnisse ähnlich sein. Denn dasjenige, was bereits als nationales Recht existiert, wird allein schon wegen der Erfahrungen in der Praxis oft „geeignet“ sein. Andererseits müssen die Zollbehörden aber das Zollrecht EG-weit einheitlich anwenden. Durch eine direkte Fragestellung und Denkweise „von oben nach unten“, also vom Gemeinschaftsrecht selbst ausgehend, würde im Ergebnis die schwierige Lü-

ckendiskussion umgangen und überflüssig. Und das wäre zum Wohle eines einheitlichen Vollzugs des Zollrechts zu begrüßen.

Die Lehre zu den Regelungslücken und die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe jedenfalls passen im Ergebnis nicht zusammen. Dies gilt selbst für Grenzfälle wie den genannten Art. 221 Abs. 1 ZK (geeignete Form). Erst recht muss es daher für alle anderen unbestimmten Rechtsbegriffe der ZK gelten.

Auch die festgestellten Unterschiede in Bezug auf die Regelungsdichte sind kritisch zu beurteilen. In Großbritannien wird regelmäßig auf konkrete Regelungen verzichtet, die über den Gehalt des ZK selbst hinaus gehen. Dies lässt sich für Deutschland und Österreich nicht sagen. Bereits die häufige Hinzuziehung des jeweiligen kodifizierten Rechts sowie die detaillierten Dienstanweisungen führen im Gegenteil zu einer weit höherer Anzahl von Regelungen und stellen so eine Gefahr für uneinheitliche Rechtsanwendungen in spezifischen Fällen dar.

VI. Ergebnis: Unterschiede als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Den Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* ist zu entnehmen, dass dort, wo verschiedene EG-Zollbehörden abstrakte Begriffe des Zollrechts auf denselben Sachverhalt unterschiedlich anwenden, ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorliegt. So hat das Panel hinsichtlich der unterschiedlichen Einreihung von Waren entschieden, was vom Appellate Body bestätigt wurde. In diese Richtung deutet auch der Ansatz hinsichtlich der „wirtschaftlichen Voraussetzungen" im Rahmen des Umwandlungsverfahrens. In diesem Zusammenhang wurden national begrenzte Richtlinien der jeweiligen Zollverwaltungen verglichen und festgestellt, dass substantielle Abweichungen (*substantive divergences*) zum Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 führen können.

Die Untersuchung zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe hat solche substantiellen Unterschiede an vielen Stellen gezeigt, wodurch konkrete Normen des ZK oder der ZKDVO unterschiedlich ausgelegt und angewandt werden. Dies sind:

- Art. 202 Abs. 1 a) ZK – vorschriftswidriges Verbringen (Einfuhrschmuggel),
- Art. 234 Abs. 2 ZK, Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO – Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens,

- Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 ZKDVO – grobe Fahrlässigkeit,
- Art. 221 Abs. 1 ZK – geeignete Form,
- Art. 189 Abs. 4 ZK – öffentliche Verwaltung, sowie
- Art. 56 ZK – Umstände erfordern Vernichtung oder Zerstörung.

Aufgrund der dargestellten uneinheitlichen Anwendungen in der Praxis liegt dort jeweils ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor.

B. Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch Ermessensnormen

Dieser Teil der Untersuchung widmet sich den Normen des Zollrechts, welche den Behörden ein eigenes Ermessen eröffnen. Die Unterteilung in Ermessensnormen und Normen mit unbestimmten Rechtsbegriffen folgt der Unterscheidung in der deutschen Verwaltungsrechtslehre. Im Rahmen der Untersuchung soll diese zunächst aufgegriffen werden, um so eine differenzierte Betrachtung der Ergebnisse zu ermöglichen.

Ganz allgemein ermöglichen es Ermessensnormen den Behörden, ihre Entscheidung bis zu einem gewissen Grad hin frei zu treffen, ohne dass es endgültige Vorgaben des Normengebers gibt. Im Rahmen ihres Ermessens können die Behörden frei handeln, müssen es aber in der Regel nicht („kann-Vorschriften"). Wenn sie handeln, steht ihnen ggf. eine Auswahl von Maßnahmen zur Verfügung. So *können* Zollbehörden etwa die Überführung von Waren in ein Nichterhebungsverfahren von einer Sicherheitsleistung abhängig machen, um die Erfüllung der Zollschuld zu sichern, die für die Waren entstehen kann, Art. 88 ZK. Insoweit gibt es Parallelen zu den unbestimmten Rechtsbegriffen, wo es zunächst auch eigenständige Aufgabe der Behörden ist, diesen Begriffen bei der Rechtsanwendung konkrete Bedeutung zu geben.

Um der Frage der Anwendung von Ermessensnormen des ZK innerhalb der EG nachzugehen, müssen zunächst die allgemeinen Ausführungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* zu Ermessensnormen dargestellt werden. Sodann wird der rechtliche Rahmen untersucht, in welchem sich diese Fragestellung innerhalb der EG bewegt. Da das Zollrecht wegen des indirekten Verwaltungsvollzugs in erster Linie von nationalen Zollbehörden ausgeführt wird, bedarf es einer kurzen Darstellung sowohl des relevanten nationalen als auch des Gemeinschaftsrechts. Schließlich sollen einzelne Ermessensnormen des ZK in Bezug auf eine einheitliche Anwendung überprüft werden.

I. Panel- und Appellate Body-Entscheidung in *EC – Selected Customs Matters*

Panel und Appellate Body befassten sich in *EC – Selected Customs Matters* ausdrücklich mit Ermessensentscheidungen im Zusammenhang mit Art.X:3(a) GATT 1994 und entwickelten hierzu einige interessante Grundsätze.

1. Argumente während des Verfahrens

Bereits im Verlauf des Verfahrens stellte das Panel den USA folgende Frage[444]:

> „*Does the uniformity obligation in Article X:3(a) of the GATT 1994 mean that there should be no or only limited possibility for the exercise of discretion in the administration of customs laws?*"

Die USA antworteten[445]:

> „*It is not the case that the possibility of exercising discretion would always lead to non-uniform administration of customs law, in breach of GATT Article X:3(a). For example, day-to-day operational exercise of discretion – for example, on whether to inspect a particular importer, or whether a request suplemental documentation in support of a requested classification – probably would not give rise to an absence of uniformity of administration of customs laws.*"

Fraglich war also, ob und/oder in welchem Umfang Art.X:3(a) GATT 1994 mit solchen Normen in Konflikt steht, die den Zollbehörden ein Ermessen eröffnen (*exercise of discretion*). Die USA äußerten sich hierzu sehr vage. So soll die alltägliche Ermessensausübung (*day-to-day operational exercise of discretion*) im Einzelfall (*particular importer*) wahrscheinlich (*probably*) nicht zu einer uneinheitlichen Anwendung des Zollrechts iSd Art.X:3(a) GATT 1994 führen können.

2. Die Frage der Ermessensausübung in den Entscheidungen des Panels und des Appellate Body

In der Entscheidung *EC – Selected Customs Matters* befasste sich das Panel mit einer ganz konkreten Norm, die den Zollverwaltungen ein Ermessen eröffnet (*exercise of discretion*)[446]. Es handelte sich um Art. 78 Abs. 2 ZK,

444 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Answers to 1st SPQ , vor Rn. 172.

445 USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Answers to 1st SPQ , Rn. 172.

446 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.420 ff.

wonach die Zollbehörden nach der Überlassung von Waren die Geschäftsunterlagen etc. prüfen „können", um sich von der Richtigkeit der Angaben in der Anmeldung zu überzeugen. Die USA hatten der EG vorgeworfen, dass jeder EG-Mitgliedstaat die nach Art. 78 Abs. 2 ZK möglichen Prüfungen auf völlig unterschiedliche Art und Weise ausführe[447]. Hierin sah das Panel im Ergebnis zwar keinen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994[448], was auch vom Appellate Body bestätigt wurde[449]. Hinsichtlich der Handhabung von Ermessensnormen im Rahmen des Art.X:3(a) GATT 1994 stellte es aber folgende Grundsätze auf:[450]

> „*By way of summary, the Panel recalls that Article X:3(a) of the GATT does not dictate whether or not a provision regulating a particular matter of customs administration should be drafted in prescriptive rather than discretionary terms.*
>
> *The Panel further recalls that divergences resulting from the exercise of discretion in the law being administered do not necessarily fall foul of Article X:3(a) of the GATT 1994 provided that the existence and exercise of discretion do not unduly compromise the underlying due process objective of Article X:3(a) of the GATT 1994 and do not render the trading environment insecure and unpredictable without just cause.*"

Der Appellate Body ergänzte[451]:

> „*We are […] aware that a certain degree of uncertainty as to when and under what conditions an audit will be carried out is in the interest of sound customs administration and must be accepted by traders as part of a normal customs regime.*"
>
> „*In order to establish its claim, the United States would have had to show that differences in audit procedures necessarily lead to non-uniform administration of European Communities customs law in particular cases. […] Different results in the application of a law or provision do not necessarily reflect non-uniform administration of the law itself, but may stem as well from the exercise of discretion in the application of the law or circumstances of the case.*"

Demnach gilt:

---

447 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.420.
448 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.434.
449 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 217.
450 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.434.
451 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 215, 216.

- Art.X:3(a) GATT 1994 schreibt grundsätzlich nicht vor, ob eine Norm, die einen bestimmten Bereich der Zollverwaltung regelt, eine gebundene (*prescriptive terms*) oder eine Ermessensentscheidung (*discretionary terms*) erfordert;
- Unterschiede (*differences*) im Prüfungsverfahren (*audit procedures*) stellen erst dann einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 dar, wenn sie unumgänglich (*necessarily*) zur uneinheitlichen Anwendung von EG-Zollrecht in konkreten Fällen führen;
- Unterschiede (*divergences*) als Folge von Ermessensausübung verstoßen dann nicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994, wenn Existenz und Ausübung der Ermessensnorm
  - die dem Art.X:3(a) GATT 1994 zugrunde liegende Zielsetzung des ordnungsgemäßen Verfahrens nicht unangemessen gefährden (*do not unduly compromise the underlying due process objective of Article X:3(a) of the GATT 1994*), und
  - nicht dazu führen, dass das Wirtschaftsumfeld ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar wird (*do not render the trading environment insecure and unpredictable without just cause*).

Unterschiede in der Ausübung von behördlichem Ermessen können also durchaus einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darstellen. Dies gilt zum einen dann, wenn die Ausübung des Ermessens selbst die genannten Bedingungen nicht erfüllt. Besonders beachtlich ist jedoch, dass es ebenfalls genügt, wenn die Existenz einer Ermessensnorm als solcher diesen Bedingungen nicht entspricht. Die Ausführungen des Panels weisen in eine ähnliche Richtung wie eine Ansicht in der Literatur zu Art.X:3(a) GATT 1994, wonach die Ermessensausübung nicht häufig und unangekündigt geändert werden darf (dies allerdings lediglich bezogen auf eine einzige Behörde)[452].

Fraglich ist, ob in der EG derartige Ermessensnormen existieren oder auf eine solche Art und Weise angewandt werden, dass die Grundsätze des ordnungsgemäßen Verfahrens verletzt werden oder das Wirtschaftsumfeld ohne Grund unsicher und unvorhersehbar wird. Zur Überprüfung dieser Frage sollen zunächst die Grundsätze der Ermessensausübung in der EG untersucht und die Anwendung einzelner Ermessensnormen des ZK betrachtet werden. Bei der Prüfung der einzelnen Normen ist

- zu erforschen, ob es uneinheitliche Anwendungen des ZK allein als Folge der Anwendung von Ermessensnormen gibt, und

452 Bhala, *Modern GATT Law*, S. 452.

– zweitens zu würdigen, ob durch Ausübung des Ermessens oder Existenz der Norm als Ermessensnorm der Grundsatz des ordnungsgemäßen Verfahrens verletzt wird oder für das Wirtschaftsumfeld unvorhersehbare Folgen entstehen;
– darüber hinaus können Unterschiede – wie im Prüfungsverfahren – dann einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darstellen, wenn sie unumgänglich zur uneinheitlichen Anwendung von sonstigem EG-Zollrecht in konkreten Fällen führen.

II. Ermessen im nationalen Recht

Das Zollrecht in der EG wird durch nationale Zollbehörden angewandt. Hierbei sind sowohl nationale als auch gemeinschaftsrechtliche Grundsätze zu beachten. Wenden wir uns zunächst den Lehren des Ermessens im jeweiligen nationalen Recht zu. Die hier vorgenommene Differenzierung zwischen Ermessensnormen und unbestimmten Rechtsbegriffen folgt – wie bereits erwähnt – der deutschen Ermessenslehre.

1. Deutschland

Verwaltungsermessen wird in Deutschland nach der wohl herrschenden Lehre als normativ begründete, eingegrenzte und dirigierte Rechtsfolgenbestimmung durch die Verwaltung definiert[453]. Es ist die Ermächtigung einer Behörde auf der Rechtsfolgenseite, nach ihrem Ermessen zu handeln („kann“, „darf“, „soll“, „ist befugt“)[454]. Die Entscheidung der Behörde ist durch die Gerichte nur eingeschränkt überprüfbar[455]. Schädlich sind lediglich festgestellte Ermessensüberschreitungen, -fehlgebräuche oder ein gänzlicher Ermessensnichtgebrauch der Behörden[456]. Diese Ermessenslehre geht jedoch untrennbar mit unbestimmten Rechtsbegriffen auf Tatbestandsseite einher[457], deren Anwendung grundsätzlich gerichtlich voll überprüfbar ist[458]. Ausnahmen bilden die Fälle, in denen unbestimmte Rechtsbegriffe der Administrative einen Beurteilungsspielraum gewähren, so dass diese Entschei-

453 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 210.
454 Erichsen/Ehlers (Ossenbühl), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 211.
455 Kopp/Schenke, *VwGO*, § 114, Rn. 4; entsprechend für das Verfahren vor dem FG: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Lange*), § 102 FGO, Rn. 114 mwN.
456 Kopp/Schenke, *VwGO*, § 114, Rn. 5, 7ff.; Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 141.
457 Vgl. ausführlich hierzu Erichsen/Ehlers (*Ossenbühl*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 206 ff., sowie Wolff/Bachof/Stober, *Verwaltungsrecht (Band 1)*, S. 443 ff.
458 BVerfGE 7, S. 129 (154); 64, S. 261 (279).

dungen lediglich einer beschränkten richterlichen Kontrolle unterliegen[459]. Dies ist nach ganz überwiegender Ansicht nur bei Prüfungsentscheidungen, beamtenrechtlichen Beurteilungen, Wertentscheidungen unabhängiger Ausschüsse sowie Prognoseentscheidungen der Fall[460]. Wegen dieser Unterschiede muss in Deutschland streng zwischen Ermessen auf Rechtsfolgenseite und unbestimmten Rechtsbegriffen auf Tatbestandsseite unterschieden werden.

2. Österreich

In Österreich wird bei der Ermessensausübung und der Anwendung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sehr ähnlich verfahren wie in Deutschland. Hinsichtlich des Ermessens sehen sich die Gerichte lediglich zur Ermessenskontrolle, nicht zur Ermessensausübung berufen[461], vgl. Art. 130 Abs. 2 B-VG. Unbestimmte Rechtsbegriffe dagegen sind gerichtlich uneingeschränkt überprüfbar[462]. Nur in Einzelfällen wird den Behörden ein gewisser Spielraum zugebilligt[463].

3. Großbritannien

In Großbritannien dagegen existiert im allgemeinen Verwaltungsrecht keine ausgefeilte Ermessensdoktrin wie in Deutschland oder Österreich[464]. Entscheidungen von Behörden werden ganz allgemein danach überprüft, ob sie *ultra vires*, also außerhalb der Befugnisse der Behörde liegen oder nicht[465]. Hierbei haben sich einige Fallgruppen herausgebildet – etwa *procedural ultra vires* (Verfahrensfehler), *abuse of power / unreasonableness / improper*

459 Kopp/Schenke, *VwGO*, § 114 Rn. 23; vgl. auch Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Lange*), § 102 FGO, Rn. 50 ff.

460 Kopp/Schenke, *VwGO*, § 114 Rn. 23; vgl. zur berufsqualifizierenden Prüfung BVerfGE 84, S. 34 (50).

461 VwGH vom 16.06.1969, 0312/68.

462 VwGH vom 12.02.1970, 0371/68; vgl. umfassend Antoniolli/Koja, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 256 ff.

463 VwGH vom 17.05.1951, 1169/49.

464 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 266; Allgemein zur Überprüfbarkeit von Verwaltungsentscheidungen in Großbritannien: Leyland/Woods, *Administrative Law*, S. 141 ff.; Innerhalb Großbritanniens gibt es drei unterschiedliche Rechtssysteme mit jeweils eigener Gerichtsorganisation, nämlich England und Wales, Schottland sowie Nordirland: Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 133; innerhalb dieses Unterpunktes geht es um die Rechtslage in England und Wales, soweit von Großbritannien die Rede ist.

465 Leyland/Woods, *Administrative Law*, S. 141.

purpose (missbräuchliche / unbillige / unangemessene Akte)[466] – ohne dass es genau festgelegte Prinzipien gibt. Daneben ist die *rule of natural justice* der zweite wichtige Standard des britischen Verwaltungsrechts, wonach u.a. ein faires Verfahren garantiert wird[467]. Darüber hinaus hat die Judikative generell das letzte Wort bei der *interpretation of any question of law*[468]. Eine strenge Differenzierung zwischen unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen findet sich nicht.

III. Administrative Entscheidungsfreiheit im Gemeinschaftsrecht

Anders als die deutsche Verwaltungsrechtslehre unterscheidet der EuGH in seiner Rechtsprechung nicht streng zwischen Ermessen auf Rechtsfolgenseite einerseits und der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe auf Tatbestandsseite andererseits[469]. Ermessen ist vielmehr jeder der Verwaltung durch eine Norm eröffnete Entscheidungs-, Beurteilungs- oder Gestaltungsspielraum[470]. In diesem Sinne ist Ermessen in „kann-Vorschriften", aber auch bei der Anwendung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe denkbar[471]. Hinsichtlich der gerichtlichen Kontrolldichte fehlt damit ebenfalls eine systematische Unterscheidung wie in Deutschland oder Österreich. Kontrollfreie Ermessens- und Beurteilungsspielräume von Behörden werden – je nach Sachgebiet unterschiedlich intensiv – allgemein eingeräumt, allerdings tendenziell zurückhaltender als noch zu Beginn der Rechtssprechung des EuGH[472].

---

466 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 267, 270; Leyland/Woods, *Administrative Law*, S. 177.

467 Leyland/Woods, *Administrative Law*, S. 278.

468 Leyland/Woods, *Administrative Law*, S. 20.

469 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 280; Streinz, *Europarecht*, S. 221; Erichsen/Weiß, Jura 1990, S. 528 (533); vgl. etwa EuGH (*Nachi Fujikoshi Corporation/Rat*) vom 07.05.1987, Rs. 255/84, Slg. 1987, S. 1861, Rn. 42 („Ermessen") oder EuGH (*Albako/BALM*) vom 21.05.1987, Rs. 249/85, Slg. 1987, S. 2345, Rn. 16 („Beurteilungsspielraum").

470 Streinz, *Europarecht*, S. 221.

471 Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 282.

472 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. XCIV; aA allerdings Schoch, Friedrich, Die europäische Perspektive des Verwaltungsverfahrens- und Verwaltungsprozessrechts, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, S. 279 (284), wonach der EuGH tendenziell „gerade bei komplexen Entscheidungen den Organen der EG Entscheidungsspielräume zuerkennt und zur Sicherung materiell richtiger Ergebnisse das Konzept der Verfahrensgerechtigkeit favorisiert".

Bei der Ermessensausübung im Rahmen des indirekten Vollzugs des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts wenden die nationalen Zollverwaltungen nationales Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrensrecht an. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts ist aber auch ein gemeinsamer Vollzug, der nach Gemeinschaftsrecht einen europaweit gleichen, nichtdiskriminierenden Standard gewährleisten soll[473]. Zu dieser Europäisierung des nationalen Vollzugs gehört die Beachtung allgemeiner Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts[474]. Hierzu zählen insbesondere die Verhältnismäßigkeit[475], allgemeine Grundsätze ordentlicher Verwaltung[476] (etwa Vertrauensschutz[477]) und der allgemeine Gleichheitssatz[478]. In Deutschland sind diese Grundsätze in eigenen Rechtsprinzipien verankert, so dass sich regelmäßig ein Gleichklang zwischen dem Vollzug nationalen und europäischen Rechts ergibt[479].

Umstritten ist, inwieweit bei der Ermessensausübung im Zollrecht auf allgemeine nationale Regeln zurückgegriffen werden kann. Teilweise wird vertreten, dass nationale Rechtsgrundsätze anzuwenden seien. So soll in Deutschland mangels eines strukturierten und kodifizierten europäischen Verwaltungsverfahrens- und Abgabenverwaltungsrechts über § 5 AO auf die für den deutschen Rechtskreis entwickelten Standards abzustellen sein[480]. Nach Ansicht der österreichischen Zollverwaltung soll bei der Ermessensausübung regelmäßig nationales Recht in Form des § 20 BAO zur Anwendung

473 Oppermann, *Europarecht*, S. 194; vgl. EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17.

474 EuGH (*Milchkontor*) vom 21.09.1983, verbundene Rs. 205 bis 215/82, Slg. 1983, S. 2633, Rn. 17; Oppermann, *Europarecht*, S. 195; Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 42; Pernice, NJW 1990, S. 2409 (2417); vgl. hierzu auch: EuGH (*Wachauf*) vom 13.07.1989, Rs. 5/88, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 17, 19.

475 EuGH (*Bundesrepublik Deutschland/Rat*) vom 09.08.1994, Rs. C-359/92, Slg. 1994, S. I-3681, Rn. 44: „Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet es, dass die Handlungen der Gemeinschaftsorgane zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet sind und nicht über die Grenzen des hierzu Erforderlichen hinaus gehen."; mittlerweile auch Art. 5 Abs. 3 EGV.

476 EuGH (*Kuhner/Kommission*) vom 28.05.1980, verbundene Rs. 33/79 und 75/79, Slg. 1980, S. 1677, Rn. 25.

477 EuGH (*ATB/AIMA*) vom 06.07.2001, Rs. C-402/98, Slg. 2000, S. I-5501, Rn. 37.

478 EuGH (*Edeka/Bundesrepublik Deutschland*) vom 15.07.1982, Rs. 245/81, Slg. 1982, S. 2745, Rn. 11.

479 Oppermann, *Europarecht*, S. 195.

480 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 6, Rn. 10; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230); zustimmend Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 29.

kommen[481]. Nach der Gegenmeinung ist der ZK in erster Linie aus sich selbst heraus und anhand bereits ergangener Rechtsprechung des EuGH zu interpretieren[482]. Die Anwendung zahlreicher nationaler Vorschriften und Vorstellungen über die Art der richtigen Ermessensausübung würde den Zollkodex in zahlreiche nationale Geltungsbereiche zersplitten[483].

Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Insbesondere ist wegen der zahlreichen allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts (Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz etc.), welche von den Zollbehörden bei der Ermessensausübung zu beachten sind, ein Rückgriff auf nationale Standards in der Regel nicht notwendig. Ein solcher Rückgriff wäre auch nicht förderlich, da es selbst bei häufiger Übereinstimmung dieser Standards zu Unterschieden im Detail kommen kann. Daher sollte zur Förderung einer einheitlichen Rechtsanwendung das Ermessen allein nach gemeinschaftsrechtlichen Grundsätzen ausgeübt werden. Jedoch zeigt bereits das Festhalten der österreichischen Zollbehörde an österreichischen Grundsätzen, dass auch in Grundsatzfragen der Ermessensausübung die Gefahr besteht, dass aus der Anwendung unterschiedlicher Standards eine uneinheitliche Anwendung von Ermessensnormen resultieren kann.

Jedenfalls bilden diese nationalen und gemeinschaftsrechtlichen Grundsätze den gesetzlichen Rahmen, in welchem die jeweiligen nationalen Zollbehörden tätig sind, wenn sie Ermessensnormen des gemeinschaftsrechtlichen ZK anwenden. Bereits bezüglich solch allgemeiner Grundsätze zeigen sich Verdachtsmomente – etwa die Frage, ob § 5 AO anwendbar ist –, die im Zusammenhang mit konkreten Normen des Zollrechts zu Uneinheitlichkeiten führen können.

Nunmehr soll vor dem Hintergrund des Einheitlichkeitserfordernisses die konkrete Anwendung eben solcher Normen des ZK untersucht werden, die den Zollbehörden durch „kann-Vorschriften“ ein Ermessen eröffnen. In der unterschiedlichen Anwendung derartiger Regelungen liegt nach einer Ansicht in der Literatur grundsätzlich eine Gefahr für die einheitliche Geltung und Anwendung des ZK[484]. Der ZK enthält ca. 70 solcher „kann-Vorschriften“. Eine umfassende Prüfung all dieser Normen ist nicht geboten. Exemplarisch sollen daher zwei wichtige Bereiche, in welchen zahlreiche solcher Vorschriften vorkommen, geprüft werden:

---

481 Etwa Zolldokumentation ZK-1890, 2.3.; so auch Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 6, Rn. 10.

482 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 6 ZK, Rn. 13.

483 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 6 ZK, Rn. 13.

484 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 1 ZK, Rn. 4.

– der Bereich der für viele Verfahren bedeutsamen so genannten fakultativen Sicherheitsleistung sowie
– Regelungen über Fristen, welche häufig im Ermessen der Behörden stehen.

Die Ergebnisse dieser Prüfung sollen sodann an den bereits dargestellten neuen Erkenntnissen der Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* gemessen werden.

IV. Art. 190 ZK – Fakultative Sicherheitsleistung

Ein wichtiger Teil des ZK, welcher verschiedene Ermessensnormen enthält, ist der Bereich der Erhebung von Sicherheitsleistungen. In finanzieller Hinsicht stehen sich im Zollrecht grundsätzlich zwei Interessen gegenüber: einerseits das Interesse der Gemeinschaft, fällige Abgaben auch tatsächlich zu erhalten und daher gewisse Schutzmaßnahmen bei der Erhebung von Zöllen zu ergreifen. Andererseits hat die Wirtschaft ein Interesse daran, den Warenverkehr ohne große Zeitverluste an den Grenzen abwickeln zu können. Um hier einen Ausgleich zu schaffen, kann bzw. muss in vielen Fällen eine Sicherheitsleistung verlangt werden. Einfuhrabgabenpflichtige Nichtgemeinschaftswaren können dann dem Wirtschaftsbeteiligten mitgegeben oder überlassen werden, auch wenn die Abgaben noch nicht entrichtet worden sind. Das finanzielle Risiko wird in diesen Fällen regelmäßig durch eine Sicherheitsleistung abgefedert[485].

Die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über die Sicherheitsleistungen in Art. 189 bis 200 ZK sowie Art. 857, 858 ZKDVO sollen auf diesem Wege das gemeinschaftliche Eigenmittelaufkommen sicherstellen und der Gleichbehandlung aller Wirtschaftsbeteiligten dienen[486]. Es handelt sich um Rahmenvorschriften über Form, Höhe, Leistung und Freigabe der Sicherheit, welche grundsätzlich für alle Zollschuldtatbestände gelten[487]. Ob überhaupt eine Sicherheit zu leisten ist bzw. von den Zollbehörden verlangt werden kann, bestimmt sich dagegen nach den jeweiligen speziellen Regelungen des ZK. So gibt es beispielsweise Sicherheitsleistungen im Zusammenhang mit der Überlassung, Art. 74 Abs. 1 ZK, beim Zahlungsaufschub, Art. 225 ZK oder im Rahmen des Rechtsmittelverfahrens, Art. 244 ZK.

485 Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (233); allgemein zur Sicherheitsleistung: Dorsch (*Lichtenberg*), Art. 189 ZK, Rn. 1 ff.
486 Dorsch (*Lichtenberg*), Art. 189 ZK, Rn. 1; Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Vor Art. 189-200, Rn. 1.
487 Dorsch (*Lichtenberg*), Art. 189 ZK, Rn. 2.

Sicherheit wird meist in Form einer Bürgschaft geleistet[488]. Daneben besteht die Möglichkeit der Hinterlegung einer Barsicherheit, Art. 193, 194 ZK. Der ZK unterscheidet zwischen obligatorischen und fakultativen Sicherheitsleistungen, Art. 189 und 190 ZK. Die obligatorische Sicherheitsleistung schreibt den Zollbehörden zwingend vor, eine solche Sicherheitsleistung zu verlangen. Beispiele hierfür sind Art. 74 ZK (Absicherung der Überlassung), Art. 94 ZK (Sicherheitsleistung beim externen Versandverfahren), Art. 115 Abs. 5 ZK (aktive Veredelung/Ersatzwaren) oder Art. 225 (Zahlungsaufschub)[489]. Sieht der ZK dagegen eine fakultative Sicherheitsleistung vor, bedeutet dies, dass die Anforderung einer Sicherheit in das Ermessen der zuständigen Zollbehörde gestellt wird[490]. Ein Beispiel hierfür ist Art. 88 ZK, der grundsätzlich für alle Nichterhebungsverfahren gilt. Insgesamt wird durch das Institut der Sicherheitsleistung der Ablauf an den Grenzen stark beschleunigt. Gleichzeitig werden aber auch die finanziellen Interessen der Gemeinschaft an der Sicherstellung der Eigenmittel geschützt.

Fraglich ist nun, ob die Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten diese Regelungen über die fakultative Sicherheitsleistung einheitlich anwenden. Hierbei soll die grundsätzliche Frage im Mittelpunkt stehen, in welchen Fällen die Behörden überhaupt Sicherheitsleistungen verlangen oder auf sie verzichten. Auf welche Art und Weise die Sicherheit zu leisten ist – etwa Bürgschaft oder Barzahlung – soll dabei nur am Rande Erwähnung finden.

1. Art. 88, 84 Abs. 1 a) ZK – Nichterhebungsverfahren

Die Erhebung einer Sicherheitsleistung steht grundsätzlich bei allen so genannten Nichterhebungsverfahren im Ermessen der Behörde. Charakteristisch für die Gruppe der Nichterhebungsverfahren ist, dass bei Inanspruchnahme und Verbleib der Waren im Zollverfahren keine Abgaben entstehen oder erhoben werden[491]. Dadurch sollen je nach Verfahrensart unterschiedliche Zwecke erfüllt werden, worauf im Folgenden näher eingegangen wird. Gemäß Art. 84 Abs. 1 a) ZK versteht man unter Nichterhebungsverfahren:

- das Versandverfahren,
- das Zolllagerverfahren,
- die aktive Veredelung nach dem Nichterhebungsverfahren,
- das Umwandlungsverfahren und

---

488 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 195, Rn. 1; die Stellung eines Bürgen ist in Art. 193 und 195 ZK geregelt.

489 Vgl. allgemein zu obligatorischen Sicherheitsleistungen: Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 189, Rn. 1 ff.

490 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 190, Rn. 1.

491 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 84, Rn. 2.

– die vorübergehende Verwendung.

Diese Verfahren sollen – mit Ausnahme des Versandverfahrens – hinsichtlich der Erhebung der Sicherheitsleistung begutachten werden. Gemäß Art. 88 ZK „können" die Zollbehörden die Überführung von Waren in ein Nichterhebungsverfahren grundsätzlich von einer Sicherheitsleistung abhängig machen, um die Erfüllung der Zollschuld zu sichern, die für die Waren entstehen kann.

a. Art. 98, 104 ZK – Zolllagerverfahren

Gelangt eine Ware in das Zollgebiet der Gemeinschaft, benötigt sie eine zollrechtliche Bestimmung. Im Normalfall wird sie in ein Zollverfahren übergeführt werden. Regelmäßig wird dies in Form der Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr geschehen. Dabei wird die Ware angemeldet, woraufhin etwaig anfallende Einfuhrabgaben gezahlt werden. Die Ware geht dann in den Wirtschaftskreislauf der EG ein und erhält den Status einer Gemeinschaftsware[492]. Es sind aber auch Konstellationen denkbar, in denen der Wirtschaftsteilnehmer kein Interesse daran hat, so zu verfahren. Dies ist etwa der Fall, wenn Nichtgemeinschaftswaren nach der Einfuhr nur gelagert, in der Folgezeit aber nicht in den freien Verkehr übergeführt, sondern wieder ausgeführt werden sollen, oder wenn der Einführer durch eine Zwischenlagerung die Einfuhrabgabenzahlung bis zur endgültigen Überführung der gelagerten Waren in den freien Verkehr aufschieben möchte. Oft ist auch die endgültige Bestimmung von Nichtgemeinschaftswaren bei der Einfuhr schlicht nicht bekannt. Für all diese Situationen gibt es das Zolllagerverfahren, eines der ältesten Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung[493]. Nach dem Änderungsprotokoll zum Übereinkommen von Kyoto definiert es sich wie folgt[494]:

> „*Customs warehousing procedure means the Customs procedure under which imported goods are stored under customs control in a designated*

492 Witte/Wolffgang (Gerlach/Görtz), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 131.

493 Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1491.

494 *Revised Kyoto Convention*, Specific Annex D „Customs Warehouses and Free Zones", Chapter 1, Definition; dieses zu Deutsch „Änderungsprotokoll zu dem Internationalen Übereinkommen über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (Übereinkommen von Kyoto)" hat bislang 38 Vertragsparteien (inkl. EG: Beschluss 2003/231/EG des Rates, ABl. 2003 Nr. L 86, S. 21; Beschluss 2004/485/EG des Rates, ABl. 2004 Nr. L 162, S. 113), tritt aber erst drei Monate nachdem insgesamt 40 Vertragsparteien beigetreten sind, in Kraft (Stand 30.06.2005); vgl. zur *Kyoto Convention* Lyons, *EC Customs Law*, S. 7 ff.

place (a Customs warehouse) without payment of import duties and taxes."

Im Gemeinschaftsrecht ist es eines der acht klassischen Zollverfahren iSd Art. 4 Nr. 16 c) ZK. Neben der genannten Transitlager- und Kreditfunktion[495] kann ein Zolllagerverfahren auch in Betracht kommen, um handelspolitische Maßnahmen auszusetzen. Waren können zudem – z.B. durch Verpacken oder Anbringen von Etiketten – auf eine spätere Vermarktung vorbereitet werden[496]. Die Lagerung von Gemeinschaftswaren ist darüber hinaus oft sinnvoll, wenn eine Ausfuhr in Drittstaaten bevorsteht[497].

Primärer Zweck des Zolllagerverfahrens ist es aber, den Wirtschaftbeteiligten die Möglichkeit zu geben, Nichtgemeinschaftswaren solange von der Erhebung von Einfuhrabgaben und handelspolitischen Maßnahmen freizuhalten, bis feststeht, wie weiter mit der Ware verfahren werden soll[498]. Auf diese Weise ist das Zolllagerverfahren ein wesentliches Instrument der Handelspolitik der Gemeinschaft[499]. Es trägt zur Förderung außenhandelsbezogener Tätigkeiten bei, insbesondere zur Warenumverteilung innerhalb und außerhalb der Gemeinschaft[500]. Zusätzlich ist es Ausdruck des Wirtschaftszollgedankens, welcher das gesamte moderne Zollrecht prägt[501].

Zur Abwicklung des Zolllagerverfahrens werden Zolllager benötigt. Als solches gilt jeder von den Zollbehörden zugelassene und unter zollamtlicher Überwachung stehende Ort, an dem Waren unter den festgelegten Voraussetzungen gelagert werden können, Art. 98 Abs. 2 ZK. In Art. 99 ZK und Art. 525 ff. ZKDVO werden weitere Einzelheiten geregelt. Danach gibt es grundsätzlich Zolllager, die

---

495 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Vor Art. 98, Rn. 2; Witte/Wolffgang (*Henke/Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 170; Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1491.

496 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 274; zu weiteren Funktionen des Zolllagerverfahrens: Schwarz/Wockenfoth (*Glashoff*), *Zollrecht – Kommentar*, Art. 98, Rn. 11 ff.; Henke/Witte, *Das Zolllager*, S. 1 ff., Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 66 sowie Witte/Wolffgang (*Henke/Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 170 ff.

497 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Vor Art. 98, Rn. 1; vgl. hierzu auch BMF VSF Z 1301, Abs. 1.

498 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Vor Art. 98, Rn. 1.

499 Erwägungsgründe VO (EWG) Nr. 2503/88 des Rates, ABl. 1988 Nr. L 225, S. 1 (1).

500 Erwägungsgründe VO (EWG) Nr. 2503/88 des Rates, ABl. 1988 Nr. L 225, S. 1 (1).

501 Dorsch (*Hohrmann*), Vor Art. 98-113 ZK, Rn. 6; zum Wirtschaftszollgedanken auch Witte/Wolffgang (*Henke/Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 179 sowie S. 31 ff.

– jedermann für die Lagerung zur Verfügung stehen (öffentliche Zolllager),
– und andererseits solche, die auf die Lagerung von Waren durch einen Lagerhalter beschränkt sind (private Zolllager)[502].

Art. 525 Abs. 1 bis 3 ZKDVO schafft ergänzend zu dieser Differenzierung insgesamt sechs Lagertypen von unterschiedlicher Ausgestaltung und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit:

– öffentliche Zolllager gibt es danach als Typen A, B und F,
– private als Typen C, D und E.

Die öffentlichen Zolllager der Typen A und B können vom Wirtschaftsbeteiligten eingerichtet werden, welcher dann als Lagerhalter bzw. Einlagerer verantwortlich ist; die Lager des Typs F werden von den Zollbehörden selbst eingerichtet[503]. Wenn beispielsweise Waren für verschiedene Einlagerer an einem einzigen Ort gelagert werden sollen, wie dies bei großen Kühlhäusern oder bei Güterverkehrszentren der Fall ist, kommt ein öffentliches Lager des Typs A in Betracht[504]. Bei der so genannten Transitlagerung empfiehlt sich dagegen der private Lagertyp C, da so die Zollanmeldung bei Überführung und Wiederausfuhr gegenüber einer klassischen Überführung in den freien Verkehr erheblich erleichtert werden kann[505]. Ohne noch näher ins Detail zu gehen, sei gesagt, dass die jeweiligen Lagertypen so den unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedürfnissen, den betrieblichen Gegebenheiten und den Erfordernissen der zollamtlichen Überwachung Rechnung tragen sollen[506].

Zum Betrieb eines Zolllagers bedarf es einer Bewilligung der Zollbehörden, Art. 100 Abs. 1 ZK. Zollrechtlich gesehen handelt es sich beim Zolllagerverfahren sowohl um ein Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung als auch um ein Nichterhebungsverfahren, Art. 84 Abs. 1 a) und b) ZK. Aus der Einordnung als Nichterhebungsverfahren folgt die Befugnis der Zollbehörden, die Überführung von Waren in ein Zolllagerverfahren von einer Sicherheit abhängig machen zu „können“, Art. 88 ZK[507]. Die Besonderheit ist hier, dass eine Sicherheitsleistung auch vom Lagerhalter für seine Verantwortlichkeit für die Waren verlangt werden kann, Art. 104, 101 ZK. Diese so genannte Lagersicherheit kann unbeschadet der Sicherheit für die Überfüh-

502 Witte/Wolffgang (*Henke/Witte*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 177 (inklusive Übersicht).
503 BMF VSF Z 1301, Abs. 9; Lyons, *EC Customs Law*, S. 325.
504 BMF VSF Z 1301, Abs. 9.
505 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 99, Rn. 16.
506 BMF VSF Z 1301, Abs. 8.
507 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 104, Rn. 1; Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (235).

rung der Waren in das Zolllagerverfahren eingefordert werden[508]. Die Verantwortlichkeit des Lagerhalters besteht insbesondere darin, dafür zu sorgen, dass die Waren während ihres Verbleibs im Zolllager nicht der zollamtlichen Überwachung entzogen werden. Die Sicherheitsleistung für das *Zolllagerverfahren* dagegen soll die Erfüllung der Zollschuld sichern. Sind – wie bei privaten Zolllagern – Einlagerer und Lagerhalter identisch, wird insgesamt nur eine Sicherheit erhoben[509], welche dann eine Doppelfunktion der Absicherung beider Risiken erfüllt[510]. Nur wenn beim öffentlichen Zolllager Lagerhalter und Einlagerer nicht identisch sind, besteht ggf. das Bedürfnis, beiden Beteiligten eine Sicherheit abzuverlangen[511].

Fraglich ist nunmehr, welche Arten von Zolllagern es in den verschiedenen Mitgliedstaaten gibt und welche Regelungen die Zollbehörden für die in ihrem Ermessen stehende Sicherheitsleistung getroffen haben. Zum erleichterten Verständnis soll folgendes Beispiel gebildet werden: Ein Spediteur möchte für sein erfolgreiches Unternehmen ein Transitlager einrichten und Waren seiner Kunden für Zolllagerverfahren anmelden. Hierfür wählt er ein privates Zolllager Typ C. Die Bewilligung für ein vereinfachtes Verfahren zur Überführung in den freien Verkehr liegt nicht vor. Muss er Sicherheit für Zolllagerverfahren und Lagerung leisten? Der Spediteur ist gleichzeitig Einlagerer und Lagerhalter, so dass insgesamt nur die Leistung einer Sicherheit in Frage kommt, welche sowohl Zollschuld als auch Lagerung abdeckt.

aa. Deutschland

In Deutschland können je nach Einzelfall sämtliche der genannten Zolllagertypen bewilligt und errichtet werden[512]. Anträge auf Bewilligung des Lagertyps B sind allerdings dem BMF auf dem Dienstweg vorzulegen, da dieser Lagertyp aufgrund der „unbefriedigenden" Verantwortlichkeit und der schwierigen Überwachungssituation kritisch gesehen wird[513]. Das Ermessen hinsichtlich der Sicherheitsleistung für Verfahren und Lagerung wird sehr differenzierend ausgeübt. So gibt es jeweils unterschiedliche Regelungen für

508 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 104, Rn. 1.
509 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 88, Rn. 6; zum Lager des Typs D für Doppelfunktion: Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (235).
510 BMF VSF Z 1301, Abs. 43; Dorsch (*Hohrmann*), Art. 104 ZK, Rn. 1.
511 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 88, Rn. 6.
512 BMF VSF Z 1301, Abs. 8.
513 BMF VSF Z 1301, Abs. 9; Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 99, Rn. 10.

die Fälle der Lagertypen A, C, D und E, bei denen immer Sicherheit zu leisten ist[514]. Darüber hinaus gilt[515]:

> „In allen übrigen Fällen ist regelmäßig keine Lagersicherheit erforderlich (Art. 104 ZK)."

Demzufolge wird in Deutschland keine Lagersicherheit für die Lager der Typen B und F verlangt. Für den Typ F ist dies nur logisch, da diese Lager von der Zollbehörde selbst verwaltet werden.

Sonderregelungen für Sicherheitsleistungen beim Lagertyp C gelten nur, sofern dem Lagerhalter zuvor vereinfachte Verfahren zur Überführung in den freien Verkehr bewilligt wurden[516]. Dies war im Beispiel nicht der Fall. Daher gilt die allgemeine Regelung, wonach regelmäßig keine Lagersicherheit iSd Art. 104 ZK erforderlich ist. Der Spediteur muss demnach für ein privates Zolllager Typ C und die Lagerung von Waren seiner Kunden in Deutschland insgesamt keine Sicherheit leisten.

bb. Österreich

In Österreich existieren Zolllager der Typen A, F, C, D und E[517]. Allein der Lagertyp B wird wegen des erhöhten Überwachungs- und Verwaltungsaufwands nicht bewilligt, da dieser Lagerbereich nach Ansicht der österreichischen Behörden gleichzeitig vollständig und auch besser durch andere Typen abgedeckt ist[518]. Hinsichtlich der Sicherheitsleistung legt die österreichische Zollverwaltung fest[519]:

> „Noch ist es nach dem ZK den Mitgliedstaaten freigestellt, im Zolllagerverfahren Sicherheit zu verlangen. Nach Art. 88 ZK können die Zollbehörden die Überführung von Waren in ein Nichterhebungsverfahren von einer Sicherheitsleistung abhängig machen, um die Erfüllung der Zollschuld zu sichern, die für die Waren entstehen kann.
>
> […]
>
> Unbeschadet dieses Art. 88 ZK können die Zollbehörden vom Lagerhalter im Zusammenhang mit seiner Verantwortlichkeit für das Zolllager (iSd Art. 101 ZK) eine Sicherheitsleistung verlangen.
>
> […]

514 BMF VSF Z 1301, Abs. 43, 44.
515 BMF VSF Z 1301, Abs. 45.
516 BMF VSF Z 1301, Abs. 43.
517 Zolldokumentation ZK-0980, 3.2.1. ff.
518 Zolldokumentation ZK-0980, 1.3.2.2. Nr. 3.; 3.2.2.
519 Zolldokumentation ZK-0980, 2.4.1., 2.4.2.

Von dieser Möglichkeit wird Gebrauch gemacht und für Österreich die Sicherheitsleistung im Zolllagerverfahren wie folgt geregelt:

Mit Ausnahme des Typs F ist grundsätzlich Sicherheit zu leisten."

Ausnahmevorschriften zum Typ C finden sich im Übrigen nicht. Im Beispielsfall ist folglich eine Sicherheit zu leisten, da keine zwingenden Anhaltpunkte für ein Absehen der Sicherheit ersichtlich sind. Liquidität allein reicht insoweit nicht aus. Der Spediteur muss in Österreich Sicherheit leisten.

cc. Großbritannien

In Großbritannien gibt es lediglich die Zolllagertypen A, C, D und E[520].

Hinsichtlich der Sicherheitsleistung wurde festgelegt[521]:

„*Security is not normally required on warehoused goods although we may ask for financial security if we consider that the duty and/or VAT is at special risk. […]*

In certain circumstances, before authorisation is granted, we may require you to provide security, normally in the form of a guarantee."

Die britische Zollbehörde erhebt demnach grundsätzlich keine Sicherheitsleistung, außer wenn die Abgabenzahlung besonders gefährdet erscheint. Im Beispielsfall ist eine solche besondere Gefährdung nicht ersichtlich, da der Spediteur ein erfolgreiches Unternehmen führt und angenommen werden soll, dass keine bisherigen Verstöße o.ä. bekannt sind. Daher ist vom Grundsatz auszugehen, wonach keine Lagersicherheit verlangt wird. In Großbritannien muss der Spediteur somit keine Sicherheit leisten.

dd. Ergebnis

Möchte ein nachweislich liquider Spediteur ein privates Zolllager des Typs C betreiben, muss er in Deutschland und Großbritannien hierfür keine Sicherheit leisten, in Österreich dagegen schon. Insoweit liegt eine uneinheitliche Ermessensausübung und -festlegung bei der Anwendung der Regeln über die fakultative Sicherheitsleistung nach Art. 88, 104, 190 Abs. 1 ZK vor. Dies gilt auch für viele weitere Fälle, da in Österreich grundsätzlich Sicherheit erhoben wird, in Deutschland und Großbritannien dagegen grundsätzlich nicht. Darüber hinaus ist festzustellen, dass öffentliche Zolllager des Typen B in Österreich und Großbritannien – im Gegensatz zu Deutschland – überhaupt nicht verfügbar sind. Allerdings ist auch die deutsche Zollverwal-

520 HM Revenue and Customs, Notice 232, Section 1.8.

521 HM Revenue and Customs, Notice 232, Sections 1.18, 2.17.

tung diesem Lagertypen gegenüber kritisch. In Großbritannien gibt es zudem – anders als in Österreich und Deutschland – kein Zolllager des Typs F.

b. Art. 114 ZK – Aktive Veredelung

Im Zusammenhang mit der Erhebung von Sicherheitsleistungen ist die aktive Veredelung eine weitere für die Gemeinschaft wirtschaftlich sehr bedeutsame Verfahrensart. In einem globalisierten Markt verwenden viele Unternehmen importierte Nichtgemeinschaftswaren zur Herstellung von Waren, die selbst wiederum zum Export bestimmt sind. Um diese produzierenden Wirtschaftsbeteiligten hinsichtlich der Versorgung den Unternehmen in Drittländern gleichzustellen, die die gleichen Endprodukte herstellen, muss ihnen die Möglichkeit gegeben werden, ihre Ausgangserzeugnisse zu den gleichen Konditionen zu erwerben, wie Drittlandsunternehmen dies können[522]. Dies geschieht durch eine Zollbegünstigung im Rahmen des Verfahrens der aktiven Veredelung[523]. Nach dem Änderungsprotokoll zum Übereinkommen von Kyoto bedeutet „aktive Veredelung" (*inward processing*)[524]:

> „*Inward processing is the Customs procedure under which certain goods can be brought into a Customs territory conditionally relieved from payment of import duties and taxes, on the basis that such goods are intended for manufacturing, processing or repair and subsequent exportation.*"

Nichtgemeinschaftswaren können danach unter erleichterten Bedingungen eingeführt, weiterverarbeitet und wieder ausgeführt werden. So werden beispielsweise Autoradios, Leder oder Stahl als Vorprodukte und Zubehörteile bei der Produktion von PKWs importiert und die fertigen Autos danach exportiert[525]. Der Verzicht auf Zölle (und auch Abgaben mit gleicher Wirkung und Agrarabgaben, Art. 4 Nr. 10 ZK) ist gerechtfertigt, da diese Waren nicht endgültig in der Gemeinschaft verbleiben, sondern exportiert werden[526].

Der aktive Veredelungsverkehr kann nach Art. 114 Abs. 2 a), b) ZK in zwei Varianten auftreten:

---

522 Witte/Wolffgang (*Witte/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 200.

523 Witte/Wolffgang (Witte/Görtz), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 200.

524 *Revised Kyoto Convention*, Specific Annex F „Processing", Chapter 1, Definitions; Lyons, *EC Customs Law*, S. 345, 7 ff.

525 Siehe Beispiele bei Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 114, Rn. 14 sowie Witte/Wolffgang (*Witte/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 200.

526 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 114, Rn. 1; vgl. zu den wechselseitigen Interessen bei der aktiven Veredelung auch: Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1492.

– als Nichterhebungsverfahren und
– als Verfahren der Zollrückvergütung.

Beim Nichterhebungsverfahren werden erst gar keine Abgaben erhoben. Bei der Zollrückvergütung besteht die Möglichkeit, dass die Abgaben nach Wiederausfuhr erstattet oder erlassen werden[527]. Im Rahmen der aktiven Veredelung im Nichterhebungsverfahren kann grundsätzlich von den Zollbehörden eine Sicherheitsleistung verlangt werden[528]. Diese steht in ihrem Ermessen, Art. 88, 84 Abs. 1 a), 190 Abs. 1 ZK. Eine Ausnahme ist in Art. 115 Abs. 5 ZK bestimmt, wonach in bestimmten Fällen der vorzeitigen Ausfuhr zwingend eine Sicherheit zu leisten ist.

Als Beispielsfall soll diesmal ein nicht in der Gemeinschaft ansässiger Künstler dienen. Dieser möchte als Geschenke gedachte Kunstwerke für seine im Ausland lebende Großfamilie herstellen. Er fragt sich, ob es für ihn hinsichtlich der Sicherheitsleistung günstiger ist, in Deutschland, Österreich oder Großbritannien zu produzieren. Er möchte bei der Einfuhr zahlreicher Materialien die Möglichkeit der aktiven Veredelung in Anspruch nehmen.

aa. Deutschland

Die deutsche Zollverwaltung trifft für die aktive Veredelung im Nichterhebungsverfahren folgende Regelung[529]:

> „Eine Sicherheitsleistung (Art. 88 ZK) wird grundsätzlich nicht verlangt.
>
> Auch bei der Bewilligung eines vereinfachten Anmeldeverfahrens oder eines Anschreibeverfahrens zur Überführung in das Verfahren der aktiven Veredelung ist grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich.
>
> Umfasst die Bewilligung auch die Beförderung von Waren des Anhangs 44 c ZKDVO im Rahmen des Verfahrens der aktiven Veredelung, ist nach Art. 514 ZKDVO stets eine Sicherheitsleistung zu verlangen.
>
> Bei Bewilligung nach Art. 117 a) Satz 2 ZK ist ebenfalls stets Sicherheit zu verlangen.
>
> Im Fall der Sicherheitserhebung gelten die Artikel 189 bis 200 ZK sowie die Art. 857 und 858 ZKDVO und die dazu ergangene Dienstvorschrift Z 0915."

527 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 71.
528 Vgl. zur Erforderlichkeit der Sicherheitsleistung bei der aktiven Veredelung: Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (236).
529 BMF VSF Z 1502, Abs. 32, 33.

Der zitierte Anhang 44 c ZKDVO ist als „Waren mit erhöhtem Betrugsrisiko“ überschrieben und enthält eine tabellarische Auflistung bestimmter Waren wie „Fleisch von Rindern, frisch oder gekühlt“ oder „Bananen, ausgenommen Mehlbananen, frisch“. Art. 514 ZKDVO schreibt für die Beförderung solcher Waren (im Rahmen eines Nichterhebungsverfahrens) ausdrücklich eine Sicherheitsleistung vor. Spalte 5 der Tabelle des Anhangs 44 c ZKDVO setzt diesbezüglich für die meisten – aber nicht für alle – der aufgeführten Waren einen so genannten „Mindestsatz der Einzelsicherheit“ fest.

Der ebenfalls in dieser Dienstvorschrift genannte Art. 117 a) Satz 2 ZK betrifft die Bewilligung des Verfahrens der aktiven Veredelung bei Einfuhren nichtkommerzieller Art. Sie kann auch Personen erteilt werden, die nicht in der Gemeinschaft ansässig sind. Nach Ansicht des BMF ist in diesen Fällen jedoch Sicherheit zu leisten.

Für den Beispielsfall ergibt dies, dass der genannte Künstler als nicht in der Gemeinschaft ansässiger Einführer von Waren nichtkommerzieller Art eine Bewilligung für die aktive Veredelung bekommen wird. Zugleich wird sie jedoch von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

bb. Österreich

In Österreich wird zur Sicherheit bei aktiver Veredelung bestimmt[530]:

> „Für die aktive Veredelung (AV)/Nichterhebungsverfahren ist in nachstehenden Fällen zwingend Sicherheit zu leisten:
>
> [Fälle des Art. 115 Abs. 5 ZK (vorzeitige Ausfuhr)],
>
> [Fälle des Anhangs 44 c]
>
> In den übrigen Fällen der AV/Nichterhebungsverfahren liegt die Einhebung einer Sicherheit im Ermessen der Zollbehörden. Im Anwendungsgebiet ist – vorbehaltlich der im Zollrecht festgelegten Ausnahmen – grundsätzlich Sicherheit zu leisten.“

Grundsätzlich ist damit auch in Österreich von besagtem Künstler Sicherheit zu leisten, da Gründe für eine Ausnahme nicht ersichtlich sind. Anders als in Deutschland ergibt sich dies allerdings bereits aus dem Grundsatz, dass die im Ermessen der Behörden stehende Sicherheitsleistung stets erhoben werden soll.

530 Zolldokumentation ZK-1140, 1.3.7.1. bis 1.3.7.3.

cc. Großbritannien

HM Revenue and Customs legt für den *Inward Processing Relief* fest[531]:

> „*Security will not usually be required (except for transfers of certain goods considered to bear increased risks, see paragraph 12.2) however it may be requested if you do not fulfil your obligations under your authorisation eg fail to submit suspension returns, fail to pre enter goods at export etc.*“

Der genannte *paragraph 12.2* lautet[532]:

> „*Only certain goods that are considered to bear increased risks when transferred will, subject to minimum quantities, require a guarantee. This includes the movement of such goods to/from the port, to/from premises where processing takes place and between sites and operators approved within the same authorisation. These goods are listed in section 35. In certain circumstances, the amount of guarantee can be reduced. […] Where security has already been provided, for whatever reason, additional security for transfers will only be taken if the transfer guarantee subject to minimum quantities is greater.*“

Section 35 entspricht Anhang 44 c ZKDVO. Zusätzlich findet sich allerdings folgende Anweisung:

> „*Note: where no figure appears in the minimum rate of guarantee column (column 5), security should be taken on basis of the actual customs charge that may become due.*“

Der Künstler des Beispielfalls fällt in keine der ausdrücklich genannten Ausnahme-Kategorien. Damit schließen es die Vorschriften der britischen Zollbehörde – im Gegensatz zu denen der deutschen Zollverwaltung – nicht aus, dass er von dem Grundsatz des Absehens von einer Sicherheitsleistung profitiert. Der Fall muss als Einzelfall entschieden werden. Es ist also möglich, dass die britische Zollbehörde schlicht beim Grundsatz bleibt und keine Sicherheitsleistung erhebt. Bereits hierin liegt ein Unterschied zur eindeutigen Regelung der deutschen Dienstanweisung, wonach ein Absehen nicht möglich ist. Auch in Österreich wird im Beispielsfall grundsätzlich Sicherheit erhoben.

531 HM Revenue and Customs, Notice 221, Section 2.8.
532 HM Revenue and Customs, Notice 221, Section 12.2.

dd. Ergebnis

Bezüglich der Erhebung einer Sicherheitsleistung im Rahmen des Verfahrens der aktiven Veredelung im Nichterhebungsverfahren wird in Deutschland und Großbritannien vom Ansatz her gleich verfahren:

– Von beiden Zollverwaltungen wird eine Sicherheitsleistung grundsätzlich nicht verlangt. Dies deckt die Mehrzahl der Fälle in der Praxis ab.
– Als Ausnahme wird – ganz iSd Art. 514 ZKDVO – auf die Fälle des Anhangs 44 c ZKDVO verwiesen, in denen jeweils eine Sicherheitsleistung zu erheben ist.

Österreich verlangt dagegen auch bei fakultativer Sicherheitsleistung grundsätzlich eine solche. Bereits dies ist ein fundamentaler Unterschied. Es haben sich darüber hinaus weitere Unterschiede im Detail gezeigt. Dies wurde unter anderem anhand des Beispielsfalls verdeutlicht:

– Die deutschen Vorschriften legen fest, dass im Falle der Bewilligung nach Art. 117 a) Satz 2 ZK (nicht in der Gemeinschaft ansässige Einführer nichtkommerzieller Art) stets eine Sicherheitsleistung zu verlangen ist. Eine entsprechende Regelung fehlt in der österreichischen Zolldokumentation und auch in den britischen Public Notices. Demnach ist es möglich, dass die Behörden beispielsweise in Großbritannien in derartigen Fällen beim Grundsatz des Absehens von der Sicherheitsleistung bleiben. Dies ist in Deutschland hingegen ausgeschlossen.
– Die einschlägige Public Notice normiert, dass in Fällen von Verstößen gegen die Vorgaben der Bewilligung eine Sicherheit verlangt wird. Eine solche ausdrückliche Vorgabe fehlt in der deutschen Vorschrift.
– Hinsichtlich der in Anhang 44 c ZKDVO genannten Ausnahmefälle schreiben die Public Notices vor, dass Sicherheit in voller Höhe der möglichen Zollschuld zu erheben ist, wenn in Spalte 5 keine Anweisung zum Mindestsatz der Einzelsicherheit enthalten ist. Dies ist bei „Rohr- und Rübenzucker und chemisch reiner Saccharose, fest“ der Fall. Eine solche Vorgabe enthält die deutsche Dienstanweisung nicht. Fraglich ist, ob hierin ein inhaltlicher Unterschied zu sehen ist. Das wäre dann der Fall, wenn nicht ohnehin Art. 192 Abs. 1 ZK gilt, wonach ganz allgemein die obligatorische Sicherheitsleistung dem genauen Betrag der zu sichernden Zollschuld entsprechen soll. Der Hinweis in der Public Notice wäre dann lediglich die Wiedergabe der Rechtslage. Die deutsche Zollverwaltung müsste gleich der britischen verfahren.
– Art. 514 ZKDVO ist als obligatorische Sicherheitsleistung iSd Art.189 ZK zu verstehen. Die Anwendung des Art. 192 Abs. 1 ZK resultiert aus

der Formulierung des Art. 514 ZKDVO. Danach ist eine Sicherheit zu leisten, die gleichwertige Garantien bietet, wie sie *für das Versandverfahren* vorgesehen sind. Die Sicherheit im Versandverfahren ist eine obligatorische Sicherheitsleistung, Art. 94 Abs. 1 iVm 189 ZK[533]. Insoweit ist hinsichtlich der Höhe auch im Versandverfahren die allgemeine Regelung des Art. 192 Abs. 1 ZK anwendbar. Der explizite Hinweis auf diese Verfahrensart in Art. 514 ZK schließt die Anwendung des Art. 192 Abs. 1 ZK nicht aus, sondern im Gegenteil gerade mit ein. Inhaltlich ergeben sich daher keine Unterschiede. Die ausdrückliche Regelung der britischen Public Notice, welche in der deutschen Dienstanweisung fehlt, gibt lediglich den Gesetzessinn wieder.

c. Art. 130 ZK – Umwandlungsverfahren

Auch im Rahmen des Umwandlungsverfahrens kann eine fakultative Sicherheitsleistung erhoben werden. Wie bei der aktiven Veredelung werden Nichtgemeinschaftswaren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht und be- oder verarbeitet[534]. Danach sollen sie aber nicht wiederausgeführt werden, sondern in der Gemeinschaft verbleiben. Die Einfuhrabgaben werden dabei jedoch erst anhand des Umwandlungserzeugnisses erhoben. Dadurch entstehen idR gegenüber dem ursprünglich eingeführten Produkt günstigere Zollsätze:

> „*Processing of goods for home use* [Anmerkung: ZK spricht inhaltsgleich von ‚*Processing under Customs Control*'] *means a Customs procedure under which imported goods may be manufactured, processed or worked, before clearance for home use and under Customs control, to such an extent that the amount of the import duties and taxes applicable to the products thus obtained is lower than that which would be applicable to the imported goods*[535].

Sinn dieses Verfahrens ist es, zu verhindern, dass eine Be- oder Verarbeitung von Gütern außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft stattfindet und erst die umgewandelten Erzeugnisse eingeführt werden[536]. Durch die Möglichkeit des Umwandlungsverfahrens sollen so Arbeitsplätze innerhalb der EG

533 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 189, Rn. 1; Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1493.

534 Vgl. allgemein zum Umwandlungsverfahren: Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 130, Rn. 1; Lyons, *EC Customs Law*, S. 327 f.; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 76 f.; Witte/Wolffgang (*Witte/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 225 f.

535 *Revised Kyoto Convention*, Specific Annex F „Processing", Chapter 4, Definition.

536 Witte/Wolffgang (*Witte/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 226.

gesichert werden[537]. Das Umwandlungsverfahren ist ebenfalls ein Nichterhebungsverfahren iSd Art. 84 Abs. 1 a) ZK. Die Zollbehörden können daher nach ihrem Ermessen eine Sicherheitsleistung vom Wirtschaftsteilnehmer verlangen, Art. 88, 84 Abs. 1 a), 190 Abs. 1 ZK.

aa. Deutschland

In Deutschland wird bezüglich der Erhebung einer Sicherheitsleistung im Umwandlungsverfahren auf die Dienstvorschriften für die aktive Veredelung verwiesen, welche entsprechend anwendbar sind[538]. Danach ist grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. Ausnahmen gelten bei der Beförderung von in Anhang 44 c ZKDVO aufgelisteter Waren sowie für die Konstellation des Art. 117 a) Satz 2 ZK, vgl. bereits oben[539].

bb. Österreich

Im österreichischen Anwendungsgebiet ist dagegen – vorbehaltlich der im Zollrecht festgelegten Ausnahmen des Art. 514 ZKDVO iVm Anhang 44 c ZKDVO – beim Umwandlungsverfahren grundsätzlich Sicherheit zu leisten[540].

cc. Großbritannien

In Großbritannien bestimmt die Zollverwaltung für *Processing under Customs Control*[541]:

> „*We will not normally require security, but in certain circumstances (for example if you wish to begin processing before your application is approved) you may be asked to lodge security for the potential duty and VAT on the imported goods.*“

Wie beim Verfahren der aktiven Veredelung erheben deutsche und britische Zollverwaltungen auch beim Umwandlungsverfahren grundsätzlich keine Sicherheitsleistung. Als Ausnahme nennt HM Revenue and Customs allerdings den Beispielsfall, dass jemand mit dem Umwandlungsprozess beginnen möchte, bevor die Genehmigung für das Verfahren erteilt ist. Eine solche Regelung fehlt in Deutschland.

---

537 Witte/Wolffgang (*Witte/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 226.
538 BMF VSF Z 1801, Abs. 27 iVm VSF Z 1502, Abs. 32, 33.
539 Kapitel III, B., IV., 1., a., dd.
540 Zolldokumentation ZK-1300, 1.2.6.; Auskunft des Competence Center Veredelung/ Umwandlung vom 28.11.2005.
541 HM Revenue and Customs, Notice 237, Section 3.6.

dd. Ergebnis

Hinsichtlich der Frage der Erhebung einer Sicherheitsleistung im Umwandlungsverfahren haben sich folgende Gemeinsamkeiten und Unterschiede gezeigt:

- In Deutschland und Großbritannien wird grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erhoben. In Österreich dagegen ist grundsätzlich Sicherheit zu leisten.
- Als Ausnahmefälle werden in Deutschland die Beförderung von Waren iSd Anhangs 44 c ZKDVO sowie die Konstellation des Art. 117 a) Satz 2 ZK festgelegt.
- In Großbritannien erfolgt, anders als noch bei der aktiven Veredelung, kein Hinweis auf Anhang 44 c ZKDVO. Auch Art. 117 a) Satz 2 ZK wird nicht erwähnt.
- Die in der einschlägigen Public Notice beispielhaft erwähnte Ausnahme für denjenigen, der mit dem Umwandlungsprozess beginnen möchte, bevor die Genehmigung erteilt wird, findet sich in den deutschen Verwaltungsvorschriften nicht.

d. Art. 137 ZK – Vorübergehende Verwendung von Waren

Ein weiteres klassisches Zollverfahren ist die vorübergehende Verwendung von Waren, Art. 4 Nr. 16 f) ZK. Mit Hilfe dieses Verfahrens können Waren vergünstigt übergeführt werden, die nicht endgültig in den Wirtschaftskreislauf eingehen sollen, sondern nur zeitlich genutzt und nach vorübergehendem Gebrauch unverändert wieder ausgeführt werden sollen[542]. Unter Beachtung der zu schützenden Wirtschaftsinteressen kann es hierbei zur vollständigen oder teilweisen Befreiung von Einfuhrabgaben kommen[543]. Die international vereinheitlichte Definition für *temporary importations* (so ZK) bzw. *temporary admissions* lautet[544]:

> „*Temporary admission means the Customs procedure under which certain goods can be brought into a Customs territory conditionally relieved totally or partially from payment of import duties and taxes; such goods must be imported for a specific purpose and must be intended for reexportation within a specified period and without having undergone any change except normal depreciation due to the use made of them.*“

542 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Vorübergehende Verwendung“).
543 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Vorübergehende Verwendung“).
544 *Revised Kyoto Convention*, Specific Annex G „Temporary Admission“, Chapter 1, Definition.

Hintergrund dessen ist, dass die Erhebung von Einfuhrabgaben im Allgemeinen nicht gerechtfertigt ist, wenn die eingeführten Waren nach vorübergehendem Gebrauch wiederausgeführt werden und nicht in den Wirtschaftskreislauf der Gemeinschaft eingehen[545]. Als Beispiele dafür sind etwa Berufsausrüstungen, zu Sportzwecken eingeführte Waren, Gerätschaften der Presse oder Ausrüstungen für Katastropheneinsätze zu nennen[546].

Bei der vorübergehenden Verwendung handelt es sich sowohl um ein Nichterhebungsverfahren als auch um ein Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, Art. 84 Abs. 1 a) und b) ZK. Die Inanspruchnahme kann daher als Nichterhebungsverfahren gemäß Art. 88 ZK grundsätzlich von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden[547]. Diese Ermessensnorm wird durch Art. 581 Abs. 1 ZKDVO dahingehend eingeschränkt, dass die Überführung in das Verfahren mit *schriftlicher* Zollanmeldung von einer Sicherheit abhängig zu machen ist[548]. Allerdings sind zahlreiche privilegierte Fälle (zwingend) von der Sicherheitsleistung freigestellt, Art. 581 Abs. 1 a.E. iVm Anhang 77 ZKDVO[549]. Dies sind beispielsweise Materialien, die von Flug-, Schiffsverkehrs- oder Eisenbahngesellschaften im internationalen Verkehr verwendet werden und individualisierbar sind, Material für Katastropheneinsätze oder auch medizinische Ausrüstung bei dringendem Bedarf. Da die Anmeldung von Waren, die nur vorübergehend im Zollgebiet der EG verwendet werden, regelmäßig mündlich oder konkludent[550] erfolgen kann und auch erfolgt, werden die meisten Fälle ohne zwingende Sicherheitsleistung abgewickelt[551]. Aus der Pflicht zur Sicherheitsleistung bei schriftlicher Zollanmeldung wird im Umkehrschluss in der deutschen Literatur angenommen, dass auf eine Sicherheit bei mündlicher oder konkludenter Zollanmeldung grundsätzlich ganz verzichtetet werden kann[552].

Als Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung bedarf die Inanspruchnahme der vorübergehenden Verwendung in jedem Fall einer Bewilligung, Art. 85 ZK. Dies gilt auch für die mündliche Zollanmeldung. Der Bewilli-

545 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Vor Art. 137, Rn. 2.

546 Vgl. allgemein hierzu mit weiteren Beispielen: Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Vor Art. 137, Rn. 2 und Art. 138, Rn. 9; Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 233 ff.

547 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 138, Rn. 8; Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (236).

548 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 138, Rn. 9; Lux, AW-Prax 2001, S. 137 (140).

549 Witte/Wolffgang (Henke), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts, S. 251.

550 Art. 229, 232 ZKDVO.

551 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 138, Rn. 9.

552 Witte (*Henke*), *Zollkodex*, Art. 138, Rn. 9; Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 251; Lux, AW-Prax 2001, S. 137 (140).

gungsantrag kann mündlich unter Vorlage einer Aufstellung der betroffenen Waren gestellt werden, Art. 497 Abs. 3 UA 2 iVm 499 UA 3 ZKDVO.

aa. Deutschland

In Deutschland ist hinsichtlich der Sicherheitsleistung im Falle einer vorübergehenden Verwendung folgende Dienstanweisung erlassen worden[553]:

> „Bei schriftlicher Zollanmeldung ist grundsätzlich Sicherheit in voller Höhe zu erheben (Art. 581 ZKDVO). Wegen der Ausnahmen siehe Anhang 77 ZKDVO sowie Z 0915. […]
>
> Bei mündlichen Zollanmeldungen unter Verwendung der Unterlage (Vordruck 0278) ist unter Berücksichtigung der Ausnahmen des Anhangs 77 ZKDVO eine ggf. reduzierte Sicherheit zu erheben."

Im Gegensatz zur deutschen Literatur geht das BMF davon aus, dass auch bei der mündlichen Zollanmeldung eine – ggf. reduzierte – Sicherheit zu erheben ist.

bb. Österreich

Die österreichische Zollverwaltung bestimmt[554]:

> „In der Vorübergehenden Verwendung ist in nachstehenden Fällen zwingend Sicherheit zu leisten:
> – Alle Fälle der Überführung im Normalen Anmeldeverfahren mit schriftlicher Zollanmeldung; gesetzlich festgelegte Ausnahmen sind jedoch zu berücksichtigen (siehe Anhang 77 ZKDVO).
> – Bei Inanspruchnahme der Beförderungsbestimmungen nach Art. 511 bis 513 ZKDVO für Einfuhrwaren, die im Anhang 44 c ZKDVO genannt sind; in diesen Fällen ist die Sicherheit bereits anlässlich der (erstmaligen) Überführung der Einfuhrwaren in die Vorübergehende Verwendung einzuheben und muss gleichwertige Garantien bieten wie sie für das Versandverfahren vorgesehen sind (Art. 514 ZKDVO).
>
> In anderen Fällen (Überführung mit mündlicher Anmeldung oder Überführung im Vereinfachten Verfahren nach Art. 76 ZK) liegt die Entscheidung, ob eine Sicherheit verlangt wird, im Ermessen der Zollstellen; gesetzlich festgelegte Ausnahmen sind jedoch zu berücksichtigen (siehe Anhang 77 ZKDVO)."

553 BMF VSF Z 1901, Abs. 96.
554 Zolldokumentation ZK-1370, 1.0.4.

cc. Großbritannien

In Großbritannien hat die Zollbehörde zur *Temporary Importation* folgende Regelung verfasst[555]:

> „*Security is required on most temporary importations to cover the full amount of charges (including Customs duty and import VAT), that could become due if the goods are not ultimately re-exported. A reduced value for security can be applied for works of art and second-hand goods (see Notice 702 Imports and Section 31). […]*
>
> *Security is not normally required for goods listed in Section 30.*"

Die erwähnte *Section 30* lautet:

> „*Goods entered to Temporary Importation that do not normally require security:*
> – *[…]*
> – *Goods entered by means of an oral declaration, see Section 19.*
> – *Goods entered by means of a 'declaration by any other act', see Section 20*
> – *[…]*"

Die nicht zitierten Fälle entsprechen denen des Anhangs 77 ZKDVO. Die Formulierung „*declaration by any other act*" bedeutet im Deutschen konkludente Zollanmeldung.

Die genannten Vorschriften enthalten grundsätzliche Gemeinsamkeiten:

– In Deutschland und Großbritannien wird grundsätzlich bei der schriftlichen Zollanmeldung für die vorübergehende Verwendung Sicherheit in voller Höhe erhoben. Auch Österreich sieht in diesen Fällen eine Sicherheitsleistung zwingend vor.
– Hinsichtlich der Ausnahmen wird jeweils einheitlich Anhang 77 ZKDVO angeführt.

Darüber hinaus gibt es aber auch zahlreiche Unterschiede:

– Die relevante Public Notice sieht für *works of art* und *second-hand goods* ganz allgemein die Möglichkeit vor, die anfallende Sicherheitsleistung zu reduzieren. Dies verstößt bei schriftlicher Zollanmeldung gegen Art. 192 Abs. 1 ZK. Denn danach entsprechen zwingend zu erhebende Sicherheitsleistungen, wie hier gemäß Art. 581 Abs. 1 ZKDVO, stets dem ge-

555 HM Revenue and Customs, Notice 200, Section 15.1.

nauen Betrag der zu sichernden Schuld (bzw. einem geschätzten, höchstmöglichen Betrag).

– In Großbritannien wird generell bei mündlicher oder konkludenter Zollanmeldung von einer Sicherheitsleistung abgesehen. In Deutschland dagegen besteht die Möglichkeit, bei mündlichen Zollanmeldungen unter Verwendung der Unterlage nach Vordruck 0278 – abgesehen von Ausnahmen des Anhangs 77 ZKDVO – eine ggf. reduzierte Sicherheit zu erheben. Ein genereller Verzicht auf die Sicherheit ist nicht vorgesehen. Ebenso verhält es sich in Österreich, wo schlicht darauf hingewiesen wird, dass in den genannten Fällen die Sicherheitsleistung im Ermessen der Zollstellen liegt.

dd. Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof ist der Frage der Erhebung von Sicherheitsleistungen im Rahmen des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung nachgegangen. Hierbei stellte er fest, dass der Prozentsatz, der als Sicherheitsleistung gefordert wurde, von Zollstelle zu Zollstelle und von Fall zu Fall verschieden war[556]. In einem (nicht benannten) EG-Mitgliedstaat wurde für die angemeldeten Waren lediglich eine Sicherheitsleistung in Höhe von 10 % der potentiellen Einfuhrabgaben verlangt[557]. Eine Sicherheit in Höhe von 100 % wurde dagegen in diesem EG-Mitgliedstaat stets erhoben, wenn die Waren in einem anderen EG-Mitgliedstaat verwendet werden sollten[558]. Der Rechnungshof äußerte hierzu die Rechtsauffassung, dass nach den Zollvorschriften eine Sicherheitsleistung, wenn sie wie bei der vorübergehenden Verwendung von Waren zwingend vorgeschrieben sei, unter allen Umständen zumindest in einer Höhe festzusetzen ist, die dem betreffenden Abgabenbetrag entspricht, Art. 192 ZK, und damit eine Reduzierung nicht in Betracht kommen sollte[559].

Zweifelhaft ist zunächst, ob die Rechtsauffassung des Rechnungshofs so generell, wie sie geäußert wurde, zutreffend ist. Zum einen steht die Erhebung einer Sicherheit im Rahmen des Verfahrens der vorübergehenden Verwendung nach dem ZK grundsätzlich im Ermessen der jeweiligen Behörde. Eingeschränkt wird dies lediglich durch Art. 581 Abs. 1 ZKDVO, wonach bei schriftlicher Zollanmeldung (außer in den Fällen des Anhangs 77 ZKDVO) zwingend eine Sicherheit zu leisten ist. Weit häufiger ist in der

556 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).
557 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).
558 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).
559 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).

Praxis jedoch der Fall der mündlichen oder konkludenten Anmeldung. Hier bleibt es bei der im Ermessen der Zollbehörden stehenden Sicherheitsleistung. Zum anderen handelt es sich nicht bloß um ein Entschließungsermessen („ob"), sondern auch um ein im deutschen Recht als Auswahlermessen („wie") bezeichnetes Ermessen. Die Behörden können auch die konkrete Höhe der Sicherheit nach ihrem Ermessen bestimmen. Zu beachten ist lediglich Art. 192 Abs. 2 ZK. Danach setzen die Behörden den Betrag einer nicht zwingend vorgeschriebenen Sicherheit so fest, dass er *nicht höher* ist als der einer zwingend vorgeschriebenen Sicherheitsleistung. Es kann also immer auch ein *niedrigerer* als der nach Art. 192 Abs. 1 ZK berechnete Betrag sein. Danach muss die obligatorische Sicherheit dem genauen Betrag der Zollschuld oder dem geschätzten höchstmöglichen Betrag entsprechen[560]. Es ist aber genau diese Verfahrensweise, also die Erhebung einer Sicherheitsleistung, die niedriger als der Abgabenbetrag ist, die vom Rechnungshof kritisiert wird. Die Rechtsansicht des Rechnungshofs passt daher für die Fälle der mündlichen und konkludenten Anmeldung nicht. Sie kann nur die schriftliche Zollanmeldung gemäß Art. 192 Abs. 1 ZK betreffen, so dass – wie vom Rechnungshof insoweit korrekt angenommen – die Sicherheit in voller Höhe geleistet werden muss. Auf Anfrage hat der Rechnungshof bestätigt, dass die mündliche Zollanmeldung nicht in den spezifischen Bereich der Prüfung fiel[561] und diese daher tatsächlich nur schriftliche Zollanmeldungen für die vorübergehende Verwendung betraf. Dies ist auch aus Gründen der Praktikabilität leicht nachvollziehbar, da es bei mündlicher oder konkludenter Anmeldung bereits an einem tatsächlichen Anmeldungsschriftstück fehlt und solche Fälle mangels Nachweises vom Rechnungshof nur äußerst schwer überprüft werden könnten.

ee. Ergebnis

Sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien wird bei der schriftlichen Zollanmeldung für das Verfahren der vorübergehenden Verwendung grundsätzlich Sicherheit in voller Höhe erhoben. Insoweit schränkt bereits Art. 581 ZKDVO das Ermessen der Behörden nach Art. 88 ZK ein, welcher in beiden Mitgliedstaaten grundsätzlich einheitlich angewandt wird. Darüber hinaus ergeben sich aber einige Unterschiede:

– Die britische Zollverwaltung räumt generell die Möglichkeit der Privilegierung von *works of art* und *second-hand goods* durch reduzierte Si-

560 EuGH vom 17.07.1997, Rs. C-130/95, Slg. 1997, I-4291, Rn. 59 = ZfZ 1997, S. 337 (339); Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 192, Rn 3.

561 Auskunft des Europäischen Rechnungshofs vom 14.12.2005.

cherheitsleistung ein. Sie sieht zudem bei mündlicher und konkludenter Zollanmeldung pauschal von einer Sicherheit ab.

– In Deutschland dagegen ist in diesen Fällen eine ggf. reduzierte Sicherheit zu erheben. (In der deutschen Literatur wird allerdings dem britischen Ansatz gefolgt, in solchen Fällen ganz auf die Sicherheit zu verzichten.)
– Darüber hinaus ergeben sich Differenzen bei der Höhe des als Sicherheit zu erhebenden Betrags. Dem Rechnungshof zufolge gibt es hier in der Gemeinschaft starke Schwankungen.

e. Ergebnis für Nichterhebungsverfahren

Die Untersuchung der behördlichen Ermessensausübung im Hinblick auf die Erhebung von Sicherheitsleistungen bei den Nichterhebungsverfahren Zolllager, aktiver Veredelung, Umwandlung und vorübergehender Verwendung hat ergeben, dass es in allen Bereichen Unterschiede gibt. Diese sind teilweise grundsätzlicher Natur, wie beim Zolllagerverfahren, oder betreffen Einzelfälle, wie beim Umwandlungsverfahren oder der aktiven Veredelung. Festzustellen ist, dass bei keinem Verfahren eine in allen Bereichen einheitliche Anwendung der Ermessensnormen gegeben ist.

f. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Den Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* zufolge ist es grundsätzlich möglich, dass Normen als Ermessensnormen ausgestaltet werden, ohne dass dies per se oder aufgrund einer daraus resultierenden unterschiedlichen Handhabung der Norm als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu werten ist. Ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 durch eine unterschiedliche Ermessensausübung liegt, wie bereits ausgeführt und hier nur zur Erinnerung erneut erwähnt, aber dann vor, wenn die Ausübung selbst oder die Ausgestaltung der Regelung als Ermessensnorm entweder nicht mit den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens (*due process*) vereinbar ist oder durch die unterschiedliche Handhabung die Rechtsanwendung für den Wirtschaftsbeteiligten ohne Grund unsicher bzw. unvorhersehbar wird.

Der Vorwurf der Uneinheitlichkeit muss im Rahmen der vorliegenden Prüfung als konkret (*narrow*) bezeichnet werden, da er sich auf einzelne Normen des ZK bezieht und nicht etwa auf ein ganzes Gesetzeswerk. Die Anforderungen an die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sind daher streng.

aa. Unterschiede fundamentaler Art

Im Bereich der fakultativen Sicherheitsleistung bei Nichterhebungsverfahren wurden in allen geprüften Bereichen Unterschiede hinsichtlich der Ausübung und der Festlegung des behördlichen Ermessens festgestellt. Es handelt sich dabei nicht um kleinere Divergenzen, sondern häufig um völlig entgegengesetzte Ansätze. So werden oft konträre Grundsätze aufgestellt und unterschiedliche Ausnahmeregelungen vorgesehen. Insgesamt bestehen im Bereich der Erhebung von Sicherheitsleistungen Anwendungsunterschiede fundamentaler Art. Diese betreffen nicht nur Einzelfälle, sondern sind systematischer Natur. Die Behörden legen in der Praxis ihre Ermessensausübung (im vorhinein) unterschiedlich *fest*, so dass dieselben Einzelfälle jeweils unterschiedlich behandelt werden, je nachdem, in welchem EG-Mitgliedstaat sie auftreten.

bb. Erhebung einer Sicherheitsleistung äußerst wichtig und einflussreich

Gleichzeitig handelt es sich inhaltlich bei der Frage, ob einem Wirtschaftsbeteiligten eine Sicherheitsleistung auferlegt wird oder nicht, um eine äußerst wichtige und weitreichende Problematik. Unterschiede wiegen hier besonders schwer, denn finanzielle Erwägungen sind für alle Wirtschaftsbeteiligten von größter Bedeutung. Es ist daher in besonderem Maße nachteilig, dass sich der jeweilige Importeur aufgrund der Ausgestaltung der Norm als Ermessensnorm nicht sicher sein kann, ob die Behörden Sicherheitsleistungen erheben werden oder nicht. Aufgrund der festgestellten unterschiedlichen Handhabung durch die einzelnen Mitgliedstaaten entsteht eine erhebliche Unsicherheit.

cc. Verwaltungsvorschriften meist nicht frei verfügbar

Die jeweiligen Zollbehörden in Deutschland, Österreich und Großbritannien haben zwar in diesem Bereich, wie gezeigt, zahlreiche Einzelregelungen in ihren Verwaltungsvorschriften getroffen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Da diese jedoch EG-weit nicht einheitlich sind, kommt es teilweise zu erheblichen Unterschieden. Hinzu tritt die unterschiedliche Verfügbarkeit dieser Verwaltungsvorschriften. Lediglich in Großbritannien sind die entsprechenden Anweisungen für die Wirtschaftsbeteiligten über das Internet frei verfügbar. In Deutschland können sie allein bei den Zollverwaltungen eingesehen oder kostenpflichtig über einen Verlag bezogen werden. In Österreich sind die Vorschriften zwar elektronisch verfügbar, aber nur entgeltlich abrufbar. Insgesamt gesehen kann diese Situation die Unsicherheit bzw. Unvorhersehbarkeit einer zu erwartenden Entscheidung der zuständigen Zollbehörde – wenn überhaupt – nur sehr eingeschränkt lindern.

dd. Ergebnis

Aufgrund der unterschiedlichen Anwendung der fakultativen Sicherheitsleistung in Nichterhebungsverfahren in den jeweils untersuchten EG-Mitgliedstaaten kommt es zu einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Bereits die Ausgestaltung der Regelung der Sicherheitsleistung in Art. 190 ZK als Ermessensnorm ist hier problematisch. Allerdings kann offen bleiben, ob bereits diese Ausgestaltung gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstößt. Denn ein Verstoß ist jedenfalls in der völlig unterschiedlichen Handhabung und Ausübung des Ermessens durch die Zollbehörden in Deutschland, Österreich und Großbritannien begründet. Diese Unterschiede führen zu einer starken Verunsicherung der Markteilnehmer, da die Entscheidungen der Behörden in diesem für sie äußerst wichtigen Bereich stets unterschiedlich sein können und dies praktisch auch häufig sind, was für den Ein- oder Ausführer nur schwer vorhersehbar ist.

2. Art. 51 Abs. 2 ZK – Vorübergehende Verwahrung

Neben den Nichterhebungsverfahren gibt es im ZK weitere Fälle, in denen eine fakultative Sicherheit iSd Art. 190 ZK vorgesehen ist. So können die Zollbehörden nach Art. 51 Abs. 2 ZK verlangen, dass für vorübergehend verwahrte Waren eine Sicherheit geleistet wird. Bei der zollamtlichen Abwicklung befinden sich die Waren zwischen Gestellung[562] und Erhalt einer zollrechtlichen Bestimmung[563] meist in der Obhut der Zollstelle[564]. Die Besonderheit ist, dass zu diesem Zeitpunkt noch keine abschließende Entscheidung getroffen wurde, wie mit den Waren weiter verfahren wird. Um dennoch die Überwachung und die Einhaltung ihrer Pflichten durch die Beteiligten sicher zu stellen, erhalten die Waren den Status der vorübergehenden Verwahrung, Art. 50 ZK. Sie dürfen dann ausschließlich an von den Zollbehörden zugelassenen Orten gelagert werden. Darüber hinaus können die Zollbehörden verlangen, dass die Person, die die Waren in Besitz hat, eine Sicherheit leistet, um die Erfüllung einer gegebenenfalls nach Art. 203 oder 204 ZK entstehenden Zollschuld zu gewährleisten, Art. 51 Abs. 1, 2 ZK[565].

---

562 Bei der Gestellung handelt es sich um die formgerechte Mitteilung an die Zollstelle, dass verbrachte Waren sich jetzt am nach Art. 38 Abs. 1 a) ZK vorgeschriebenen Ort befinden, Art. 4 Nr. 19 ZK. Dies kann auch durch schlüssiges Handeln geschehen, Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 40, Rn. 2, 3.

563 Art 48 ZK.

564 Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 50, Rn. 1.

565 Zur Sicherheitsleistung in vorübergehender Verwahrung: Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 51, Rn. 2; Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (233).

a. Deutschland

Das BMF hat in Deutschland für die Ermessensausübung der Zollbehörden angeordnet[566]:

> „Eine Sicherheitsleistung nach Art. 51 Abs. 2 ZK ist nur ausnahmsweise zu verlangen, z.B. wenn es zweifelhaft erscheint, ob ggf. bei der Entstehung einer Zollschuld die Einfuhrabgaben entrichtet werden."

b. Österreich

Dagegen finden sich in Österreich keine ermessenslenkenden Vorschriften. Damit gilt der allgemeine Hinweis, wonach bei fakultativen Sicherheitsleistungen die Behörden ihr Ermessen nach den nationalen Grundsätzen des § 20 BAO ausüben müssen[567].

c. Großbritannien

HM Revenue and Customs sieht hinsichtlich der Erhebung einer Sicherheitsleistung in *Temporary Storage* vor[568]:

> „*Do I need to provide security for duty? Yes – you must provide a written Deed of Undertaking in the appropriate format to cover any customs duty which may arise for goods in temporary storage. We may also require some additional financial security, in the form of either a cash deposit or guarantee, for example for particular types of goods.*"

Grundsätzlich verlangt die britische Zollbehörde danach eine Sicherheitsleistung für die vorübergehende Verwahrung. Auf welche Art und Weise sie dies tut (*Deed of Undertaking* / *cash deposit* / *guarantee* – notarielles Schuldversprechen/Barsicherheit/Bürgschaft), ist hier weniger von Bedeutung. Eine unterschiedliche Behandlung ergibt sich bereits aus der Entscheidung, regelmäßig eine Sicherheit zu fordern.

d. Ergebnis

Die Regelungen zur Sicherheitsleistung in vorübergehender Verwahrung sind in Deutschland und Großbritannien gegensätzlich:

– Das BMF verzichtet auf die Sicherheitsleistung. Ausnahme: Zweifel an der Liquidität des möglichen Zollschuldners. Diese Grundregel wird von

566 BMF VSF Z 0601, Abs. 45; vgl. auch Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (233), sowie Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (230).

567 Zolldokumentation ZK-1890, 2.3.

568 HM Revenue and Customs, Notice 199A, Section 2.8; diese Public Notice ist ein gutes Beispiel für das „Frage-Anwort-Spiel" der Vorschriften der britischen Zollbehörden, welches den Wirtschaftsbeteiligten unmittelbar anspricht.

der Literatur begrüßt. Bei ständigem Erfordernis der Sicherheitsleistung wäre sonst eine einfache Handhabung der vorübergehenden Verwahrung gestört[569]. Zudem werde die Ware zumeist einem im Bezirk der Zollstelle ansässigen Wirtschaftsbeteiligten mitgegeben, der bei dieser bekannt ist und regelmäßig kein Missbrauchsinteresse hat[570].

– In Österreich wird keine ermessenslenkende Festlegung getroffen.
– HM Revenue and Customs geht den umgekehrten Weg und verlangt ausnahmslos Sicherheit.

e. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Hinsichtlich der Frage eines Verstoßes gegen Art.X:3(a) GATT 1994 kann auf die entsprechenden Ausführungen zur fakultativen Sicherheitsleistung bei Nichterhebungsverfahren verwiesen werden. Denn auch hier gibt es einerseits Unterschiede bei der Ermessensausübung und -festsetzung. Diese sind ebenfalls fundamentaler Art. Gleichzeitig ist wiederum der finanziell bedeutende Bereich der Erhebung von Sicherheitsleistungen betroffen. Insoweit liegt ebenfalls ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 durch völlig unterschiedliche Ausübung des Ermessens vor.

3. Art. 82 Abs. 2 ZK – Überführung in den freien Verkehr zur besonderen Verwendung

Art. 82 Abs. 2 ZK ermöglicht es den Zollbehörden durch den Verweis auf Art. 88 ZK, im Rahmen der Überführung von Waren in den freien Verkehr zur besonderen Verwendung eine Sicherheitsleistung iSd Art. 190 ZK zu verlangen. Waren können aufgrund der vorgesehenen Verwendung zu besonderen Zwecken zu einem ermäßigten Einfuhrabgabensatz oder abgabenfrei in den zollrechtlich freien Verkehr übergeführt werden, Art. 82 Abs. 1 ZK. Dies kann etwa der Fall sein, wenn in volkswirtschaftlich förderungswürdigen Fällen die normale Zollbelastung zu hoch wäre[571]. Beispiel hierfür sind Waren für die wissenschaftliche Forschung oder Teile zum Bau ziviler Luftfahrzeuge[572]. Damit sichergestellt werden kann, dass die Waren tatsächlich dem begünstigten Zweck dienen, bleiben sie unter zollamtlicher Überwachung. Durch den erwähnten Verweis auf Art. 88 besteht die Möglichkeit, Sicherheit zu verlangen[573]. Zur Erinnerung soll in diesem Zusammenhang

569 Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (233).
570 Görtz, AW-Prax 2000, S. 233 (233).
571 Witte/Wolffgang (*Gerlach/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 135.
572 Witte/Wolffgang (*Gerlach/Görtz*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 135.
573 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 82, Rn. 91.

nochmals die Forderung in der Literatur erwähnt werden, welche sich konkret auf Art. 82 ZK bezieht[574]:

> „Im Übrigen steht die Anforderung der Sicherheitsleistung [iRd Art. 82 Abs. 2 ZK] im Ermessen der Zollbehörden. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, darf dieses Ermessen nur unter strenger Beachtung des Gleichheitssatzes ausgeübt werden."

a. Deutschland

Hierzu bestimmt die deutsche Zollverwaltung[575]:

> „Eine Sicherheit nach Art. 88 iVm Art. 82 Abs. 2 ZK wird regelmäßig nicht verlangt."

b. Österreich

Eine regelmäßige Sicherheitsleistung ist im Rahmen der besonderen Verwendung auch in Österreich nicht vorgesehen[576].

c. Großbritannien

In Großbritannien gilt für Imported goods: end-use relief [577]:

> „*Security is not usually required but if it is your local supervising office will advise you.*"

d. Ergebnis

Das Verfahren der Überführung in den freien Verkehr zur besonderen Verwendung ist einer der seltenen Fälle im Rahmen der fakultativen Sicherheitsleistung, in denen zumindest die ermessenslenkenden Vorgaben der deutschen, österreichischen und britischen Zollbehörden einheitlich sind. Nach den jeweiligen Vorgaben wird eine Sicherheit grundsätzlich nicht verlangt. Ein Konflikt mit Art.X:3(a) GATT 1994 ist somit nicht ersichtlich.

4. Ergebnis fakultative Sicherheitsleistungen

Bei der Erhebung fakultativer Sicherheitsleistungen nutzen die Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten das ihnen eröffnete Ermessen regelmäßig in nicht einheitlicher Weise. So haben sie konträre Vorgehensweisen bezüglich der Ausübung ihres Ermessens festgelegt. Dadurch verstößt die EG in den jeweils genannten Fällen gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

---

574 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 82, Rn. 91.

575 BMF VSF Z 1010, Abs. 27.

576 Zolldokumentation ZK-0820, 1.0.5.; Auskunft des Competence Center Veredelung/ Umwandlung vom 28.11.2005.

577 HM Revenue and Customs, Notice 770, Section 2.13.

V. Fristen

Der ZK enthält an zahlreichen Stellen Fristenregelungen. So ist etwa der Verbleib von Waren im Zolllagerverfahren grundsätzlich zeitlich nicht begrenzt, in Ausnahmefällen können die Zollbehörden jedoch eine Frist setzen, vor deren Ablauf der Einlagerer die Waren einer neuen zollrechtlichen Bestimmung zuführen muss, Art. 108 Abs. 1 ZK. Im Falle der aktiven Veredelung besteht die Möglichkeit, eine Frist zu setzen, in der die Veredelungserzeugnisse wieder ausgeführt oder eine andere zollrechtliche Bestimmung erhalten haben müssen, Art. 118 Abs. 1 ZK. Die gesetzte Frist kann auf hinreichend begründeten Antrag verlängert werden, Art. 118 Abs. 2 ZK. Die konkrete Entscheidung der Fristsetzung steht im Ermessen der Behörde. Im Folgenden sollen die Fristen bei der

- summarischen Anmeldung, sowie
- im Rahmen der vorübergehenden Verwahrung

hinsichtlich der Einheitlichkeit ihrer Festsetzung untersucht werden.

1. Art. 43 UA 1 und 2 ZK – Frist bei summarischer Anmeldung

Nach Art. 43 UA 1 ZK[578] muss eine summarische Anmeldung bei der zuständigen Zollbehörde abgegeben werden, sobald die Waren gestellt worden sind. Die summarische Anmeldung ist ein Mittel der zollamtlichen Überwachung im Rahmen der Erfassung des Warenverkehrs[579]. Sie ist formbedürftig und grundsätzlich von der abgebenden Person zu unterzeichnen[580]. Ihr Sinn besteht darin, den rechtzeitigen Erhalt einer zollrechtlichen Bestimmung sicherzustellen[581]. Die summarische Anmeldung ist damit von der eigentlichen Zollanmeldung zu unterscheiden. Nach Art. 43 UA 2 ZK können die Zollbehörden für ihre Abgabe, die grundsätzlich sofort bei Gestellung zu erfolgen hat, eine in ihrem Ermessen stehende Frist einräumen. Diese muss allerdings spätestens am ersten Arbeitstag nach dem Tag der Gestellung der Ware enden.

578 Art. 43 ZK wurde aufgehoben durch VO (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 648/2005, ABl. 2005 Nr. L 117, S. 13 ff. Gemäß Art. 2 Satz 3 dieser VO tritt Art. 43 ZK erst mit Inkrafttreten der entsprechenden ZKDVO-Reform außer Kraft, was bisher noch nicht geschehen ist.

579 Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 43, Rn. 1.

580 Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 44 Rn. 1, 2.

581 Witte (*Kampf*), *Zollkodex*, Art. 43, Rn. 1.

a. Deutschland

In Deutschland wird zur Frist des Art. 43 UA 2 ZK bestimmt[582]:

> „Die Frist nach Art. 43 UA 2 ZK zur späteren Abgabe der summarischen Anmeldung wird nur in Ausnahmefällen eingeräumt."

Im Regelfall bleibt es damit bei der Verpflichtung zur sofortigen summarischen Anmeldung, sobald die Waren gestellt worden sind.

b. Österreich

In Österreich findet sich dagegen schlicht die Wiedergabe des Gesetzesinhalts[583]:

> „Die summarische Anmeldung ist an sich sofort bei Gestellung der Waren abzugeben; die Zollbehörde kann jedoch für ihre Abgabe eine Frist gewähren, die dann aber spätestens mit Ablauf des nächsten Arbeitstages endet."

c. Großbritannien

In Großbritannien dagegen wird wie folgt verfahren[584]:

> „*Once you have presented goods to us, you must lodge a summary declaration with us no later than the first working day following the day of presentation.*"

Die Möglichkeit der Fristverlängerung in Art. 43 UA 2 ZK wird somit zum Regelfall erhoben.

d. Ergebnis

Praktische Konsequenz dieser Regelungen ist, dass eine summarische Anmeldung einen Tag nach der Gestellung in Deutschland regelmäßig verfristet, in Großbritannien regelmäßig fristgemäß ist. Das in Art. 43 UA 2 ZK eingeräumte Ermessen wird also in Deutschland und Großbritannien unterschiedlich ausgeübt. Die österreichischen Zollbehörden treffen dagegen gar keine ermessenslenkende Festlegung. Die Norm wird damit insgesamt unterschiedlich angewandt.

2. Art. 49 Abs. 1 a), b) und Abs. 2 ZK – vorübergehende Verwahrung

Fraglich ist, ob die Zollbehörden die Fristen, welche für die vorübergehende Verwahrung gelten, einheitlich anwenden und kontrollieren, vgl. Art. 49,

582 BMF VSF Z 0601, Abs. 29.
583 Zolldokumentation ZK-0370, 4.3.
584 HM Revenue and Customs, Notice 199, Section 3.1.

50 ZK. Nichtgemeinschaftswaren, die in das Zollgebiet der EG verbracht werden, müssen dem vom ZK vorgegebenen Prüfungsablauf unterzogen werden. Während dieses Ablaufs können die Waren unter anderem den vorläufigen Status der vorübergehenden Verwahrung erhalten. Wie bereits der Name impliziert, ist diese Rechtsstellung nicht als dauerhafter Zustand gedacht. Auf dem Seeweg ankommende Waren dürfen daher höchstens 45 Tage ab der summarischen Anmeldung vorübergehend verwahrt werden, auf andere Weise beförderte Waren bloß 20 Tage, Art. 49 Abs. 1 a) und b) ZK. Diese Fristen können durch die Zollbehörden verkürzt oder verlängert werden, wenn die Umstände es rechtfertigen. Zugleich darf aber eine Fristverlängerung nicht über die durch die Umstände gerechtfertigten tatsächlichen Erfordernisse hinausgehen, Art. 49 Abs. 2 ZK.

a. Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof hat sich auch mit dieser Frage befasst[585]. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003 stellte er Ergebnisse von Prüfungsarbeiten vor, welche sich mit unterschiedlichen Überwachungssystemen und -kontrollen bei der Kommission und in den Mitgliedstaaten beschäftigten[586]. Es wurden insbesondere Direktprüfungen von Zollanmeldungen und nationalen Buchführungssystemen vorgenommen. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der zollamtlichen Überwachung der Warenankunft in Seehäfen[587]. Hierzu prüfte der Rechungshof das Zollabfertigungsverfahren ausgewählter Seehäfen in zehn EG-Mitgliedstaaten, in denen die erhobenen Eingangsabgaben einen bedeutenden Einnahmenstrom bildeten, der auf nationaler Ebenen 10 % bis 50 % des gesamten Zollaufkommens ausmachte[588].

Hinsichtlich der Handhabung der Regelung des Art. 49 Abs. 1 a) ZK, wonach auf dem Seeweg ankommende Waren grundsätzlich höchstens 45 Tage verwahrt werden dürfen, stellte der Rechnungshof erhebliche Unterschiede zwischen den Praktiken der verschiedenen Mitgliedstaaten fest[589]. So wurde

585 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78); Ders., *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (85).

586 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (71).

587 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (77 f.).

588 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (77); die 10 Länder waren: Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Portugal, Finnland und Vereinigtes Königreich.

589 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).

in Portugal die zeitliche Befristung strikt eingehalten und bei Verstößen Geldbußen in Höhe von 5 % des Zollwertes verhängt[590]. In Hamburg dagegen wurden keine Listenausdrucke für die Fälle gefertigt, in denen die 45-tägige Frist überschritten wurde[591]. In Helsinki (Finnland) befanden sich manche Sendungen seit mehr als einem Jahr in vorübergehender Verwahrung[592]. Der Rechnungshof bezeichnete daher die zollamtliche Kontrolltätigkeit bei Fristüberschreitungen als unzulänglich[593]. Die Kommission gab in ihrer Antwort auf diese Feststellungen an, die „Unregelmäßigkeiten" bei der Kontrolle der vorübergehenden Verwahrung weiter verfolgen zu wollen[594].

Bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002 war die Frist des Art. 49 ZK Gegenstand der Kontrollen des Rechnungshofs. Dort hatte er die zollamtliche Überwachung bei der Warenankunft auf Flughäfen untersucht[595]. Im Rahmen der vorübergehenden Verwahrung gilt hier eine 20-tägige Frist, Art. 49 Abs. 1 b) ZK. Die Prüfung des Rechnungshofs bezog sich auf die Zollabfertigung an Flughäfen in elf Mitgliedstaaten[596]. Neben grundsätzlichen Unterschieden in den Kontrollpraktiken stellte der Rechnungshof fest, dass in Deutschland die 20-tägige Frist häufig überschritten wurde und in Großbritannien einige ähnliche Abweichungen nicht zeitnah weiterverfolgt wurden[597]. Der Rechnungshof führte dies auf Unzulänglichkeiten in den Kontrollsystemen zurück[598]. Einige Mitgliedstaaten gestatteten zudem, dass die Waren statt einer vorübergehenden Verwahrung unmittelbar einem Zolllagerverfahren unterzogen wurden, wodurch die 20-tägige Frist umgangen

590 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).
591 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).
592 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).
593 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003*, ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).
594 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003* (darin enthalten die Antworten der Kommission), ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 (78).
595 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (83 ff.).
596 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (83): Belgien, Dänemark, Deutschland, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden und Vereinigtes Königreich.
597 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (85).
598 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (85).

und die Waren so zeitlich unbefristet gelagert werden konnten[599]. In ihrer Antwort darauf führte die Kommission lediglich aus, die angeführten „Unstimmigkeiten“ überprüfen zu wollen[600].

Es bleibt festzuhalten, dass die Fristen des Art. 49 ZK von den Zollbehörden in den Häfen und Flughäfen der jeweiligen EG-Mitgliedstaaten unterschiedlich kontrolliert und gehandhabt werden.

b. Ergebnis

Wenn einerseits in Portugal die 45-tätige Frist streng eingehalten wird und andererseits in Finnland Waren teilweise über ein Jahr vorübergehend verwahrt werden, ist eine einheitliche Anwendung des Art. 49 Abs. 1 a) ZK nicht gewährleistet. Zwar legt der Rechungshof nicht dar, ob die Behörden in den genannten Fällen ggf. versucht haben, die Fristen nach Art. 49 Abs. 2 ZK zu verlängern. Im Rahmen des Art. 49 Abs. 2 ZK ist aber zu beachten, dass nur außergewöhnliche Umstände eine Fristverlängerung rechtfertigen[601] und die Fristverlängerung auch nicht über die durch diese Umstände gerechtfertigten tatsächlich erforderlichen Umstände hinausgehen darf, Art. 29 Abs. 2 Satz 2 ZK. Außergewöhnliche Umstände können solche sein, die – auch wenn sie dem Wirtschaftsteilnehmer nicht fremd sind – nicht zu den Ereignissen gehören, denen jeder Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausübung seines Gewerbes regelmäßig ausgesetzt ist[602]. Die Anwendung der Vorschrift wird somit auf ein Mindestmaß begrenzt[603]. Eine Fristverlängerung von über einem Jahr ist unter diesen Umständen nicht zu begründen. Insbesondere aber ist die Nichteinhaltung von Fristen, die, wie vom Rechungshof festgestellt, durch unsachgemäße Kontrollsysteme der Zollbehörden hervorgerufen wird, nicht durch einen Rückgriff auf Art. 49 Abs. 2 ZK zu rechtfertigen.

Es liegt somit in den vom Rechnungshof genannten Fällen eine uneinheitliche Behandlung der Wirtschaftsteilnehmer hinsichtlich der Fristen des

599 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002*, ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (85).

600 Europäischer Rechnungshof, *Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002* (darin enthalten die Antworten der Kommission), ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 (85).

601 EuGH (*Firma Söhl & Söhlke/HZA Bremen*) vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, S. I-7877, Rn. 73; BMF VSF Z 0601, Abs. 37; vgl. allgemein zur Frist des Art. 49 Abs. 1 ZK: HM Revenue and Customs, Notice 199A, Section 4.1.

602 EuGH (*Firma Söhl & Söhlke/HZA Bremen*) vom 11.11.1999, Rs. C-48/98, Slg. 1999, S. I-7877, Rn. 73.

603 Gellert, Anmerkungen zu EuGH vom 11.11.1999, C-48/98, ZfZ 2000, S. 17 (18); vgl. zudem allgemein zu dieser Problematik: Witte, Zollschuld bei Missachtung der Verwahrungsfrist, ZfZ 2000, S. 74 (75 f.).

Art. 49 ZK vor. Damit wird diese Norm im Ergebnis uneinheitlich angewandt.

3. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Auch im Bereich der Fristen üben die jeweiligen Zollbehörden ihr Ermessen unterschiedlich aus.

a. Unterschiede fundamentaler Art und extreme Abweichungen

Die Unterschiede waren auch hier fundamentaler Art. Grundsätzliches wurde entgegengesetzt festgelegt. Hinzu kommen die teilweise großen Abweichungen hinsichtlich der 45-tägigen Frist. Regelmäßig handelt es sich auch bei den im Rahmen der Fristenproblematik festgestellten Unterschieden nicht um Einzelfälle, sondern um systematische *Festlegungen* konträrer Art durch die jeweiligen Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten.

b. Fristen für ordnungsgemäßes Verfahren sehr wichtig

Die faire und vor allem gleichmäßige Handhabung von Fristenregelungen ist für ein ordnungsgemäßes Verfahren sehr wichtig. Das Panel versteht das Art.X:3(a) GATT 1994 zugrundeliegende Prinzip des *due process* als Anhaltspunkt dafür, dass die Ein- und Ausführer in billiger und beständiger Weise (*fairly and consistently*) behandelt werden sollen[604]. Die Bestimmung des Laufs einzelner Fristen im Rahmen der jeweiligen Zollverfahren ist aber in den EG-Mitgliedstaaten sehr unbeständig, und damit nicht mit den Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Verfahren zu vereinbaren.

c. Ergebnis

Daher liegt auch hier ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 aufgrund der unterschiedlichen Ermessensausübung vor. Denn diese ist wegen der damit verbundenen Rechtsunsicherheit nicht mit den Grundsätzen eines ordnungsgemäßen Verfahrens vereinbar.

VI. Ergebnis

Dadurch, dass der ZK Regelungen zur Erhebung von Sicherheitsleistungen und Fristen enthält, welche als Ermessensnormen ausgestaltet sind und von den Zollbehörden der EG-Mitgliedstaaten uneinheitlich angewandt werden, verstößt die EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Bei einer uneinheitlichen Festlegung durch ermessenslenkende Vorgaben wird der Bereich der Einzelfallgerechtigkeit verlassen, wenn man die Festlegungen verschiedener EG-Mitgliedstaaten vergleicht und bereits diese extrem unterschiedlich sind.

604 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.108.

Denn dann werden dieselben Fälle in den verschiedenen Mitgliedstaaten zwangsläufig und regelmäßig unterschiedlich behandelt.

VII. Ergebnis Gestaltungsfreiheit der Verwaltung durch Ermessensnormen

Die Zollverwaltungen in Deutschland, Österreich und Großbritannien treffen häufig ermessenslenkende Regelungen in ihren Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung von Ermessensnormen des Zollrechts. Die Überprüfung der Erhebung fakultativer Sicherheitsleistungen in der Praxis, welche im Ermessen der Zollbehörden steht, hat gezeigt, dass sich die Anweisungen der jeweiligen Behörden häufig in fundamentaler Weise unterscheiden. Es werden unterschiedliche Grundsätze aufgestellt und es sind verschiedene Ausnahmen vorgesehen. So ist es im Falle der Nichterhebungsverfahren regelmäßig so, dass in Österreich grundsätzlich eine Sicherheitsleistung verlangt wird, in Deutschland und Großbritannien dagegen grundsätzlich nicht. Im Zolllagerverfahren werden jeweils unterschiedlich viele Lagertypen angeboten. Nur in Deutschland sind alle Lagertypen vorhanden. Weitere Unterschiede bei den ermessenslenkenden Regelungen ergeben sich im Detail. Außerdem wird die Möglichkeit der Festlegung von Fristen unterschiedlich genutzt. Insgesamt führt diese der Verwaltung durch Ermessensnormen eröffnete Gestaltungsfreiheit im Ergebnis dazu, dass die Behörden von ihrem Ermessen unterschiedlich Gebrauch machen. Dabei handelt es sich auch nicht um wenige Einzelfälle, sondern um grundsätzlich ermessenslenkende Vorgaben der Behörden für alle Fälle der geregelten Art. Dies führt dazu, dass alle Fälle, die den jeweiligen Regelungen in Deutschland unterfallen, anders gehandhabt werden als entsprechende Fälle in Österreich oder Großbritannien. Die Gestaltung der untersuchten Normen als Ermessensnormen bedingt in den jeweiligen EG-Mitgliedstaaten nahezu ausnahmslos eine unterschiedliche praktische Handhabung der Normen des ZK. Dies ist jedoch aufgrund der dadurch entstehenden, extrem unübersichtlichen Zustände bei der Anwendung der jeweiligen Normen nicht mit Art.X:3(a) GATT 1994 vereinbar.

C. Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen

Nach der Darstellung unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessensnormen sollen nun einige Sonderfälle untersucht werden, die nicht streng in die eine oder andere Kategorie einzuordnen sind und deshalb separat erörtert werden.

I. Sonstige Fälle im Zusammenhang mit Sicherheitsleistungen

So sollen zunächst zwei weitere Normenketten geprüft werden, die ebenfalls Sicherheitsleistungen betreffen. Diese eröffnen den Zollbehörden jedoch kein Ermessen und beinhalten keine fakultative Sicherheitsleistung. Es sind Fälle der obligatorischen Sicherheitsleistungen:

- Zahlungsaufschub für die Zollschuld beim Überlassen der Ware sowie
- Sicherheitsleistung im Rechtsbehelfsverfahren.

1. Art. 74 Abs. 1, 192 Abs. 1, 225 ZK – Zahlungsaufschub für Zollschuld beim Überlassen der Ware

Entsteht durch die Annahme einer Zollanmeldung eine Zollschuld, so dürfen die Waren dem Anmelder erst überlassen werden, wenn der Zollschuldbetrag entrichtet oder stattdessen eine Sicherheit geleistet worden ist, Art. 74 Abs. 1 ZK. Ein Zahlungsaufschub für die Zollschuld kann also nur gewährt werden, wenn ein Betrag in Höhe der Zollschuld als Sicherheit geleistet wird, Art. 225 ZK.

Bei den Fällen der Art. 74 Abs. 1 und 225 ZK handelt es sich um obligatorische Sicherheitsleistungen iSd Art. 189 Abs. 1 ZK[605]. Hierbei muss die Höhe der Sicherheitsleistung mit der jeweils zu sichernden Zollschuld korrespondieren, Art. 192 Abs. 1 Satz 1 ZK[606].

a. Europäischer Rechnungshof

Der Europäische Rechnungshof hat sich in seinem Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel u.a. mit der Frage der Sicherheitsleistung im Rahmen dieser Normen befasst[607]. Die Überprüfung ergab, dass in zwei Mitgliedstaaten die Zollbehörden nicht im Stande waren, die Einhaltung der genannten Vorschriften zu bestätigen bzw. diese zu überwachen. Die Ursache dafür war im Falle der Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr im Rahmen eines vereinfachten Anmeldeverfahrens darin zu sehen, dass die Zollbehörden erst am Anfang des darauffolgenden Monats über die nach dieser Regelung übergeführten Waren unterrichtet werden[608]. Der Rechnungshof ermittelte beispielsweise einen Fall, wo der Beteiligte Waren nach diesem Verfahren übergeführt hatte und die Einfuhrabgabenbeträge die geleistete Sicherheit um das 10,5fache überstie-

605 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 189, Rn. 1.
606 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 192, Rn. 1.
607 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (4 f.).
608 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (4).

gen[609]. In einem anderen Mitgliedstaat gestatteten nationale Verfahren, bei denen die Zollbeteiligten Waren im Rahmen eines Berechtigungsausweissystems bei jedem Abfertigungszollamt abfertigen lassen können, bisweilen keine Überprüfung der entstehenden Zollschulden im Hinblick auf die bewilligten Aufschubsummen. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Mitteilungen über die einzelnen Zollabfertigungen zunächst auf dem Postweg an eine zentrale Zahlungsaufschubstelle geschickt wurden und der Abgleich mithin erst mehrere Tage nach der Abfertigung der Waren erfolgte[610].

Der Rechnungshof kam zu dem Ergebnis, dass in insgesamt vier Mitgliedstaaten die Verfahren keine Gewähr dafür böten, dass Art. 74 Absatz 1 und 192 ZK insbesondere bei der Gewährung eines Zahlungsaufschubs eingehalten werden[611]. Wegen Mängeln in ihren Systemen und operativen Verfahren seien die Zollbehörden anerkanntermaßen nicht in der Lage, die Einhaltung der die Sicherheitsleistungen betreffenden Vorschriften unter allen Umständen wirksam zu überwachen[612]. Die relevanten Verfahren seien schlicht untauglich[613].

b. Ergebnis

Der Bericht des Rechnungshofs zeigt, dass zumindest in vier Mitgliedstaaten die Regelungen der Art. 74 Abs. 1, 192 und 225 ZK (Zahlungsaufschub für Zollschuld beim Überlassen der Ware) hinsichtlich der zu leistenden Sicherheiten in den genannten Fällen nicht eingehalten wurden[614]. Wie bereits dargestellt, handelt es sich um obligatorische Sicherheitsleistungen. Die Sicherheit ist von Gesetzes wegen in voller Höhe des anfallenden Abgabenbetrags zu erheben. Verstoßen nun einige gegen diese Vorschriften, liegt insgesamt eine uneinheitliche Anwendung vor. Hierin ist ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu sehen.

2. Art. 244 UA 3 ZK – Rechtsbehelfsverfahren, Aussetzung der Vollziehung und Sicherheitsleistung

Auch im Rahmen des Rechtsbehelfsverfahrens der EG in Zollsachen kann es dazu kommen, dass eine Sicherheitsleistung erhoben wird. Das Rechtsbehelfsverfahren ist in Art. 243 bis 246 ZK geregelt. Eine Besonderheit besteht darin, dass die Normen den Charakter von Richtlinien haben, die lediglich

609 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (4).
610 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).
611 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (4).
612 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (5).
613 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (11).
614 Prüfungszeitraum des Rechnungshofberichts: 1998.

Mindeststandards des Rechtsschutzes in der EG sichern sollen[615]. Daher gesteht es Art. 245 ZK den EG-Mitgliedstaaten ausdrücklich zu, die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens selbst zu regeln. Eine Ausnahme bildet in diesem Zusammenhang der vorläufige Rechtsschutz nach Art. 244 ZK. Dieser sieht konkrete materielle Voraussetzungen für den behördlichen Antrag auf Aussetzung der Vollziehung vor. Danach wird die Vollziehung einer angefochtenen Entscheidung durch die bloße Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht ausgesetzt, Art. 244 Abs. 1 ZK. Es ist jedoch an den Zollbehörden zu entscheiden, die Vollziehung ganz oder teilweise auszusetzen, wenn sie begründete Zweifel an der Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung haben oder wenn dem Beteiligten ein unersetzbarer Schaden entstehen könnte, Art. 244 Abs. 2 ZK.

In dieser Konstellation wird die Sicherheitsleistung wieder relevant. Art. 244 UA 3 Satz 1 ZK normiert, dass die Aussetzung der Vollziehung von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht wird, wenn die angefochtene Entscheidung die Erhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben vorsieht. Die Zollbehörde ist in diesen Fällen verpflichtet, eine Sicherheitsleistung zu erheben (obligatorische Sicherheitsleistung)[616]. Ausnahmen dürfen nur gemacht werden, wenn eine derartige Forderung aufgrund der konkreten Situation des Schuldners zu ernsten Schwierigkeiten wirtschaftlicher oder sozialer Art führen könnte, Art. 244 UA 3 Satz 2 ZK.

a. Europäischer Rechnungshof und Gemeinschaftsrecht

Der Europäische Rechnungshof hat auch die Rechtsbehelfsverfahren der EG-Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich des Erfordernisses der Erhebung einer Sicherheitsleistung nach Art. 244 UA 3 ZK untersucht[617]. Hierbei kam er zu dem Ergebnis, dass in drei Mitgliedstaaten die nationalen Rechtsvorschriften vielen Beteiligten die Möglichkeit bieten, das Rechtsbehelfsverfahren des Art. 244 ZK auf der Verwaltungsebene zu umgehen[618]. Nach den nationalen Vorschriften könnten sich die Beteiligten der geforderten Sicherheitsleistung dadurch entziehen, dass sie unmittelbar bei den zuständigen nationalen Gerichten Klage erheben[619]. Die Kommission äußerte hierzu, dass sie sich dieser Probleme bewusst sei und dies bei ihren eigenen Kon-

615 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art. 243, Rn. 5.
616 EuGH (*Giloy/HZA Frankfurt a.M.-Ost*) vom 17.07.1997, Rs. C-130/95, Slg. 1997, S. I-4291, Rn. 46, 60; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 244 ZK, Rn. 46.
617 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (9).
618 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (9).
619 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (9).

trollen ebenfalls festgestellt habe[620]. Offenbar stünden die nationalen Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten im Widerspruch zu Art. 244 ZK[621].

Gegen Frankreich wurde im Zusammenhang mit Art. 244 UA 3 ZK ein Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 226 EGV eingeleitet[622]. Grund dafür war Art. 67 des französischen Gesetzes 91-650 vom 09.07.1991, welcher es nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen ermöglichte, einen Zollschuldner im Falle der Aussetzung der Vollziehung einer Zollentscheidung über die Nacherhebung von Zöllen zur Leistung einer Sicherheit zu verpflichten[623]. Ferner wurde in der Praxis die Aussetzung der Vollziehung von der Zollverwaltung nahezu systematisch immer dann gewährt, wenn eine Zollentscheidung vor einer unabhängigen Instanz angefochten wurde[624]. Demzufolge waren die französischen Rechtsvorschriften unvereinbar mit Art. 244 ZK[625]. Mittlerweile hat Frankreich eingelenkt und sein Verfahrensrecht durch Art. 44 des Gesetzes 2002-1576 vom 30. Dezember 2002 entsprechend geändert[626].

Eines der EG-Grundprinzipien ist der Vorrang des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht[627]. Nach der herrschenden Lehre des Anwendungsvorrangs bedingt das Gemeinschaftsrecht im Kollisionsfall aber nicht die Nichtigkeit nationalen Rechts, sondern verdrängt es lediglich[628]. Konkret führt dies bei den Normen des Zollrechts dazu, dass der ZK als Verordnung und damit sekundärem Gemeinschaftsrecht auf dem Gebiet des Zollrechts entgegenstehende nationale Vorschriften als höherrangiges Recht verdrängt[629]. Ergibt die Anwendung nationaler Vorschriften in einem EG-Mitgliedstaat, dass eine an sich nach Art. 244 UA 3 ZK zu erhebende Sicherheitsleistung im Ergebnis nicht erhoben wird, verstößt dies gegen

620 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (15).
621 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 8/99*, ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 (15).
622 Auskunft der Europäischen Kommission vom 12.07.2005; Presse-Veröffentlichung der Europäischen Kommission IP/02/1054 vom 15.07.2002.
623 Presse-Veröffentlichung der Europäischen Kommission IP/02/1054 vom 15.07.2002.
624 Presse-Veröffentlichung der Europäischen Kommission IP/02/1054 vom 15.07.2002.
625 Presse-Veröffentlichung der Europäischen Kommission IP/02/1054 vom 15.07.2002.
626 Auskunft der Europäischen Kommission vom 12.07.2005.
627 Grundlegend EuGH (*Costa/E.N.E.L.*) vom 15.07.1964, Rs. 6/64, Slg. 1964, S. 1253 (1270).
628 BVerfGE 75, S. 223 (244); Streinz, *Europarecht*, S. 79; Ehlers, DVBl. 1991, S. 605 (608) (mwN); allgemein zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht zu nationalem Recht: Hirsch, NJW 2000, S. 1817 ff.
629 Vgl. Art. 249 Abs. 2 EGV; Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 11; Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 41; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (228).

Art. 244 UA 3 ZK. Werden diese nationalen Vorschriften dennoch angewandt und eine Sicherheitsleistung nicht erhoben, wie dies vom Rechnungshof im Falle dreier EG-Mitgliedstaaten festgestellt wurde, widerspricht dies dem Grundprinzip des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht. Die Anwendung entsprechender nationaler Vorschriften ist gemeinschaftsrechtswidrig. Gleichzeitig liegt darin insgesamt eine uneinheitliche Anwendung des entgegenstehenden Gemeinschaftsrechts.

b. Deutschland

In Deutschland wird § 361 Abs. 2 Satz 5 AO – eine Ermessensnorm, die die Möglichkeit der Aussetzung der Vollziehung gegen Sicherheitsleistung vorsieht – bei der Erhebung von Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben von Art. 244 UA 3 ZK überlagert, da der Zollkodex insoweit eine abschließende Regelung enthält[630]. Von den deutschen Zollbehörden wird Art. 244 UA 3 ZK auch unmittelbar angewandt und eine Sicherheitsleistung zwingend erhoben.

c. Österreich

In Österreich enthalten die §§ 85a bis f ZollR-DG ausführliche Regelungen zum Rechtsmittelverfahren nach Art. 243 ZK, nicht jedoch zur behördlichen Aussetzung der Vollziehung nach Art. 244 ZK. Diese entspricht aber im Wesentlichen den nationalen Regelungen zur „Aussetzung der Einhebung" nach § 212 a BAO, so dass diese nationalen Bestimmung auch bei der Aussetzung der Vollziehung nach Art. 244 ZK anwendbar sind, vgl. § 2 Abs. 1 ZollR-DG[631]. Hinsichtlich Art. 244 UA 3 ZK stellte die österreichische Rechtsprechung ausdrücklich fest, dass es vollkommen zweifelsfrei einer nicht im Ermessen der Behörde stehenden Sicherheitsleistung bedarf[632]. Daher wird auch in Österreich grundsätzlich eine Sicherheitsleistung im Rahmen des Art. 244 UA 3 ZK erhoben.

d. Großbritannien

Auch in Großbritannien wird von den Behörden die Aussetzung der Vollziehung zwingend von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht[633].

Darüber hinaus ergibt sich im Zusammenhang mit der Sicherheitsleistung beim Rechtsbehelf auf der zweiten Stufe aber eine Besonderheit[634]. Die Re-

630 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 361; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 244, Rn. 8.

631 VwGH vom 27.09.1999, 98/17/0227.

632 VwGH vom 30.03.2000, 2000/16/008.

633 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 3.5.

634 Allgemein zum Rechtsbehelfsverfahren in Zollsachen in Großbritannien: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 245 ZK, Rn. 124 ff.; Lyons, *EC Customs Law*, S. 452 ff.

gelungen zu Grundzügen des Rechtsbehelfsverfahrens in Art. 243 ff. ZK sehen ein zweistufiges Verfahren vor. Gemäß Art. 243 Abs. 2 a) und b) ZK kann ein Rechtsbehelf zunächst bei der zuständigen Zollbehörde und sodann bei einer „unabhängigen Instanz" eingelegt werden. Nach Section 16 iVm Section 7 (1) (a) Finance Act 1994 ist dies das *VAT and Duties Tribunal*. Richtet sich die Klage gegen Zahlungspflichten, darf das Tribunal gemäß Section 16 (3) Finance Act 1994 die Entscheidung aber nur dann prüfen, wenn der Wirtschaftsteilnehmer seinen Zahlungspflichten nachgekommen ist oder eine Sicherheitsleistung in der Höhe der von ihm zu leistenden Zahlungspflichten erbracht hat[635]. Dies wurde in der Literatur kritisiert[636]:

> „*It appears that an unconditional right to appeal, with a conditional right to suspension of the decision in the CCC, has been transposed into UK law as a conditional right to appeal. Whatever the reason for this change, it cannot be justified by reference to the need to protect the Community's own resources.*"

In einem nationalen Gerichtsverfahren wurde erwogen, diesbezüglich eine Vorabentscheidung des EuGH zu erwirken; im Ergebnis nahm man davon jedoch Abstand, da es auf die Frage nicht ankam[637]. Es schränkt jedoch den Rechtsschutz nach Art. 243 ZK unverhältnismäßig stark ein, wenn bereits die Zulässigkeit eines Rechtsmittels – und nicht erst die Wirksamkeit einer Vollziehungsanordnung oder Entscheidung – von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht wird.

e. Ergebnis

Diese vom Europäischen Rechnungshof in Bezug auf die Erhebung der Sicherheitsleistung festgestellten Missstände in einigen Mitgliedstaaten stellen insgesamt eine uneinheitliche Anwendung des Art. 244 UA 3 ZK dar. In Deutschland, Österreich und Großbritannien wird jedoch von den Behörden einheitlich eine Sicherheitsleistung verlangt. In Großbritannien findet sich darüber hinaus die Besonderheit, die es so in Deutschland oder Österreich nicht gibt, dass ein Rechtsbehelf auf der zweiten Stufe gegen eine Zahlungsverpflichtung nur zulässig ist, wenn zuvor entweder die Abgabe selbst oder aber eine Sicherheit geleistet wurde.

635 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 245 ZK, Rn. 133; Lyons, *EC Customs Law*, S. 456.

636 Lyons, *EC Customs Law*, S. 457.

637 Vgl. zum Fall *Anchor Foods Ltd v CCE* (1999): Lyons, *EC Customs Law*, S. 457 mwN.

3. Ergebnis für die sonstigen Fälle im Zusammenhang mit Sicherheitsleistungen

Die Erhebung einer obligatorischen Sicherheitsleistung erfolgt im Rahmen des Zahlungsaufschubs beim Überlassen der Ware und beim Rechtsbehelfsverfahren im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung in einigen Mitgliedstaaten entgegen den Vorschriften des ZK und damit insgesamt nicht einheitlich. Insoweit verstößt die EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Darüber hinaus gibt es in Großbritannien zusätzliche Erfordernisse, die die Zulässigkeit eines Rechtsmittels erschweren und so nicht im Gemeinschaftsrecht vorgesehen sind. Verglichen mit anderen EG-Mitgliedstaaten liegt auch insoweit eine Uneinheitlichkeit vor.

II. Art. 213, 233 UA b), 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Gesamtschuld und Erlöschen bei Erlass der Zollschuld

Die nächsten Vorschriften des ZK, die untersucht werden sollen, stellen im Ergebnis eine Mischung aus unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen dar. So ist in den einzelnen Tatbeständen zur Entstehung einer Zollschuld jeweils im dritten Absatz geregelt, wer Zollschuldner sein kann. Es kommen regelmäßig mehrere Personen in Betracht. Diese sind „gesamtschuldnerisch" („*jointly and severally*") zur Erfüllung der Zollschuld verpflichtet, Art. 213 ZK.

1. Art. 213 ZK – Gesamtschuld

Eine gute Einführung in das Thema der Anwendung des Gesamtschuldbegriffs bietet ein Zitat aus der zollrechtlichen Literatur[638]:

> „Es gibt Beispiele, in denen es sinnvoll ist, dass zentrale Begriffe, wie der Gesamtschuldbegriff, in den einzelnen Staaten auch einheitlich ausgelegt werden. Bestehen beispielsweise Unklarheiten über den Ort der Zollschuldentstehung, könnte je nach dem, welche Behörde den Ort als erstes feststellt, der Gesamtschuldbegriff einmal auf diese Weise, ein anderes Mal auf jene Weise interpretiert werden."

Eine eigene Definition der Gesamtschuldnerschaft oder zusätzliche Regelungen zur Gesamtschuld enthält der ZK jedoch nicht. Fest steht, dass die

638 Diskussionsbeitrag von Witte, Podiumsdiskussion Außenwirtschaftsrecht/Zollkodex der EG, zusammengefasst von Wilhelm Achelpöhler, in Birk/Ehlers, *Rechtsfragen*, S. 143 (158); mittlerweile vertritt Witte allerdings die Ansicht, dass zur Regelung weiterer Einzelheiten der Gesamtschuld § 44 Abs. 2 AO lückenfüllend heranzuziehen sei, Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 8.

Frage der Gesamtschuld in vielerlei Hinsicht einen Grenzfall darstellt[639]. Am Anfang steht der (sehr) unbestimmte Rechtsbegriff „gesamtschuldnerisch". Darüber hinaus geht es – neben der reinen Begrifflichkeit – insbesondere um zwei Problemkreise:

– Auswahlermessen: welchen der jeweiligen Zollschuldner soll die Behörde (zunächst) in Anspruch nehmen? Dass es sich bei Art. 213 ZK um eine Ermessensnorm handelt, ist insoweit unstreitig[640].
– Erlöschen der Gesamtschuld: wie wirken sich Zahlungen, Sicherheitsleistung, Erlass oder andere Handlungen auf die jeweiligen Gesamtschuldner aus?

Ausgehend vom Begriff „gesamtschuldnerisch" gelangt man damit einerseits zu Fragen der Ermessensausübung, andererseits kommt es zu Berührungspunkten mit den Erlöschenstatbeständen der Art. 233 f. ZK.

Auch das sonstige Gemeinschaftsrecht enthält – wie der ZK selbst – weder eine Definition des Begriffs der Gesamtschuld noch eigene Folgeregelungen hierzu. Allerdings wird auch hier angenommen, dass ein entsprechendes Rechtsinstitut existiert, da die Gemeinschaft den Begriff der Gesamtschuld in einigen Rechtsakten – entsprechend der Regelung im ZK – selbst verwendet[641]. Auch ein Blick in die Vorgängerregelung des Art. 213 ZK in der ZollschuldnerVO hilft auf der Suche nach einer Definition nicht weiter. Die ZollschuldnerVO enthielt noch ausdrückliche Verweise auf die Anwendung nationalen Rechts[642]:

> „Ferner sind nach den geltenden Vorschriften der Mitgliedstaaten zur Erfüllung dieser Zollschuld gesamtschuldnerisch verpflichtet: […]."

Demgegenüber lautet der genaue Wortlaut des Art. 213 ZK in der geltenden Fassung:

---

639 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Vor Art. 1, Rn. 16, der die Gesamtschuldnerschaft als „Grenzfall" bezeichnet.

640 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380); VwGH vom 26.06.2003, 2002/16/0301; BMF VSF Z 0901, Abs. 73; Zolldokumentation ZK-1890, 1.2. Nr. 4; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 213 ZK, Rn. 2; Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 4.

641 Bspw. Art. 94 Abs. 3 der VO (EURATOM, EGKS, EG) Nr. 3418/93 der Kommission, ABl. 1993 Nr. L 315, S. 1 ff.; umfassend mwN: Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 2.

642 Art. 3 UA 2 und Art. 7 Abs. 2 VO (EWG) Nr. 1031/88 des Rates, ABl. 1988 Nr. L 102, S. 5 ff.

„Gibt es für eine Zollschuld mehrere Zollschuldner, so sind diese gesamtschuldnerisch zur Erfüllung dieser Zollschuld verpflichtet."

Der Verweis auf das nationale Recht ist also gerade nicht in den ZK übernommen worden.

2. Art. 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Erstattung oder Erlass der Abgaben

Die Anwendung des Art. 213 ZK soll – neben der Frage des Auswahlermessens – insbesondere anhand der Auswirkung eines Zollschulderlasses auf die jeweiligen Gesamtschuldner untersucht werden. Erstattung und Erlass betreffen Fälle, in denen Abgaben bereits buchmäßig erfasst, d.h. festgesetzt oder gezahlt worden sind, aber dennoch Gründe bestehen, den Betroffenen von der Abgabenlast zu befreien. Unter Erstattung versteht man die Rückzahlung der gesamten oder eines Teils bereits gezahlter Abgaben. Erlass ist eine Entscheidung, durch die auf die Erhebung der Abgabe ganz oder teilweise verzichtet wird. Dies kommt also nur in Betracht, wenn die Abgabe noch nicht gezahlt worden ist. Beide Begriffe sind in Art. 235 ZK legaldefiniert[643].

Erstattung und Erlass können in Konstellationen auftreten, die sich in vier Fallgruppen unterteilen lassen:

- Art. 236 Abs. 1 ZK sieht den Erlass oder die Erstattung von Abgaben vor, die nicht gesetzlich geschuldet waren;
- Art. 237 ZK bezieht sich auf die Erstattung im Falle einer für ungültig erklärten Zollanmeldung;
- Art. 238 ZK regelt Erstattung oder Erlass von Abgaben für Waren, die vom Einführer zurückgewiesen worden sind, weil sie schadhaft waren oder nicht den jeweiligen Bedingungen des Vertrags entsprachen, der Anlass zur Einfuhr der Waren war; und
- Art. 239 ZK iVm Art. 899 ff. ZKDVO enthalten Regelungen zu Erstattung oder Erlass in Sonderfällen; die einzelnen Fälle ergeben sich insbesondere aus dem Katalog in Art. 900 ZKDVO; Art. 905 ZKDVO regelt zudem „besondere Fälle", in denen unter Umständen auch eine Vorlage an die Kommission zur Entscheidung in Frage kommt; jeweils ausgeschlossen sind Erstattung oder Erlass bei betrügerischer Absicht oder offensichtlicher Fahrlässigkeit des Betroffenen.

643 Vgl. zusammenfassend etwa: Schwarz/Wockenfoth (*Schwarz*), *Zollrecht – Kommentar*, Vor Art. 235-242, Rn. 1 ff.

Gemäß Art. 233 UA b) ZK „erlischt die Zollschuld durch Erlass des Abgabenbetrags“.

3. Deutschland

Zu Fragen der Gesamtschuld im Zollrecht hat das BMF Dienstanweisungen erlassen. Danach überlagert Art. 213 ZK den inhaltlich sehr ähnlichen § 44 Abs. 1 Satz 1 AO[644]. Darüber hinaus wurde festgelegt[645]:

> „Sind mehrere Personen zur Erfüllung der Zollschuld verpflichtet, so sind sie Gesamtschuldner (Art. 213 ZK), wobei jeder Zollschuldner den vollen Abgabenbetrag schuldet. § 44 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 AO bleibt anwendbar. Bei Säumnis gilt weiterhin § 240 Abs. 4 AO. […]
>
> Jeder Gesamtschuldner erhält einen Steuerbescheid über den geschuldeten Abgabenbetrag. Im Steuerbescheid wird jeweils unter Angabe der übrigen Gesamtschuldner auf das bestehende Gesamtschuldverhältnis hingewiesen. […]
>
> Bei Anwendung des Ermessens sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Dabei sind der Grad der Verfehlung heranzuziehen sowie die Realisierbarkeit der Abgabenforderung unter Berücksichtigung der Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der Entrichtung des Abgabenbetrags sowie des erforderlichen Verwaltungsaufwands.
>
> Bei gleichwertiger Realisierbarkeit ist die Reihenfolge der Zollschuldner bei den Zollschuldentstehungstatbeständen als Richtlinie heranzuziehen. Daher ist grundsätzlich z. B. der Entzieher vor dem Verfahrensinhaber in Anspruch zu nehmen. Hinsichtlich der Realisierbarkeit ist beispielsweise zu berücksichtigen, ob der Hauptverpflichtete seinen Sitz in der Gemeinschaft hat und die anderen Abgabenschuldner in Drittländern ansässig sind oder ob ein Schuldner bereit ist, die gesamten Abgaben zu zahlen.“

Abgesehen von § 44 Abs. 1 Satz 1 AO sind nach Ansicht des BMF damit die entsprechenden Regelungen der AO zur Gesamtschuldnerschaft ausdrücklich anwendbar. Dies gilt insbesondere für § 44 Abs. 2 AO, welcher die Folgen z.B. einer Erfüllung für den jeweiligen Gesamtschuldner regelt. Die Dienstanweisungen des BMF zu Erlass und Erstattung enthalten dagegen keine gesonderten Regelungen hinsichtlich des Erlöschens der Zollschuld bei Gesamtschuldnerschaft[646].

644 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 44.
645 BMF VSF Z 0901, Abs. 71 bis 74.
646 BMF VSF Z 1102.

Auch in der deutschsprachigen Literatur wird einhellig davon ausgegangen, dass es zur Bestimmung der Gesamtschuld zulässig sein müsse, nationale Normen heranzuziehen[647]. Dies gelte auch, wenn die jeweiligen nationalen Normen im Detail unterschiedlich seien[648]. Allerdings sei wegen der Unterschiede der Einstieg des Gesetzgebers in ein EG-einheitliches Steuerrecht sinnvoll[649]. Auch der BFH hält § 44 AO für anwendbar, da das Gemeinschaftsrecht außer in Art. 213 ZK keine näheren Maßgaben zur Gesamtschuld kenne[650]. Anders äußerte sich allein die eingangs genannte, mittlerweile relativierte[651] Ansicht.

Zur Verdeutlichung sollen § 44 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Sätze 1 bis 3 AO, auf welche BMF und BFH verweisen, zitiert werden:

> „Soweit nichts anderes bestimmt ist, schuldet jeder Gesamtschuldner die gesamte Leistung. Die Erfüllung durch einen Gesamtschuldner wirkt auch für die übrigen Schuldner. Das Gleiche gilt für die Aufrechnung und für eine geleistete Sicherheit. Andere Tatsachen wirken nur für und gegen den Gesamtschuldner, in dessen Person sie eintreten."

Auch § 44 AO definiert den Begriff der Gesamtschuld nicht, sondern setzt ihn als bekannt voraus. Daher wird in Deutschland allgemein auf die Definition des § 421 BGB zurückgegriffen[652]:

> „Schulden mehrere eine Leistung in der Weise, dass jeder die ganze Leistung zu bewirken verpflichtet, der Gläubiger aber die Leistung nur einmal zu fordern berechtigt ist (Gesamtschuldner), so kann der Gläubiger die Leistung nach seinem Belieben von jedem Schuldner ganz oder zu einem Teil fordern. Bis zu Bewirkung der ganzen Leistung bleiben sämtliche Schuldner verpflichtet."

---

647 Dorsch (*Lichtenberg*), Art. 213 ZK, Rn. 1; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 213 ZK, Rn. 2; Schwarz (*Schwarz*), Art. 44 AO, Rn. 6; Tipke/Kruse (*Kruse*), § 44 AO, Rn. 7; Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 58; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 97; K. Friedrich, StuW 1999, S. 15 (25); Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 262 (269).

648 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 213 ZK, Rn. 2; kritisch auch Gellert, *Zollkodex und Abgabenordnung*, S. 58/59; die Anwendung nationalen Rechts iRd Art. 213 ZK bezeichnen Witte/Wöhner, Zollkodex und deutsches Abgabenrecht, in Birk/Ehlers, *Rechtsfragen*, S. 120 (133) als „unbefriedigend".

649 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 213 ZK, Rn. 2.

650 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380).

651 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 8.

652 BFH vom 02.02.1994, II R 7/91, BStBl. II 1995, S. 300 (302); Schwarz (*Schwarz*), Art. 44 AO, Rn. 1; Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 2.

Im Unterschied zu § 421 BGB steht allerdings im Abgabenrecht als Teil des öffentlichen Rechts die Entscheidung, welcher von zwei grundsätzlich gleichrangigen Schuldnern in Anspruch genommen werden soll, nicht im freien Belieben des Gläubigers, sondern im pflichtgemäßen (Auswahl-)Ermessen der Behörde, für das die allgemeinen Grundsätze des § 5 AO gelten sollen[653].

4. Österreich

In Österreich finden sich einige, in der Zolldokumentation verstreute, aber ausführliche Regelungen zur Gesamtschuldnerschaft[654]:

> „Gibt es für eine Zollschuld (aufgrund eines oder mehrerer Zollschuld-Tatbestände) mehrere Zollschuldner, so sind diese als Gesamtschuldner zur Erfüllung dieser Zollschuld verpflichtet (Art. 213 ZK). Die Frage, ob und in welcher Reihenfolge oder Höhe die Zollschuldner heranzuziehen sind, oder ob alle zugleich herangezogen werden sollen, stellt eine Frage des Auswahlermessens (§ 20 BAO) dar; demgemäß ist auch zu beachten, wer zum Entstehungsgrund der Zollschuld das größte Näheverhältnis hat (also z.B. der Täter vor dem Beteiligten oder Erwerber der Ware); die konkrete Entscheidung ist diesbezüglich zu begründen. Keinesfalls darf ohne weitere Überlegung nur demjenigen vorgeschrieben werden, bei dem die Erwartung der Einbringlichkeit am größten ist (gilt auch für das Verhältnis von Schuldner und Bürgen, z.B. für den Bürgen im Versandverfahren).“

Zudem gilt[655]:

> „Gem. § 79 Abs. 3 ZollR-DG können andere Zahlungserleichterungen auch lediglich einem Gesamtschuldner bewilligt werden und sind den anderen Gesamtschuldnern gegenüber dann ohne Wirkung.“
>
> „Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass eine Billigkeitsmaßnahme, die im Falle des Vorhandenseins mehrerer Gesamtschuldner nur einem davon zukommt, als Entlassung aus der Gesamtschuld auszusprechen wäre (siehe dazu auch Punkt 5.7.2., Nr. 4).“
>
> „[5.7.2., Nr. 4 lautet:] Während die auf Rechtsgründen beruhenden Erstattungs-/Erlasstatbestände der Art 236 bis 238 ZK bzw. des Art. 239 ZK iVm Art. 900f ZKDVO für alle Gesamtschuldner wirken, kommt ei-

653 BFH vom 12.07.1999, VII B 2/99, ZfZ 1999, S. 379 (380).
654 Zolldokumentation ZK-1890, 1.2. Nr. 4.
655 Zolldokumentation ZK-1890, 3.2.3.2. Nr. 4; 5.2.; 5.7.2. Nr. 4.

> ne Billigkeitsmaßnahme im Regelfall nur dem konkreten Billigkeitswerber zugute. […]“

Auch in Rechtsprechung und Literatur wird in Österreich davon ausgegangen, dass hinsichtlich der Geltendmachung von Abgaben bei Vorliegen eines Gesamtschuldverhältnisses grundsätzlich nationales Recht anzuwenden ist[656]. Gemäß § 6 Abs. 1 BAO sind danach Personen, die nach Abgabenvorschriften dieselbe abgabenrechtliche Leistung schulden, Gesamtschuldner, wobei auf § 891 ABGB verwiesen wird:

> „§ 891 ABGB (Correalität): Versprechen mehrere Personen ein und dasselbe Ganze zur ungetheilten Hand dergestalt, daß sich Einer für Alle, und Alle für Einen ausdrücklich verbinden; so haftet jede einzelne Person für das Ganze. […]“

Im Rahmen der Ermessensentscheidung sind gemäß § 20 BAO insbesondere die berechtigten Interessen der beteiligten Parteien sowie das öffentliche Interesse an der Einbringung der Abgaben zu berücksichtigen[657].

5. Großbritannien

In Großbritannien fehlen in den Public Notices, soweit ersichtlich, konkrete Ausführungen zu Art. 213 ZK. Nur vereinzelt wird zu Fragen der Gesamtschuldnerschaft unter der Überschrift „*Who is to be pursued for the customs debt*“ Stellung bezogen[658]:

> „*This depends upon whether representation is involved and the type of representation agreed between the parties concerned. If you are acting as a direct representative, that is you are making a customs declaration on behalf of a principal in their name, the principal is the declarant and liable for the customs debt, not you. If you are acting as an indirect representative, that is you are making a customs declaration on behalf of a principal in your own name, then you are the declarant. However, both you and the principal are liable for the customs debt. Therefore we will pursue both you and the principal for the payment of the debt. […] If only one of you is established in the Community, we will pursue that debtor. […]*“

Diese Ausführungen entsprechen im Wesentlichen dem Inhalt des Art. 201 Abs. 3 ZK. Lediglich die letzen beiden bzw. drei Sätze enthalten nähere Er-

656 VwGH vom 26.06.2003, 2002/16/0301; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 97.

657 VwGH vom 26.06.2003, 2002/16/0301.

658 HM Revenue and Customs, Notice 199, Section 7.6.

läuterungen zu den Rechtsfolgen beim Vorhandensein mehrerer Zollschuldner. Zu nennen ist insbesondere die konkrete Festlegung auf einen bestimmten Zollschuldner im Rahmen des Auswahlermessens. Es wird nämlich derjenige in Anspruch genommen, der seinen Sitz in der Gemeinschaft hat, wenn dies bei den anderen Schuldnern nicht der Fall ist. Die Public Notices zu Erstattung und Erlass der Zollschuld enthalten keine Ausführungen zur Gesamtschuldnerschaft[659].

6. Einzelfälle

Zur Untersuchung gesamtschuldnerischer Fragen in Deutschland, Österreich und Großbritannien werden zunächst einige Beispielsfälle gebildet, welche anhand der genannten nationalen Regelungen gelöst und schließlich verglichen werden sollen.

a. Beispiel A): Auswahlermessen

Der naive, aber solvente A ist in der Gemeinschaft ansässig, B in den USA. B verbringt 200 wüstenluftgegerbte Tierhäute vorschriftswidrig in das Zollgebiet der EG, indem er sie über die Grenze schmuggelt. A wusste davon nichts. Er erwarb von B den gesamten Warenbestand, da dieser sehr günstig war und der Preis nur etwa 30 % des üblichen Marktwertes betrug. B hatte ihm die Ware anonym in einer Kneipe als Direktimport aus Südafrika angeboten. Übergabepunkt war ein in einem EG-Mitgliedstaat gelegener Feldweg nahe der Grenze des Zollgebiets. A hielt das Vorgehen für legal und dachte nicht daran, dass es sich um Schmuggelware handeln könnte. Welchen Gesamtschuldner nehmen die Behörden hinsichtlich der nach Art. 202 Abs. 1 a), 3 ZK entstandenen Zollschuld in Anspruch?

Deutschland: Bei Ausübung des behördlichen Auswahlermessens sind dem BMF zufolge verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. So ist der Grad der Verfehlung heranzuziehen, darüber hinaus die Realisierbarkeit der Abgabenforderung unter Berücksichtigung der Vollständigkeit und Rechtzeitigkeit der Entrichtung des Abgabenbetrags sowie des erforderlichen Verwaltungsaufwands.

B hat die Tierhäute eigenhändig und vorschriftswidrig in das Zollgebiet nach Art. 202 Abs. 3, 1. Spiegelstrich ZK verbracht. Erwerber A dagegen hielt das Vorgehen für legal. Allerdings hätte er aufgrund der Umstände vernünftigerweise erkennen müssen, dass es sich um Schmugglerware handelte, so dass auch er Zollschuldner ist. Im Vergleich zum Täter B ist der Grad der Verfehlung des A aber deutlich niedriger anzusetzen. Die Realisierbarkeit

659 HM Revenue and Customs, Notice 199, Section 8 und Notice 266.

der Zollschuld spricht dagegen für A als denjenigen, der in Anspruch genommen werden sollte. Er ist in der Gemeinschaft ansässig, und noch dazu solvent. B dagegen ist in einem Drittland ansässig, was die Realisierbarkeit der Forderung erschweren wird. Dass B in der Reihenfolge der Zollschuldtatbestände als Täter weiter oben anzusiedeln ist als der Erwerber der Ware A, wäre dem BMF zufolge als Richtlinie nur bei gleichwertiger Realisierbarkeit entscheidend. Im Ergebnis wird die Behörde (wohl) zunächst A in Anspruch nehmen, da bei ihm die Zahlung der Abgaben am wahrscheinlichsten ist.

Österreich: Den österreichischen Verwaltungsvorschriften folgend ist bei der Schuldnerauswahl generell zu beachten, wer zum Entstehungsgrund der Zollschuld das größte Näheverhältnis hat. Dies stellt einen Unterschied zur deutschen Regelung dar, wonach diese Frage erst bei gleichwertiger Realisierbarkeit zu erörtern ist. Im konkreten Fall hat eindeutig B als Täter gegenüber A als Erwerber der Tierhäute das größere Näheverhältnis zum Entstehungsgrund der Zollschuld. Es bleibt der Umstand, dass A in der Gemeinschaft ansässig und solvent ist, B dagegen in den USA ansässig ist. In Österreich gilt, dass keinesfalls ohne weitere Überlegung nur derjenige in Anspruch genommen werden darf, bei dem die Erwartung der Einbringlichkeit am größten ist. Die Erwartung der Einbringlichkeit ist im vorliegenden Fall das einzige, was für A als Zollschuldner spricht. Daher wären wohl beide Möglichkeiten gut vertretbar, wobei tendenziell A wegen seiner Ansässigkeit in der Gemeinschaft und aufgrund des öffentlichen Interesses an der Einbringung der Abgaben eher in Anspruch genommen werden wird.

Großbritannien: Ist nur ein Zollschuldner in der Gemeinschaft ansässig, wird dieser in Großbritannien ohne weiteres in Anspruch genommen. Damit wird sich HM Revenue and Customs an den Erwerber der Tierhäute A wenden.

Ergebnis: In allen drei Mitgliedstaaten wird wohl zunächst A in Anspruch genommen werden.

b. Beispiel B): Fall Nr. 1 zum Erlöschen

L, M und N sind Zollschuldner nach Art. 201 Abs. 1 a), 3 ZK. Zollagent L ist Anmelder der Waren und vertritt im Wege der indirekten Stellvertretung seine Kunden M und N. Irrtümlicherweise wird die Zollschuld für 100 BMWs der 3er Serie im Abgabenbescheid falsch angesetzt, da man von einem zu hohen Zollwert der Ware ausgegangen ist. Gezahlt hat noch keiner der Zollschuldner. L stellt einen Antrag auf Erlass des zu hoch angesetzten Teils der Zollschuld. Dies wird ihm nach Art. 236 Abs. 1 ZK gewährt. Ist die Zollschuld in dieser Höhe auch für M und N erloschen?

Deutschland: Dem L wurde auf Antrag Erlass der Zollschuld gewährt. Art. 233 UA 1 b) ZK sieht vor, dass die Zollschuld durch Erlass des Abgabenbetrags erlischt. Dies ist für L unproblematisch der Fall, da ihm persönlich Erlass gewährt wurde. Fraglich ist aber, ob die Zollschuld auch für M und N erloschen ist. Dem Wortlaut des Art. 233 UA 1 b) ZK zufolge muss die Schuld für alle Gesamtschuldner erlöschen, da danach generell „die Zollschuld" erlischt und nicht zwischen bestimmten Personenkreisen differenziert wird.

Nach § 44 Abs. 2 AO dagegen, welcher nach Ansicht des BMF ohne Abstriche anwendbar ist, wirken allein Erfüllung, Aufrechnung und eine geleistete Sicherheit auch für die übrigen Gesamtschuldner. Andere Tatsachen wirken nur für und gegen den Gesamtschuldner, in dessen Person sie eintreten. Zu solch anderen Tatsachen zählt nach deutschem Recht auch der Erlass nach § 227 AO[660]. § 227 AO wird vollständig durch die Regelungen des ZK überlagert[661]. Konsequenter Weise ist damit auch der Erlass nach Art. 236 Abs. 1 ZK eine andere Tatsache, die sich nicht auf die anderen Gesamtschuldner auswirkt. Die Zollschuld wäre für M und N nicht erloschen. Da das BMF den § 44 Abs. 2 AO als in keiner Weise durch die Erlöschens-Norm des Art. 233 UA 1 b) ZK überlagert ansieht, muss davon ausgegangen werden, dass generell auf diese Art und Weise verfahren wird. Die Zollschuld ist demnach für M und N nicht erloschen, da diese einen Erlass nicht beantragt haben.

In der deutschen Literatur ist diese Vorgehensweise umstritten. Die herrschende Meinung verfährt wie das BMF und hält § 44 Abs. 2 AO für uneingeschränkt anwendbar[662]. Gleichzeitig soll Art. 233 UA 1 b) ZK nur bezogen auf den einzelnen Zollschuldner ausgelegt werden, so dass die Erlasswirkung auch auf diesen beschränkt bliebe[663]. Grund sei, dass die Erlasstatbestände vielfach an das Vorliegen subjektiver Voraussetzungen anknüpften und der Erlass daher nur für denjenigen gelten dürfe, der diese subjektiven Voraussetzungen selbst erfülle.

Vereinzelt wird dagegen angeführt, dass bei Gesamtschuldnern der Erlass des Abgabenbetrags ein Erlöschen der Zollschuld gegenüber sämtlichen Ge-

660 Tipke/Kruse (*Kruse*), § 44 AO, Rn. 19.

661 § 227 AO selbst wird von Art. 239 ZK überlagert, BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 227; Z 1102, Abs. 37.

662 Dorsch (*Lichtenberg*), Art. 213 ZK, Rn. 1; Schwarz (*Schwarz*), Art. 44 AO, Rn. 6; Tipke/Kruse (*Kruse*), § 44 AO, Rn. 7; K. Friedrich, StuW 1999, S. 15 (25).

663 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 213, Rn. 11; Art. 233, Rn. 12.

samtschuldnern bewirken müsse[664]. Art. 233 UA 1 b) ZK sei eine abschließende Regelung, unterscheide nicht zwischen Zollschuldnern oder verschiedenen (subjektive) Erlasstatbeständen und führe daher umfassend zum Erlöschen der Zollschuld[665]. Allein nach letztgenannter Ansicht – der in der Praxis nicht gefolgt wird – wäre die Zollschuld auch für M und N erloschen.

Österreich: Der Zolldokumentation zufolge wirken die auf Rechtsgründen beruhenden Erstattungs-/Erlasstatbestände der Art 236 bis 238 ZK bzw. des Art. 239 ZK iVm Art. 900 folgende ZKDVO für alle Gesamtschuldner. Damit bezieht sich im Beispielsfall der Erlass auf die Zollschuldner insgesamt, also nicht allein auf L, sondern auch auf M und N.

Großbritannien: Die Public Notices enthalten im Rahmen der Regelungen zu Erstattung und Erlass keine Ausführung zu den Konsequenzen für die Gesamtschuldnerschaft. Es ist wahrscheinlich, dass je nach Einzelfall entschieden wird. Ob dabei generell Art. 233 UA b) ZK wörtlich angewandt wird und ein Erlöschen bei jedem Erlass für alle Gesamtschuldner eintritt, ist nicht bekannt.

Ergebnis: In Deutschland wäre die Zollschuld für M und N nicht erloschen, in Österreich dagegen schon. Ein bemerkenswertes Ergebnis. Es hängt damit allein vom Zufall ab, in welchem Territorium sich der Fall abspielt, ob jemand Zollschuldner wird oder nicht. Dies scheint – unter verschiedenen Gesichtspunkten: WTO-rechtlich, gemeinschaftsrechtlich, Ermessensnorm hin oder her – äußerst problematisch.

c. Beispiel C): Fall Nr. 2 zum Erlöschen

Y und Z sind Zollschuldner nach Art. 201 Abs. 1 a), 3 ZK. Zollagent Y ist Anmelder der Waren und vertritt Z im Wege der indirekten Stellvertretung. Gezahlt wurde die Zollschuld auf den Abgabenbescheid noch nicht. Die Waren – 20 Kokospalmen – sind ordnungsgemäß in ein Zollverfahren übergeführt worden. Nunmehr wird der Vertrieb der Waren von einem Gericht aus markenrechtlichen Gründen verboten. Z führt die Waren wieder aus und beantragt Erlass der Einfuhrabgaben. Dieser wird ihm gemäß Art. 239 Abs. 1 ZK, Art. 899 Abs. 1 iVm 900 Abs. 1 f) ZKDVO gewährt. Ist die Zollschuld auch für Y erloschen?

Deutschland: Auch in den Fällen des Erlasses der Zollschuld aus rechtlichen Gründen wegen des gerichtlichen Verbots gilt dem BMF zufolge der Erlass

664 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Deimel*), Art. 233-234 ZK, Rn. 23; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 262 (269).

665 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Deimel*), Art. 233-234 ZK, Rn. 23.

nur für denjenigen, der ihn beantragt hat. Die Lösung entspricht damit der des Beispiels Eins. Die Zollschuld erlischt nur gegenüber Z.

Österreich: Der Vertrieb der Kokospalmen wurde Z aus markenrechtlichen Gründen von einem Gericht untersagt. Damit lag ein auf Rechtsgründen beruhender Erlasstatbestand nach Art. 239 ZK iVm Art. 900 Abs. 1 f) ZKDVO vor. Die Wirkung solcher Erlasstatbestände trifft alle Gesamtschuldner, und damit auch Y.

Großbritannien: Auch hier gilt wiederum, dass das genaue Vorgehen in Großbritannien nicht bekannt ist.

Ergebnis: In Deutschland erlischt die Zollschuld nur gegenüber Z, in Österreich gegenüber Z und Y.

d. Beispiel D): Fall Nr. 3 zum Erlöschen (Billigkeit)

Q und U sind Zollschuldner nach Art. 201 Abs. 1 a), 3 ZK. Es soll des Weiteren angenommen werden, dass es sich um einen besonderen Fall handelt, der sich aus Umständen ergibt, die nicht auf betrügerische Absicht oder offensichtliche Fahrlässigkeit des Beteiligten zurückzuführen sind. Daher wird Q die Zollschuld von der zuständigen Zollbehörde aus Billigkeitsgründen gemäß Art. 239 Abs. 1, 2. Spiegelstrich ZK iVm Art. 899 Abs. 2 ZKDVO erlassen. Die Voraussetzungen des Art. 905 Abs.1 und 2 ZKDVO sind nicht erfüllt, so dass eine Vorlage an die Kommission nicht notwendig ist.

Deutschland: Es ist anerkannt, dass es auch über die in ZK und ZKDVO ausdrücklich genannten Fälle hinaus Sachverhalte geben kann, in denen aus Billigkeitsgesichtspunkten Einzelfallgerechtigkeit erreicht werden muss[666]. Jedoch gilt auch der Zollschulderlass aus solchen (subjektiven) Billigkeitsgründen dem BMF zufolge nur für denjenigen Schuldner, der ihn beantragt hat. Die Zollschuld erlischt nur gegenüber Q.

Österreich: Wegen der Umstände liegt ein Erlassgrund aus Billigkeitserwägungen vor. Eine solche Billigkeitsmaßnahme kommt im Regelfall nur dem konkreten Billigkeitswerber zugute. U kann also auch in Österreich weiterhin in Anspruch genommen werden.

Großbritannien: Wie bei den ersten beiden Fällen zum Erlöschen kann hier nur gemutmaßt werden, dass in Großbritannien je nach Einzelfall entschieden wird.

Ergebnis: In Deutschland und Österreich erlischt die Zollschuld nur gegenüber Q.

---

666 Witte (*Huchatz*), *Zollkodex*, Art. 239, Rn. 1.

e. Ergebnis

In Deutschland wird im erstgenannten Fall der in der Gemeinschaft ansässige A als Zollschuldner in Anspruch genommen. Der Erlass der Zollschuld in den anderen Beispielsfällen wirkt allein gegenüber dem Antragsteller, nicht auch gegenüber den übrigen Gesamtschuldnern. In Österreich wird im Ergebnis im ersten Beispielsfall wohl auch A als Zollschuldner in Anspruch genommen, wegen seiner größeren Tatnähe wäre aber auch die Inanspruchnahme von B gut möglich. Die Frage des Erlasses in den anderen Fällen wird differenzierend gelöst. Alle auf Rechtsgründen beruhenden Erlasstatbestände wirken für jeden Gesamtschuldner, die Erlasstatbestände aus Billigkeit nur für den konkreten Antragsteller. In Großbritannien wird hinsichtlich des ersten Falls regelmäßig der in der Gemeinschaft ansässige Gesamtschuldner A in Anspruch genommen. Im Übrigen sind keine Regelungen zu den genannten Fällen bekannt.

7. Ergebnis zur Gesamtschuld

Die Definitionen des Begriffs der Gesamtschuldnerschaft in § 421 BGB und § 891 ABGB lassen keine offensichtlichen Unterschiede erkennen. Einheitlich wird der unbestimmte Rechtsbegriff „gesamtschuldnerisch“ so ausgelegt, dass er den Behörden ein Auswahlermessen eröffnet. Insoweit ist eine einheitliche Anwendung ohne Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 gegeben.

In dem zur Verdeutlichung des Auswahlermessens gebildeten Beispielfall wird in allen Mitgliedstaaten derselbe Schuldner in Anspruch genommen. Auffällig ist jedoch, dass in Österreich keinesfalls ohne weitere Überlegung nur derjenige in Anspruch genommen werden darf, bei dem die Erwartung der Realisierbarkeit der Zollschuld am größten ist. In Großbritannien ist genau dieses Vorgehen vorgeschrieben, indem festgelegt wird, dass der in der Gemeinschaft ansässige Gesamtschuldner in Anspruch zu nehmen ist, wenn er der einzige ist, bei dem dies der Fall ist. Eine solche Regelung beruht allein auf fiskalischen Gesichtspunkten. Dies wird in Österreich abgelehnt.

Bei der Frage des Erlöschens der Zollschuld insgesamt nach einem für einen Zollschuldner gewährten Erlass ergeben sich extreme Unterschiede. In Deutschland wird § 44 Abs. 2 AO angewandt, wonach ein Erlass grundsätzlich nur für denjenigen Gesamtschuldner wirkt, der ihn beantragt hat. Damit wird Art. 233 UA 1 b) ZK faktisch so ausgelegt, dass ein Erlass nur für den einzelnen Gesamtschuldner zum Erlöschen der Zollschuld führt, nicht aber für alle. In Österreich wird ähnlich verfahren, aber nur im Falle eines Erlasses aus Billigkeitsgründen. Der Erlass aus Rechtsgründen wirkt hingegen gegenüber allen Gesamtschuldnern. Darin liegt ein deutlicher Unterschied

zum deutschen Vorgehen. Das konkrete Vorgehen in Großbritannien ist nicht bekannt. Es kann nur gemutmaßt werden, dass je nach Einzelfall entschieden wird. Im Ergebnis wird damit Art. 233 UA 1 b) ZK unterschiedlich angewandt. Insgesamt ergibt sich daraus auch ein unterschiedlicher Umgang mit dem Institut der Gesamtschuld iSd Art. 213 ZK in Verbindung mit der Wirkung des Erlasses.

8. Stellungnahme

Meines Erachtens ist der eingangs genannten Ansicht zu folgen, dass ein zentraler Begriff wie der der Gesamtschuld auch hinsichtlich seiner Wirkung in allen Mitgliedstaaten einheitlich gelten sollte. Die angeführten Beispiele haben aber gezeigt, dass bei der Anwendung des jeweiligen nationalen Rechts im Rahmen der Gesamtschuld Folgeprobleme entstehen, und zwar im Zusammenhang mit Art. 233 UA 1 b) ZK. Dieser wird wegen der Anwendung nationalen Rechts, insbesondere des § 44 Abs. 2 AO in Deutschland, uneinheitlich angewandt. An sich müsste jedoch verhindert werden, dass die Rechtsfolgen des Zollschulderlasses im gemeinschaftlichen Zollrecht für die jeweiligen Zollschuldner unterschiedlich sind, je nach dem in welchem Mitgliedstaat der Fall abgewickelt wird.

9. Ergebnis: Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Die anhand der Beispielsfälle gewonnenen Erkenntnisse sind nun an Art.X:3(a) GATT 1994 zu messen. Dabei stellt sich zunächst die Frage, an welchen Grundsätzen der Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* zu Art.X:3(a) GATT 1994 sich eine Prüfung zu orientieren hat.

Zum einen kommen hier die strengen Anforderungen in Betracht, welche Panel und Appellate Body im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Klassifizierung von Waren anwandten. Insoweit kann gelten, dass festgestellte Unterschiede bei der Anwendung und Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe per se einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darstellen.

Andererseits äußerte das Panel – ohne dass dies vom Appellate Body beanstandet worden wäre – im Zusammenhang mit Ermessensnormen, dass Art.X:3(a) GATT 1994 die Ausgestaltung einer Norm als Ermessensnorm nicht grundsätzlich verbiete. Unterschiede als Resultat der Anwendung solcher Normen seien hinzunehmen, es sei denn, dass Existenz und Ausübung der Ermessensnorm ein ordnungsgemäßes Verfahren unangemessen gefährden oder dazu führen, dass das Wirtschaftsumfeld ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar werde.

Es stellt sich also die Frage, welche dieser Voraussetzungen vorliegend zu erfüllen sind. Einerseits geht es um die Auslegung und Anwendung des un-

bestimmten Rechtsbegriffs „gesamtschuldnerisch“. Insoweit könnten jedenfalls die Grundsätze zu unbestimmten Rechtsbegriffen anwendbar sein. Andererseits üben die Behörden ihr Auswahlermessen bei der Frage aus, wer von mehreren Gesamtschuldnern konkret in Anspruch zu nehmen ist. Hier könnte also die Ermessens-Problematik eine Rolle spielen. Gleichzeitig ging es rechtlich um die Frage der Wirkung des Erlasses gegenüber mehreren Gesamtschuldnern, was einer Auslegung von Art. 213 ZK im Zusammenhang mit Art. 233 UA 1 b) ZK und der Formulierung „erlischt die Zollschuld durch Erlass des Abgabenbetrags“ bedurfte.

Die Grundsätze, welche in den Entscheidungen *EC – Selected Customs Matters* zu Ermessensnormen aufgestellt wurden, bezogen sich konkret auf die Anwendung von Art. 78 Abs. 2 ZK. Danach „können“ die Zollbehörden nach der Überlassung von Waren die Geschäftsunterlagen etc. prüfen, um sich von der Richtigkeit der Angaben in der Anmeldung zu überzeugen. Der Normengeber hat es also bewusst und ausdrücklich den Behörden überlassen, ob sie tätig werden wollen oder nicht. Dies ergibt sich eindeutig aus der Formulierung selbst. Fraglich ist, ob die vor diesem Hintergrund zu Ermessensnormen entwickelten Grundsätze auch hier berücksichtigt werden müssen.

Bei der Auslegung der Formulierung „gesamtschuldnerisch“ gelangen die Zollbehörden zu dem Ergebnis, dass ihnen zumindest ein Auswahlermessen zusteht. Dies ergibt sich aber nicht bereits aus einer eindeutige Formulierung wie „kann“ oder „können“. Dass es sich bei Art. 213 ZK um eine Norm handelt, die ein Ermessen eröffnet, folgt erst aus der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „gesamtschuldnerisch“. Die Norm ist also nicht per se eine Ermessensnorm, sondern wird als solche ausgelegt und angewandt.

Diese Auslegung und Anwendung muss einer Überprüfung der Norm unter dem Gesichtspunkt der Einheitlichkeit gemäß Art.X:3(a) GATT 1994 standhalten. Die konkrete Anwendung der Art. 233 UA 1 b) und Art. 213 ZK führt immer auf die Frage zurück, was „gesamtschuldnerisch“ rechtlich bedeutet, ggf. im Zusammenhang mit „Erlöschen der Zollschuld“. Die Frage, ob durch die Formulierung „gesamtschuldnerisch“ in Art. 213 ZK den Behörden ein Ermessen eröffnet wird oder nicht, wird von den untersuchten Zollbehörden einheitlich – und richtigerweise – positiv beantwortet. Insoweit liegt aufgrund der einheitlichen Auslegung kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vor, auch wenn man die strengen Anforderungen zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe als Maßstab nimmt.

Von dieser allgemeinen Übereinstimmung abgesehen, haben sich aber in der konkreten Anwendung der Gesamtschuldnerschaft im Zusammenhang mit

dem Erlass der Zollschuld große Unterschiede gezeigt. So werden Art. 233 UA 1 b) ZK und Art. 213 ZK in Deutschland, Österreich in zahlreichen Konstellationen, die lediglich beispielhaft aufgeführt wurden, uneinheitlich angewandt. Von den jeweiligen Zollbehörden werden bei der Ausübung des Auswahlermessens substantiell unterschiedliche, national begrenzte Voraussetzungen zur Anwendung der Normen aufgestellt. Dies führt in zahlreichen Konstellationen zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen, da unterschiedliche Zollschuldner in Anspruch genommen werden. Auch erlischt die Zollschuld in den verschiedenen EG-Mitgliedstaaten auf unterschiedliche Art und Weise. Insgesamt wurde damit das Auswahlermessen, welches sich ergibt aus dem unbestimmten Rechtsbegriff „gesamtschuldnerisch" in Art. 213 ZK und der Formulierung „erlischt die Zollschuld durch Erlass des Abgabenbetrags", völlig uneinheitlich ausgeübt.

Auch wenn man zugesteht, dass erstens der Begriff „gesamtschuldnerisch" einheitlich als Ermessen-eröffnend ausgelegt wird, und zweitens grundsätzlich Ermessensnormen gemäß Art:X:3(a) GATT 1994 erlaubt sind, kann die Ausübung des Ermessens selbst, insbesondere im Zusammenhang mit dem Erlass der Zollschuld, nur als so konfus charakterisiert werden, dass sie letztlich als Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 gewertet werden muss. Dies gilt auch dann, wenn man insoweit die weniger strengen Anforderungen des Panels zu Ermessensnormen heranzieht. Denn die festgestellte Rechtslage führt zu großer, nicht hinnehmbarer Rechtsunsicherheit, welche nicht mit Art.X:3(a) GATT 1994 vereinbar ist.

III. Ergebnis Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen

Die Prüfung einiger Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen ergab Folgendes:

- Die Erhebung der obligatorischen Sicherheitsleistung erfolgt im Rahmen des Zahlungsaufschubs beim Überlassen der Ware und beim Rechtsbehelfsverfahren im Rahmen der Aussetzung der Vollziehung entgegen den Vorschriften des ZK und damit uneinheitlich unter Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994;
- der unbestimmte Rechtsbegriff „gesamtschuldnerisch" – bzw. die Ermessensausübung in diesem Zusammenhang – in Art. 213 ZK und die Formulierung „erlischt die Zollschuld durch Erlass des Abgabenbetrags" werden entgegen Art.X:3(a) GATT 1994 uneinheitlich angewandt.

D. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Zollbehörden

An zahlreichen Stellen des Zollkodex wird den Zollbehörden die Befugnis eingeräumt, bestimmte Einzelheiten selbst zu regeln[667]. Es handelt es sich um einen sehr weiten Entscheidungsspielraum für die jeweiligen Behörden. Sie können nicht bloß einzelne Entscheidungen treffen, sondern ganze Bereiche eigenständig regeln. So erfolgt beispielsweise die ordnungsgemäße Beförderung von Waren „unter Benutzung des von den Zollbehörden bezeichneten Verkehrsweges nach Maßgabe der von diesen Behörden festgelegten Einzelheiten“, Art. 38 Abs. 1 ZK. Auch können die Zollbehörden im Rahmen des Zollschuldrechts vorsehen, dass dem Zollschuldner neben einem Zahlungsaufschub andere Zahlungserleichterungen eingeräumt werden, Art. 229 UA 1 ZK. Im Rahmen des so genannten e-Zolls gibt es ebenfalls eine Regelung in diesem Sinne. Art. 4a ZKDVO ermöglicht es den Zollbehörden, dass unter den Voraussetzungen und nach den Modalitäten, die sie selbst festsetzen, schriftlich zu erledigende Förmlichkeiten auf der Grundlage von Informatikverfahren durchgeführt werden können.

Konkrete Ausführungen zur Vereinbarkeit von Normen dieser Art mit Art.X:3(a) GATT finden sich in den Entscheidungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* nicht. Daher soll zunächst die Anwendung solcher Regelungen in der Praxis überprüft werden, um das Ergebnis sodann an den allgemeinen, zu Art.X:3(a) GATT 1994 entwickelten Grundsätzen zu messen.

I. Verweisform als Eigenart des ZK

Die Verweisform ist gewissermaßen eine weitere Eigenart des Gemeinschaftsrechts und des langwierigen Prozesses der Harmonisierung. Sie ist bezeichnend für die Fälle, in denen es (noch) nicht zu einer EG-weit einheitlichen Regelung gekommen ist. Im ZK selbst kommt die Befugnis der Zollbehörden zur Regelung von Einzelheiten insbesondere in folgenden Bestimmungen vor:

- Art. 38 Abs. 1 ZK – ordnungsgemäße Beförderung,
- Art. 44 Abs. 1 ZK aF – Vordruckmuster summarische Anmeldung,
- Art. 90 ZK – Übertragung von Rechten und Pflichten des Inhabers eines Zollverfahrens mit wirtschaftlicher Bedeutung,

667 Vgl. allgemein hierzu Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (229 f.).

- Art. 105 UA 1 ZK – Bestandsaufzeichnungen in von Behörden zugelassener Form,
- Art. 109 Abs. 3 ZK – Durchführung der Warenbehandlung in Zolllagern,
- Art. 110 ZK – Einzelheiten des Entfernens aus Zolllagern,
- Art. 168 a Abs. 1 ZK – Bestimmung von Freizonen durch Zollbehörden,
- Art. 176 Abs. 1 ZK – von Behörden zugelassene Form der Bestandsaufzeichnung,
- Art. 194 Abs. 1 UA 2, 2. Spiegelstrich ZK – von Behörden anerkannte schuldbefreiende Wirkung,
- Art. 229 UA 1 ZK – Zahlungserleichterungen, sowie
- Art. 232 Abs. 3 ZK – Festsetzung von Mindestzeiträumen und -beträgen für Säumniszinsen.

Aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Bereich der EDV soll die Auswirkung dieser Befugnis der Zollbehörden zur Regelung von Einzelheiten anhand des Art. 4 a ZKDVO geprüft werden.

II. e-Zoll

Art. 4a ZKDVO ermöglicht es den Zollbehörden, Einzelheiten hinsichtlich des so genannten e-Zolls (Informatikverfahren) zu regeln. Anlässlich ihres Antrags auf Aufnahme von Konsultationen am 21. September 2004 im Rahmen des Verfahrens *EC – Selected Customs Matters* rügten die USA, dass derzeit in einigen Mitgliedstaaten der EG die Möglichkeit bestehe, mittels EDV das Verwaltungsverfahren in Zollsachen bezüglich Anmeldung und Überlassung von Waren abzuwickeln, in anderen jedoch nicht[668]. Dies verstoße gegen die Verpflichtung der WTO-Mitglieder, ihre Gesetze einheitlich anzuwenden.

Diese Kritik der USA, welche im weiteren Verfahren vor der WTO aus nicht bekannten Gründen zurückgenommen wurde und nicht Gegenstand der Entscheidung des Panels war, soll zum Anlass genommen werden, den Aspekt des elektronischen Zollverfahrens näher und umfassend zu beleuchten. Der Bereich des elektronischen Zollverfahrens ist schwierig zu fassen. Die EG befindet sich hier mitten in einem großen Reformprozess[669]. Eine Darstellung des aktuellen Zollverfahrens in Bezug auf die Möglichkeiten der EDV-Nutzung ist daher vergleichbar mit dem Versuch, auf ein bewegliches Ziel

668 US Request *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/1).

669 Europäische Kommission, *Working Document* TAXUD/477/2004- Rev. 4-EN vom 08.06.2005 und *Arbeitsunterlage* Rev. 3-DE vom 20.10.2004.

zu schießen: Kaum anvisiert, ist die Entwicklung fortgeschritten. Es soll dennoch versucht werden, zunächst den jetzt-Zustand zu schildern. Dies geschieht aber nicht, ohne zugleich einen Ausblick zu wagen, wie die nähere Zukunft des so genannten e-Zolls aussehen könnte.

1. Informatikverfahren der EG

Der Vorwurf einer uneinheitlichen Anwendung durch unterschiedliche IT-Nutzungen wäre jedenfalls dort nicht zutreffend, wo es EG-weit einheitliche Systeme gibt. Die EG ist auf diesem Gebiet keineswegs untätig. So sind Programme wie „e-Europa“ und insbesondere „e-Government“ zur Modernisierung der Behörden aufgelegt worden[670]. Ein Projekt zu e-Government befasst sich auch mit den Zollverwaltungen. Dazu wurde als Teil des so genannten „Zoll 2007“ eine Zielsetzung hinsichtlich der Nutzung von Informatik erarbeitet (mehrjähriger Strategieplan). Dies geht zurück auf eine Entschließung des Rates vom 05. Dezember 2003 über die Schaffung eines vereinfachten, papierlosen Arbeitsumfelds für Zoll und Handel, welche eine ähnlich lautende Mitteilung der Kommission bekräftigte[671]. Die Pläne firmieren unter dem Titel „e-Zoll“ als Teil des „Zoll 2007“, dessen Nachfolgeprogamm „Zoll 2013“ heißen soll[672]. In einer früheren Arbeitsunterlage der Kommission wurde folgendes Zukunftsbild zum e-Zoll entworfen, welches einen guten Überblick über die Entwicklung und die Probleme eines Informatikverfahrens in der EG gibt[673]:

> „Die Kommission und die Mitgliedstaaten streben an, bis zum Jahr 2008 die folgenden Ziele zu verwirklichen:
>
> – Der elektronische Datenaustausch zwischen den Zollstellen ist in der ganzen Gemeinschaft möglich, wenn dies im Rahmen eines Zollverfahrens oder aus einem anderen Grund erforderlich ist (z.B. für Vorabanmeldungen).
>
> – Ein Einführer kann seine Zusammenfassung und/oder Zollanmeldung in elektronischer Form von seinen Räumlichkeiten aus abgeben, unab-

670 Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1502.

671 ABl. 2003 Nr. C 305, S. 1; Europäische Kommission, *Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel*, KOM (2003) 452 endgültig vom 24.07.2003; vgl. hierzu auch Wolffgang/Simonsen (*Ovie/Wolffgang*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr. 140, Einleitung Rn. 264.

672 Europäische Kommission, *Vorschlag über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel*, KOM (2005) 609 endgültig vom 30.11.2005, S. 3/4.

673 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage* TAXUD/477/2004 Rev. 3-DE vom 20.10.2004, S. 2, 3, 5.

hängig davon, in welchem Mitgliedstaat die Waren in die Gemeinschaft gelangen.

– Ein Ausführer kann seine Ausfuhranmeldung in elektronischer Form von seinen Räumlichkeiten aus abgeben, unabhängig davon, von welchem Mitgliedstaat aus die Waren die Gemeinschaft verlassen.

– […]

– Die Wirtschaftsbeteiligten haben Zugang zu einem Informationsportal und einem elektronischen Zugangsportal für Einfuhr- und Ausfuhrvorgänge, unabhängig davon in welchem Mitgliedstaat der Vorgang beginnt oder endet, und sogar wenn an dem Vorgang andere Einrichtungen als die Zollstellen beteiligt sind (einziges Fenster, einzige Anlaufstelle).

Alle vorhandenen und bestehenden EDV-gestützten Systeme im Bereich des Zolls werden Teil des mehrjährigen Strategieplans zum e-Zoll sein, wobei auf eine integrierte Architektur abgezielt wird (z.B. TARIC, NCTS). EDV-gestützte Steuersysteme (z.B. VIES EMCS[674]) werden berücksichtigt, und gegebenenfalls werden Links geschaffen. […]

Um die größtmöglichen Vorteile für die Gemeinschaft zu erzielen, schlägt die Kommission vor, die Umstellung auf EDV auf zwei parallele Bereiche zu konzentrieren, und zwar auf die Interoperabilität zwischen den Mitgliedstaaten und die Zugangsmöglichkeiten der Wirtschaftbeteiligten zum e-Zoll."

Mittlerweile wurden in einem ersten Schritt der ZK reformiert und neue Rechtsgrundlagen für einzelne Bereiche des e-Zolls geschaffen[675]. So wollen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission ein elektronisches System zum Informationsaustausch für die Umsetzung des Risikomanagements erstellen, Art. 13 Abs. 2 Satz 3 ZK nF[676]. Außerdem liegt nun-

674 Excise Movement Control System zur Überwachung verbrauchssteuerpflichtiger Waren im Binnenverkehr.

675 Sog. „Kleine ZK-Reform", VO (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 648/2005, ABl. 2005 Nr. L 117, S. 13 ff: Art. 36a bis 36c bzw. 182a bis 182d ZK führen die sog. „vorzeitige summarische Anmeldung" auf elektronischem Wege für Ein- und Ausfuhr ein; Art. 13 ZK: Einführung des elektronischen Informationsaustauschs zwischen den Zollverwaltungen beim Risikomanagement.

676 VO (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 648/2005, ABl. 2005 Nr. L 117, S. 13 (15).

mehr ein konkreter Vorschlag der Kommission über „ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel“ vor[677].

Dies alles ist jedoch noch Zukunftsmusik. Der aktuelle Zustand in den EG-Mitgliedstaaten sieht anders aus. Es gibt zwei Möglichkeiten, um den Bereich des e-Zolls darzustellen. Die erste besteht darin, von einem materiellen Rechtsgebiet bzw. einem konkreten Zollverfahren ausgehend die Ausgestaltung der dort vorhandenen IT-Anwendungen zu begutachten. In diesem Kapitel soll jedoch der zweite, umgekehrte Weg gewählt werden. Auf der Grundlage eines allgemeinen Überblicks über die bestehenden technischen Standards soll in einem weiteren Schritt erwähnt werden, welche konkreten Bereiche des Zollrechts damit praktisch in Berührung kommen.

a. Technische Standards der Gemeinschaft

Es ist ein schwieriges Unterfangen, einheitliche Informatikverfahren EG-weit aufzubauen. Neben Sprachbarrieren und unterschiedlichen Strukturen sowie Verwaltungsabläufen müssen essentielle technische Probleme überwunden werden. Wie können die Systeme der jeweiligen nationalen Verwaltungen aufeinander abgestimmt werden? Wie arbeitet ein EG-weites Verfahren mit bereits existierenden Technologien der Mitgliedstaaten zusammen?

Für den Datenaustausch innerhalb der EG mussten also zunächst ganz grundlegende technische Voraussetzungen geschaffen werden, um überhaupt gemeinsame Informatikverfahren in speziellen Bereichen zu ermöglichen.

Die Kommission hat mit den Mitgliedstaaten daher ein „Common Communication Network / Common System Interface“ (CCN / CSI) vereinbart, das 1998 installiert wurde und nach und nach für alle über einen Mitgliedstaat hinausgehenden Kommunikationsbeziehungen in den Bereichen der Zölle und indirekten Steuern genutzt werden soll[678]. Von diesem gemeinsamen Netzwerk und der gemeinsamen Schnittstelle ausgehend können dann einzelne Verfahrenstypen gemeinschaftsweit mit Hilfe der Informatik abgewickelt werden, so wie dies beispielsweise beim gemeinsamen Versandverfahren (NCTS[679]) der Fall ist. CCN / CSI ist (lediglich) ein Fundament, auf welches konkrete Informatiknutzungen aufgebaut werden können und müssen.

---

677 Europäische Kommission, *Vorschlag über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel*, KOM (2005) 609 endgültig vom 30.11.2005; vgl. hierzu auch Wolffgang/Simonsen (*Ovie/Wolffgang*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr. 140, Einleitung Rn. 266.

678 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 27.

679 Vgl. nächsten Abschnitt: NCTS / Gemeinschaftliches bzw. gemeinsames Versandverfahren.

In diesem Zusammenhang ist auch der internationale Standard für den elektronischen Nachrichtenaustausch zwischen Verwaltungen, Handel und Transportgewerbe EDIFACT (= Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport) zu nennen. Eine EDIFACT-Nachricht ist ein elektronisches Formular mit festgelegtem Aufbau[680]. Dadurch sind, vereinfacht gesagt, alle Daten gleichartig und können von den unterschiedlichen Rechnern und Systemen der Beteiligten genutzt werden. Entwickelt wurde EDIFACT unter Federführung der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN / ECE) in Zusammenarbeit mit Wirtschaft und Verwaltungen[681]. Genutzt wird es insbesondere von den Wirtschaftsbeteiligten untereinander, doch dient es auch den Zollverwaltungen zur Kommunikation mit den Zollbeteiligten[682]. Bei EDIFACT handelt es sich also um ein elektronisches Hilfsmittel zur Unterstützung der Kommunikation mittels elektronischer Datenverarbeitung, welches punktuell bei der Versendung bestimmter Nachrichten eingesetzt werden kann. Es ist aber kein eigenständiges oder umfassendes elektronische Verfahren.

aa. NCTS / Gemeinschaftliches bzw. gemeinsames Versandverfahren

Neben diesen allgemeinen technischen Standards existieren in der EG aber auch bereits konkrete Programme und Anwendungen. Der Bereich, in dem die einheitliche Nutzung von Informations-Technologie innerhalb der EG am weitesten vorangeschritten ist, ist der Bereich des *gemeinschaftlichen* bzw. *gemeinsamen* Versandverfahrens. Hier wurde das New Computerized Transit System (NCTS) ins Leben gerufen.

Das Versandrecht der EG ist in den Art. 91 bis 97 sowie 163 bis 165 ZK geregelt. Beim so genannten *gemeinschaftlichen* Versandverfahren handelt es sich um ein Zollverfahren, welches die Beförderung von Waren zwischen zwei innerhalb des Zollgebietes der Gemeinschaft gelegenen Orten ermöglicht, Art. 4 Nr. 16 b), 91 Abs. 1, 165 ZK[683]. Sinn eines Versandverfahrens ist ganz allgemein, die Beförderung von Waren dadurch zu erleichtern, dass sie über Grenzen und durch Länder befördert werden können, ohne dass bei Ein- oder Ausgang eigentlich geschuldete Abgaben gezahlt werden müssen.

680 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 28.

681 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 28.

682 Eine Auflistung einiger EDIFACT-Nachrichtentypen, die für den Zollbereich zur Verfügung stehen, findet sich bei: Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 28.

683 Dorsch (*Hohrmann*), Art. 91 ZK, Rn. 2, 14; Witte/Wolffgang (*Kampf*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 147.

Es ist nur eine einzige, die endgültige Zollabfertigung am Zielort notwendig[684].

Um die Warenbeförderung in Europa weiter zu erleichtern, wurde im Jahr 1987 zwischen der EG und den EFTA-Ländern (European Free Trade Association[685]) durch Abkommen das so genannte *gemeinsame* Versandverfahren begründet[686]. Dies beinhaltet, dass die Regelungen des *gemeinschaftlichen* Versandverfahrens inhaltlich auch für die EFTA-Länder gelten. Nach der Erweiterung der EG sind heute lediglich die Schweiz (plus Liechtenstein in Zollunion), Island und Norwegen als EFTA-Länder übrig geblieben. EG und EFTA-Länder haben sich entschlossen, das Versandverfahren auf eine EDV-Basis zu stellen und zur Abwicklung des gemeinsamen Versandverfahrens das NCTS ins Leben gerufen. Es ist als Instrument zur Verwaltung und Überwachung der einzelnen Versandverfahren konzipiert und soll eine modernere und effizientere Verwaltung ermöglichen[687]. Bei einem NCTS-gestützten Versandvorgang erfolgen Versandanmeldung, Eingangsbestätigungen und andere Nachrichten in elektronischer Form[688].

Das NCTS wird dezentral verwaltet und mit einer einheitlichen Architektur durch die einzelnen Zollbehörden der Mitgliedstaaten separat eingeführt und bedient. Die nationalen Zollbehörden können aber mit dessen Hilfe auch untereinander über eine zentrale *domain* in Brüssel kommunizieren[689]. In Deutschland ist NCTS als ein Subsystem in das Hauptsystem ATLAS integriert[690]. Insgesamt sind mittlerweile 22 Länder am NCTS-Projekt beteiligt[691].

bb. DDS-Datenbank der EG

Neben dem NCTS gibt es einige zentrale Systeme bzw. Datenbanken, welche ebenfalls EG-weit genutzt werden. Seit September 2000 können mehrere für das Zollrecht relevante Daten über den Europa-Server der Kommissi-

684 Europäische Kommission, *Versandverfahrenshandbuch*, S. 23; vgl. umfassend zum Versandverfahren: Witte/Wolffgang (*Kampf*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 145 ff.

685 Ursprünglich bestehend aus: Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, der Schweiz und dem Vereinigte Königreich. Finnland und Island kamen später dazu.

686 EG/EFTA-Übereinkommen über ein gemeinsames Versandverfahren vom 20.05.1987, ABl. 1987 Nr. L 226, S. 2 ff. einschließlich Änderungen.

687 Europäische Kommission, *Versandverfahrenshandbuch*, S. 37.

688 Europäische Kommission, *Versandverfahrenshandbuch*, S. 39.

689 Vgl. Lux, Michael, Informatikverfahren aus der Sicht der Europäischen Union, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 20.

690 Kapitel III, D., II., 2., a.

691 Europäische Kommission, *Versandverfahrenshandbuch*, S. 38.

on eingesehen werden[692]. Die Datenbank DDS (Tariff Data Dissemination System) erlaubt eine interaktive Konsultation des TARIC (*Tarif Intégré des Communautés Européennes* – Integrierter Zolltarif der Europäischen Gemeinschaften), der Zollkontingente (QUOTA), und des Europäischen Verzeichnisses der chemischen Substanzen (ECICS)[693]. Auch andere Informationen können auf diesem Wege eingesehen und abgerufen werden.

(1) TARIC-Datenbank zur Feststellung des Zolltarifs

Wichtigste Datenbank der EG in Zollsachen ist der TARIC, welcher als Hilfsmittel zur Errechnung des Zolltarifs verwandt wird. Der Zolltarif legt fest, in welcher Höhe ein Zollanspruch des Staates besteht[694]. Das Zolltarifrecht der EG ruht auf zwei Säulen: dem ZK (Art. 20 ff.) einerseits und dem Zolltarif der EG mit seiner Kombinierten Nomenklatur (KN) bzw. dem von der Kommission geschaffenen TARIC andererseits. KN und TARIC stellen dabei ein umfassendes Warenverzeichnis dar[695].

Mittels der aktuellen TARIC2-Datenbank werden die Mitgliedstaaten täglich über zolltarifliche und außenhandelsrechtliche Änderungen unterrichtet und können die Daten in ihre nationalen Dateien aufnehmen (in Deutschland in den EZT)[696]. Darüber hinaus ist der TARIC den Wirtschaftsbeteiligten über den Server der Kommission als Informationsquelle zugänglich.

(2) Europäische Verbindliche Zolltarifauskunft (EVZTA)

Die von einem Mitgliedstaat erteilten verbindlichen Zolltarifauskünfte (EVZTA, Art. 12 Abs. 1 ZK) werden zentral gespeichert und können von den Verwaltungen der anderen Mitgliedstaaten sowie den Wirtschaftsbeteiligten und sonstigen Interessierten eingesehen werden[697].

---

692 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/dds/de/home.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

693 Mitteilung der Europäischen Kommission zum TARIC vom 30.04.2003, ABl. 2003 Nr. C 103, S. 1.

694 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Zolltarif"); Witte/Wolffgang (*Bleihauer*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 367; vgl. Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 55 ff.

695 VO (EWG) Nr. 2658/87 des Rates, ABl. 1987 Nr. L 256, S. 1; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 4.

696 Lux, Michael, Informatikverfahren aus der Sicht der Europäischen Union, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 19; siehe Kapitel III, D., II., 2., a.

697 Lux, Michael, Informatikverfahren aus der Sicht der Europäischen Union, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 19.

(3) Datenaustausch QUOTA (Zollkontingente)

Zu nennen ist ferner der Datenaustausch im Rahmen von Zollkontingenten, genannt QUOTA. Ein Zollkontingent ist eine auf einen bestimmten Zeitraum und ein bestimmtes Einfuhrvolumen beschränkte Ermäßigung des festgelegten Regelzolls[698]. Solche Zollkontingente müssen verwaltet und gesteuert werden. In ganz bestimmten Verfahren verwaltete Kontingente werden dabei zentral über die so genannte QUOTA-Datenbank abgerechnet[699]. Darüber hinaus wird der Stand der Ausschöpfung der Zollkontingente über den Server der Kommission allgemein zugänglich gemacht[700].

(4) Sonstige Datenbanken

Daneben gibt es noch weitere, seltener im Blickpunkt stehende Datenbanken: Durch ECICS wird beispielsweise den Wirtschaftsbeteiligten ein Verzeichnis chemischer Erzeugnisse unter Angabe der anzumeldenden Warencodes zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus sind eine Liste aller Versandzollstellen, Informationen zur Zollaussetzung, so genannte MRN-Folgeinformationen für internationale Versandvorgänge sowie das Programm MIAS zur Validierung einer Mehrwertsteuernummer abrufbar[701].

cc. Im Aufbau: Export Control System (ECS)

Seit 2003 wird an der Einführung einer weiteren, EG-weit einheitlichen IT-Lösung gearbeitet[702]. Hierfür wurde der Bereich der *Ausfuhr* (Art. 161 f., 182 f. ZK zzgl. jeweilige ZKDVO-Vorschriften) ausgewählt und mit dem Aufbau und der Einführung des Export Control Systems (ECS) begonnen. Es handelt sich dabei neben dem NCTS erst um das zweite EG-Projekt dieser Art. Durch das ECS soll der gesamte Verwaltungsvorgang der Ausfuhr durch den Einsatz von EDV automatisiert werden. Ziel ist es, bis 2007 das ECS vollständig entwickelt und eingeführt zu haben[703]. Bis dahin ist es in 12

698 Dorsch (*Lux*), Art. 20 ZK, Rn. 40.

699 Lux, Michael, Informatikverfahren aus der Sicht der Europäischen Union, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 19.

700 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/databases/index_de.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

701 Allgemeine Informationen zu den Datenbanken unter: http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/common/databases/index_de.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

702 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/policy_issues/e-customs_initiative/it_projects/index_de.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

703 http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/policy_issues/e-customs_initiative/it_projects/index_de.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

Ländern als Pilot-Projekt zur Erprobung im Einsatz[704]. Langfristig soll das ECS lediglich die erste Stufe eines umfassenden EDV-gestützten Ausfuhrsystems AES (Automated Export System) sein.

b. Ergebnis

Die technischen EDV-Standards der EG sehen demnach wie folgt aus: Es existieren

- CCN / CSI als technisches Fundament zur Kommunikation zwischen Behörden der Mitgliedstaaten untereinander bzw. mit der EG,
- das einheitliche, dezentral verwaltete gemeinsame Versandverfahren NCTS (Nachrichten im EDIFACT-Format),
- zentrale Datenbanken, insbesondere TARIC, EVZTA und QUOTA.
- Darüber hinaus bereits konkret im Aufbau im Bereich der Ausfuhr: ECS als erste Stufe des umfassenden AES.

Mit Ausnahme des dezentral (und deshalb ggf. uneinheitlich) verwalteten NCTS, auf welches im Folgenden näher eingegangen wird, kann es hier nicht zu einer uneinheitlichen Anwendung des Zollrechts durch unterschiedliche Nutzung von IT kommen, da diese Bereiche EG-weit einheitlich gehandhabt werden.

2. Nationale Informatikverfahren in den EG-Mitgliedstaaten

ZK und ZKDVO eröffnen den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur eigenständigen Einführung weiterer Informatikverfahren. Rechtsgrundlage für die Nutzung elektronischer Datenverarbeitung durch die Zollverwaltungen ist der bereits erwähnte Art. 4a ZKDVO. Dieser sieht vor, dass schriftlich zu erledigende Förmlichkeiten auf der Grundlage von Informatikverfahren durchgeführt werden *können*, soweit *die Zollbehörden* dies vorsehen. Die Schaffung von Mitteln zur Datenverarbeitung steht dabei im pflichtgemäßen Ermessen der Zollbehörden[705]. Konkret für die Zollanmeldung bestimmt Art. 61 b) ZK, dass diese (auch) mit Mitteln der Datenverarbeitung abgegeben werden kann, wenn diese Möglichkeit in nach dem Ausschussverfahren erlassenen Vorschriften vorgesehen ist oder von den Zollbehörden bewilligt

704 Belgien, Deutschland, Italien, Spanien, Schweden, Vereinigte Königreich, Tschechische Republik, Dänemark, Portugal, Niederlande, Österreich, Polen; Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage* TAXUD/477/2004 Rev. 3-DE vom 20.10.2004, S. 9; vgl. http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/customs/policy_issues/e-customs_initiative/it_projects/index_de.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006).

705 Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 100.

wird. Ein Blick auf die EG-Mitgliedstaaten soll nun zeigen, wie diese von der Möglichkeit des Art. 4a ZKDVO Gebrauch gemacht haben.

a. Deutschland – ATLAS

Die deutschen Zollbehörden haben das interne Informatikverfahren ATLAS entwickelt[706]. ATLAS steht für „Automatisiertes Tarif- und Lokales Zollabwicklungs-System". Mit dessen Hilfe sollen Zollabfertigung und Zollsachbearbeitung automatisiert werden[707]. Dadurch verspricht sich die Zollverwaltung eine Reduzierung des Papiergebrauchs sowie schnellere Arbeitsabläufe. Die elektronischen Daten können zudem für eine bessere Risikoanalyse bereitgestellt werden. Ziel des ATLAS ist es außerdem, bereits existierende elektronische Unterstützungen einzelner Zollbereiche (etwa ALFA, DOUANE, ZADAT, KOBRA oder AIDA[708]) durch eine einzige, multifunktionale Anwendung zu ersetzen, mit der alle zollrechtlichen Belange erledigt, alle zollrechtlichen Bestimmungen herbeigeführt und alle Förmlichkeiten erfüllt werden können[709]. Um dies zu erreichen, wurden zunächst einige Subsystem des ATLAS festgelegt. Hierbei handelte es sich um:

- den Elektronischen Zolltarif (EZT),
- die Ausfuhr (ECS/AES[710]),
- den freien Verkehr,
- die summarische Anmeldung,
- den Versand (NCTS[711]),
- Zolllager und anderer Zollverfahren von wirtschaftlicher Bedeutung, sowie
- Schnittstellen zu Systemen anderer Behörden[712].

---

706 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 47; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 61 ZK, Rn. 14; Wolffgang/Simonsen (*Ovie/Wolffgang*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr. 140, Einleitung Rn. 165; Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1487; Meny, Gerd, ATLAS – Das IT-Verfahren der deutschen Zollverwaltung, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 69.

707 Zimmermann, Heiko/Kock, Kai-Uwe, Das IT-Verfahren ATLAS in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 414.

708 Ausführlich zu den bisherigen Verfahren, die nunmehr im ATLAS-System aufgehen: Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 20.

709 Zimmermann, Heiko/Kock, Kai-Uwe, Das IT-Verfahren ATLAS in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 414.

710 Kapitel III, D., II., 1., a., cc.

711 Kapitel III, D., II., 1., a., aa.

712 http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/c0_zollanmeldung/d10_atlas/index.html (letzter Zugriff am 11.08.2006); Zimmermann, Heiko/Kock, Kai-Uwe, Das IT-Verfahren ATLAS in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 414.

Weitere Subsysteme sollen sukzessive auch die Bereiche anderer Zollverfahren abdecken und ATLAS ausweiten.

aa. Grundlagen des ATLAS

ATLAS beruht auf der rechtlichen Grundlage des bereits erwähnten Art. 4a Abs. 1 ZKDVO, wonach die jeweiligen nationalen Zollbehörden vorsehen können, schriftlich zu erledigende Förmlichkeiten auf der Grundlage von Informatikverfahren durchzuführen. In Deutschland hat das BMF gemäß § 8a ZollV durch eine Verfahrensanweisung die Voraussetzungen und Modalitäten festgelegt, unter denen ein solches Informatikverfahren durchgeführt wird. Hierbei handelt es sich aktuell um die so genannte „Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren ATLAS (Stand: Juli 2006)“[713]. Die Verfahrensanweisung wird häufig aktualisiert bzw. verbessert. Etwa einmal jährlich kommt eine komplett neue Version heraus. Die Regelungen sind für alle Beteiligten bindend, § 8a Satz 3 ZollV. Sinn der Verfahrensanweisung ist es, die Anwendung der Zollvorschriften durch einheitliche Gestaltung der IT-gestützten Zollabfertigung an Zollstellen zu unterstützen[714].

Anders als die bisher in Deutschland existierenden elektronischen Verfahren, welche lediglich die Erledigung bestimmter Förmlichkeiten auf speziellen Gebieten unterstützten (sog. „Insellösungen“[715]), ist ATLAS der Versuch eines umfassenden Informatikverfahrens. Ziel ist die rein elektronisch durchgeführte Abfertigung. Die deutsche Zollverwaltung realisiert damit die konkrete Möglichkeit des Art. 4a *Abs. 1 a)* ZKDVO[716], also den Austausch von Standard-Nachrichten gemäß EDI (Electronic Data Interchange). EDI wird als die „elektronische Übermittlung strukturierter Angaben nach vereinbarten Nachrichtenregeln zwischen verschiedenen Datenverarbeitungssystemen“ definiert, Art. 4a Abs. 1 2. Spiegelstrich ZKDVO. Dabei hat man sich für die Kommunikation mit den Zollanmeldern durch die Alternativen „X.400“ und „FTAM“ entschieden[717]. Um den Bogen zu den bereits erläuterten weltweiten technischen Standards zu spannen, aber ohne auf hier

713 Abrufbar über: http://www.zoll-d.de/e0_downloads/atlas_verfahrensanweisung/va_stand_juli_2006.pdf (letzter Zugriff am 26.07.2006); vgl. auch BMF, Verfahrensanweisung zum ATLAS-Release 7.0 = VSF Z 2650.

714 BMF, VSF Z 2650 Abs. 1.1.

715 Kapitel III, D., II., 2., a.

716 Meny, Gerd, ATLAS – Das IT-Verfahren der deutschen Zollverwaltung, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 72.

717 BMF VSF Z 2650, Abs. 4.1; Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 29.

nicht relevante technische Details eingehen zu wollen, sei erwähnt, dass ATLAS damit auf einem Nachrichtenaustausch im EDIFACT-Format basiert[718].

(1) Anwendung des ATLAS in der Theorie

Für den Wirtschaftsalltag soll die Einführung und der Einsatz von ATLAS bedeuten, dass insbesondere die Zollanmeldung zur Überführung in ein Zollverfahren in elektronischer Form möglich ist, Art. 61 b) ZK, 4a ZKDVO iVm der Verfahrensanweisung zum ATLAS[719]. Hierbei ist es im Regelfall auch entbehrlich, die übrigen Unterlagen in Papierform einzureichen. Denn gemäß Art. 77 Abs. 2 ZK können die Zollbehörden bei der Zollanmeldung mit Mitteln der Datenverarbeitung darauf verzichten, dass beizufügende Unterlagen vorgelegt werden. In Deutschland ist daher bei der ATLAS-Nutzung grundsätzlich die Vorlage von Handelsdokumenten, Präferenznachweisen, übrigen Bescheinigungen, die zu einer besonderen abgabenbegünstigten Codelinie führen (z.B. Handarbeitsbescheinigungen), oder Luftfahrtstauglichkeitsbescheinigungen nicht notwendig[720]. Die erforderlichen Unterlagen müssen lediglich beim Anmelder vorliegen und zur Verfügung der Zollbehörden gehalten werden[721].

(2) Teilnehmer- und Benutzereingabe, IZA

Die Daten können entweder vom Anmelder oder Vertreter selbst (sog. Teilnehmereingabe), oder von den Zollstellen durch die so genannte Benutzereingabe in das System eingespeist werden[722]. Im Rahmen der Teilnehmereingabe sendet der Anmelder oder Vertreter seine Daten vom Ort des Unternehmens aus an die zuständige Zollstelle. Der Bescheid der Zollstelle wird dann nach erfolgter Bearbeitung dem Anmelder oder Vertreter elektronisch zurückgesandt (vgl. Art 4a, 253a ZKDVO). Die bisher erforderliche handschriftliche Unterschrift des Zollanmelders wird durch eine Beteiligten-

718 Meny, Gerd, ATLAS – Das IT-Verfahren der deutschen Zollverwaltung, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 72.

719 BMF VSF Z 2650, Abs. 1.1, 4.1.

720 BMF VSF Z 2650, Abs. 3.1.2.

721 Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 101; Fraedrich, Zoll-Leitfaden für die Betriebspraxis, S. 61; kritisch „zur Verheißung einer geringeren Kontrolldichte“ beim Einsatz von Informatik: Heher/Fuchs, AW-Prax 2004, S. 18.

722 BMF VSF Z 2650, Abs. 4.1; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 61 ZK, Rn. 18; Meny, Gerd, ATLAS – Das IT-Verfahren der deutschen Zollverwaltung, in EFA (Hrsg.), *E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel*, S. 73.

Identifikations-Nummer (BIN) ersetzt, vgl. Art. 4b ZKDVO[723]. Da der Teilnehmer in jedem Fall eine BIN zur Nutzung des ATLAS benötigt, bedarf es der vorherigen Anmeldung, § 8a Satz 2 ZollV. Diese ist an die so genannte Koordinierende Stelle ATLAS bei der Oberfinanzdirektion Karlsruhe (KoSt ATLAS) zu richten. An den rechtlichen Pflichten des Anmelders, die sich aus der Anmeldung selbst ergeben, ändert sich durch die Nutzung einer BIN nichts[724]. Es macht rechtlich keinen Unterschied, ob die Anmeldung per Hand unterschrieben oder diese mit einer BIN versehen ist. Beide Varianten sind gleichgestellt.

Bei der so genannten Benutzereingabe speisen die Zollstellen die erforderlichen Angaben selbst (ggf. mit Hilfe des Zollanmelders) am Amtsplatz ein. Neben Teilnehmer- und Benutzereingabe besteht die Möglichkeit, Zollanmeldungen zur Überführung in den zoll- und steuerrechtlich freien Verkehr im Normalverfahren über ein öffentliches Internet-Portal zu übermitteln, so genannte Internet-Zollanmeldung (IZA)[725]. Der Anmelder oder sein Vertreter geben die Anmeldedaten in ein Formular ein. Danach wird die Zollanmeldung über das Internet verschlüsselt an den Zoll transferiert[726]. Anders als bei der Teilnehmereingabe ist die IZA aber erst rechtlich wirksam, wenn sie zusätzlich ausgedruckt und unterschrieben bei der zuständigen Zollstelle vorgelegt wird[727].

bb. Elektronischer Zolltarif (EZT)

Ein wichtiger Bestandteil des ATLAS ist der Elektronische Zolltarif (EZT)[728]. Er ermöglicht die umfassende Unterstützung der Behörden bei der Einreihung von Waren[729]. Dies geschieht durch die Bereitstellung von Nomenklaturtexten, Anmerkungen, Vorschriften, Erläuterungen usw. Kern des

723 BMF VSF Z 2650, Abs. 4.1; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 61 ZK, Rn. 17; ausführlich zur Diskussion über die Zweckmäßigkeit eines solchen Vorgehens: Zimmermann, Heiko/Kock, Kai-Uwe, Das IT-Verfahren ATLAS in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 418 ff.

724 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Art. 61 ZK, Rn. 17; vgl. zur Gleichstellung mit der schriftlichen Zollanmeldung: Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 100.

725 BMF VSF Z 2650, Abs. 4.1, 4.6.3.4; http://www.internetzollanmeldung.de (letzter Zugriff am 11.08.2006).

726 http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/c0_zollanmeldung/d10_atlas/b0_atlas_einf/index.html (letzter Zugriff am 11.08.2006).

727 BMF VSF Z 2650, Abs. 4.1.

728 http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/c0_zollanmeldung/d10_atlas/a0_allgemeines/a0_ezt/index.html (letzter Zugriff am 11.08.2006).

729 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 48.

EZT ist die aktuelle TARIC2-Datenbank der EG. Die Kommission übermittelt den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten täglich elektronische Aktualisierungen des TARIC[730]. Der EZT hat damit in Deutschland die papierbasierte Version des „Deutschen Gebrauchs-Zolltarifs" in allen Zollstellen abgelöst[731]. Dies hat den Vorteil, dass der Zolltarif durch die elektronische Datenverarbeitung einfacher genutzt werden kann und die Qualität der auf dem EZT beruhenden Entscheidungen dadurch verbessert wird, dass sie aktuellere Vorschriften, Erläuterungen usw. zugrunde legen können als dies zuvor mit Hilfe des Deutschen Gebrauchs-Zolltarifs der Fall war.

cc. Versandverfahren NCTS

Das bereits erwähnte EG-Projekt NCTS wurde in das IT-Verfahren ATLAS als eigenständiges Subsystem eingebunden. Der Datenaustausch zwischen den Teilnehmern und den Zollverwaltungen erfolgt mit EDI (Electronic Data Interchange) nach Art. 4a ZKDVO. Als Nachrichtentypen werden EDIFACT Nachrichten erzeugt und übermittelt[732].

dd. Aktueller Entwicklungsstand des ATLAS – derzeitige Anwendung in der Praxis

Nach Angaben des BMF sind mittlerweile sämtliche Dienststellen der deutschen Zollverwaltung mit den für ihre Aufgabenbereiche erforderlichen ATLAS-Fachverfahren ausgestattet[733]. Folgende Verfahrensteile sind damit unter ATLAS verfügbar (teilweise mit Einschränkungen, die hier jedoch nicht relevant sind)[734]:

- Elektronischer Zolltarif (EZT, TARIC2-Datenbank),
- Summarische Anmeldung (für alle Verkehrszweige),
- Freier Verkehr (insbesondere Normal- und vereinfachte Verfahren),
- Versand / NCTS,
- Zolllagerverfahren (grds. für Typen A, C, D, E),
- Aktive Veredelung und Umwandlungsverfahren (es erfolgt hier jedoch keine Abrechnung unter ATLAS), sowie

730 Dorsch (*Münchenhagen*), Art. 61 ZK, Rn. 48.

731 http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/c0_zollanmeldung/d10_atlas/a0_allgemeines/a0_ezt/index.html (letzter Zugriff am 11.08.2006); Kunas, Siegmar, Der Zoll in Europa in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 5.

732 Zimmermann, Heiko/Kock, Kai-Uwe, Das IT-Verfahren ATLAS in Bongartz (Hrsg.), *Europa im Wandel*, S. 422.

733 Auskunft des BMF vom 24.05.2005; zudem: http://www.zoll.de/b0_zoll_und_steuern/a0_zoelle/c0_zollanmeldung/d10_atlas/index.html (letzter Zugriff am 11.08.2006).

734 Auskunft des BMF vom 24.05.2005.

– AES/ATLAS-Ausfuhr (vgl. ECS/AES[735]) (seit 01. August 2006).

Insoweit ist die Einführung des Systems abgeschlossen[736]. Dies bedeutet zugleich, dass hier nicht aufgeführte zollrechtliche Verfahren nicht über ATLAS abgewickelt werden können. Allerdings wurde die ursprüngliche Zielsetzungen von ATLAS überall erreicht, da es ohnehin zunächst für diese anderen Bereiche und Verfahren nicht vorgesehen war. Insgesamt hat Deutschland damit ein fortschrittliches System, welches zahlreiche Zollverfahren abdeckt und den Wirtschaftbeteiligten selbst die Möglichkeit bietet, ihre Zollanmeldung in elektronischer Form vom Ort des Unternehmens aus vorzunehmen.

b. Österreich – e-zoll.at

Die Situation in Österreich ähnelt derjenigen in Deutschland kurz nach bzw. während der Einführung von ATLAS. Bis vor kurzem kamen verschiedene, nicht miteinander verknüpfte elektronische Teilsysteme zur Anwendung („Insellösungen": NCTS, EDIVV, Zoll-Online, ZEUS, ZITAT). Diese EDV-Anwendungen wurden nunmehr durch ein einheitliches System mit dem Namen „e-zoll.at" ersetzt[737]. Hierzu wurde als rechtliche Grundlage eine Novelle zum ZollR-DG für ein umfassendes elektronisches Zollanmeldeverfahren beschlossen. Neben der schriftlichen Zollanmeldung auf dem Einheitspapier ist nunmehr die Übermittlung einer elektronischen Anmeldung per EDI möglich (Vereinfachtes Verfahren und Normalverfahren[738]). Im Laufe des Jahres 2006 soll zusätzlich die Möglichkeiten einer Anmeldung im Online-Verfahren über das Internet zur Verfügung gestellt werden[739].

Im neuen e-zoll-System erhält die Abfertigung an so genannten zugelassenen Warenorten denselben Stellenwert wie die Abfertigung am Amtsplatz bei schriftlicher, EDI- oder Online-Anmeldung[740]. Bei der Abfertigung am zugelassenen Warenort kommt der Zollbeamte nur dann zum Wirtschaftsbeteiligten, wenn man sich für eine physische Warenkontrolle entschieden hat. Zur Bewilligung eines zugelassenen Warenortes ist ein Mindestmaß an technischer Infrastruktur und Ausstattung Voraussetzung[741]. Mit e-zoll.at machte Österreich 2006 einen großen Schritt in Richtung papierloser Ver-

735 Kapitel III, D., II., 1., a., cc.
736 Auskunft des BMF vom 24.05.2005.
737 Bundesministerium für Finanzen, *Aktueller Stand bei e-Zoll*; Ders., *e-zoll.at – Zoll goes „e-government*".
738 Bundesministerium für Finanzen, *e-zoll.at – Zoll goes „e-government"*, S. 3.
739 Bundesministerium für Finanzen, *Aktueller Stand bei e-Zoll*.
740 Bundesministerium für Finanzen, *Aktueller Stand bei e-Zoll.*
741 Bundesministerium für Finanzen, *Aktueller Stand bei e-Zoll.*

waltung und ist der eigenen Bewertung, eine der „international führenden Zollverwaltungen“ zu sein[742], ein Stück näher gekommen.

c. Großbritannien – CHIEF

In Großbritannien existiert nach eigenen Angaben eines der größten und fortschrittlichsten Systeme zur Abwicklung von Zollanmeldungen namens CHIEF (Customs Handling of Import and Export Freight)[743].

aa. CHIEF

Hinter CHIEF verbirgt sich ein umfassendes System, welches Ein- und Ausfuhranmeldungen elektronisch verwaltet. Es basiert ebenfalls auf Art. 4a ZKDVO und, hinsichtlich einiger Nebenbestimmungen, auf den Customs Traders (Accounts and Records) Regulations 1995 (Statutory Instrument no. 1995/1202)[744]. Eine Besonderheit liegt darin begründet, dass Zollanmeldungen grundsätzlich in elektronischer Form nicht vom Wirtschaftsbeteiligten selbst, sondern nur mit Hilfe eines *agents* (Vertreters)[745] bzw. eines CSP (Community Service Providers) vorgenommen werden können. Solche Systemstellen befinden sich an allen Häfen und Flughäfen. Die Benutzung kostet in der Regel Gebühren. CHIEF ist insgesamt sehr ausgereift. Durch seinen Einsatz werden ca. 96 % aller Einfuhr-Zollanmeldungen elektronisch vorgenommen[746] und ca. 25 Millionen Eingänge pro Jahr verwaltet[747].

bb. NES (New Export System)

Im Bereich des Exports wurde zusätzlich das NES (New Export System) installiert. Es erlaubt dem Wirtschaftbeteiligten selbst bzw. einem Vertreter, die Zollanmeldung bei der Ausfuhr elektronisch vorzunehmen. Für die so genannte *simplified export declaration* (vereinfachtes Verfahren) ist die elektronische Form sogar verpflichtend. Die Anmeldungen werden dann wiederum dem CHIEF zugeführt und von diesem elektronisch verwaltet[748]. Eine *full export declaration* (Normalverfahren) kann dagegen, wie die Einfuhranmeldung, weiterhin auch mit Hilfe des papierversierten *Single Admi-*

742 Bundesministerium für Finanzen, *e-zoll.at – Zoll goes „e-government“*, S. 1.

743 http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageOnlineServices_ShowContent&propertyType=document&id=HMCE_MIG_009918 (letzter Zugriff am 11.08.2006).

744 Auskunft des HM Revenue and Customs vom 25.05.2005.

745 HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 14.

746 HM Revenue and Customs, *International Trade – a blueprint for the future customs environment*, S. 11.

747 Auskunft des HM Revenue and Customs vom 25.05.2005.

748 HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 30/31.

nistrative Documents (Einheitspapier) eingereicht werden, dessen Version in englischer Sprache *form C88* genannt wird[749].

cc. NCTS

Auch in Großbritannien wurde NCTS eingeführt. Der Wirtschaftsbeteiligte selbst kann im Versandverfahren entweder per E-Mail via EDCS (Electronic Data Capture Services) oder über HM Revenue and Customs NCTS *web channel* seine Zollanmeldung vornehmen, vorausgesetzt, dass er sich für dieses Verfahren zuvor angemeldet hat[750].

dd. Ausblick

Zur weiteren Entwicklung der Verwaltungsabläufe des Außenhandels hat die britische Zollbehörde HM Revenue and Customs eine Zukunfts-Strategie namens *Blueprint* entworfen[751]. Im Zentrum stehen die Vereinfachung des Zollverfahrens und die Einführung weiterer papierloser Verfahrensabläufe[752]. Bis 2010 soll CHIEF durch ein neues, noch nicht näher bestimmtes System ersetzt werden[753]. Es wird außerdem an der Einführung eines *UK Single Windows* gearbeitet, welches bis 2010 die elektronische Zuführung von Informationen durch die Wirtschaftsbeteiligten an alle involvierten Behörden über ein einheitliches web-portal ermöglichen soll[754]. Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit den entsprechen Plänen der EG zur Einführung eines solchen einzigen Fensters als Teil des mehrjährigen Strategieplans[755].

ee. Zusammenfassung

In Großbritannien kann der Wirtschaftsbeteiligte sowohl im Rahmen der Ausfuhr als auch beim Versandverfahren seine Zollanmeldung grundsätzlich selbst oder durch einen Vertreter in elektronischer Form abwickeln. Bei der Einfuhr muss er sich eines *agents* bzw. des CSP bedienen, welche die Zollanmeldung dann elektronisch an die Zollbehörde HM Revenue and Customs und deren elektronisches System CHIEF weiterleiten.

---

749 HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 11, 32.
750 HM Revenue and Customs, *Guide to Importing and Exporting*, S. 44.
751 HM Revenue and Customs, *International Trade – a blueprint for the future customs environment*.
752 HM Revenue and Customs, *International Trade – a blueprint for the future customs environment*, S. 3.
753 Auskunft des HM Revenue and Customs vom 25.05.2005.
754 Auskunft des HM Revenue and Customs vom 25.05.2005.
755 Vgl. Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage* TAXUD/477/2004 Rev. 3-DE vom 20.10.2004.

3. Ergebnis

Dieses Kapitel enthält viele gebündelte Informationen über die unterschiedlichen IT-Programme der EG und ihrer Mitgliedstaaten. Es ist dabei schwierig, den Überblick nicht zu verlieren. Dieser Effekt verdeutlicht in anschaulicher Weise die Situation des einzelnen Wirtschaftsbeteiligten, der Waren in verschiedene EG-Mitgliedstaaten einführen möchte. Denn dieser muss sich auf die unterschiedlichen Gegebenheiten einstellen. Die Darstellung der elektronischen Systeme der EG und ausgewählter EG-Mitgliedstaaten zeigt, dass es erstens zum jetzigen Zeitpunkt keine (mit Ausnahme des NCTS) EG-weit einheitliche Nutzung gibt und zweitens die EG-Mitgliedstaaten ihre elektronischen Systeme, soweit sie bereits vorhanden sind, völlig unterschiedlich handhaben und nicht aufeinander abstimmen. In Deutschland ist ein relativ umfassendes System mit der grundsätzlichen Möglichkeit der elektronischen Zollanmeldung installiert. In Großbritannien muss sich der Einführer dafür eines *agents* bedienen. Österreich hat ein umfassendes IT-Verfahren dagegen gerade erst eingeführt. Es gibt damit erstens Unterschiede in der EDV-Ausstattung der EG-Mitgliedstaaten und zweitens keine Vernetzung der einzelnen, nationalen EDV-Systeme, abgesehen vom Vorzeigeprojekt des Versandverfahrens NCTS. Aber selbst beim NCTS gibt es zwar einheitliche Inhalte, aber keine einheitliche Anwendung. Dadurch, dass das Programm von den Verwaltungen der EG-Mitgliedstaaten separat in ihre jeweils bestehenden Abläufe und Systeme integriert wurde, existieren in jedem EG-Mitgliedstaat eigene NCTS-Software und Anwendungen[756]. Immerhin ist dennoch ein Datenaustausch zwischen den Zollbehörden in elektronischer Form durch die zentrale Datenbank in Brüssel gewährleistet.

Insgesamt werden die bisher vorhandenen elektronischen Systeme in der EG und in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich genutzt und angewandt. Dies gilt sowohl für solche Systeme, die von den EG-Mitgliedstaaten in Eigenregie eingeführt wurden, als auch für das Versandverfahren NCTS. Einzig die zentralen Datenbanken unter DDS wie TARIC, EVTZA und QUOTA sind über den Europa-Server der Kommission EG-weit unter gleichen Bedingungen einsehbar. Für die Wirtschaftsteilnehmer ergibt dies ein unbefriedigendes Bild. Ein Unternehmen, welches zollrechtliche Berührungspunkte mit mehreren EG-Mitgliedstaaten hat, muss unterschiedliche Software installieren, um den jeweiligen Strukturen gerecht werden zu können. Dies ist selbst beim elektronischen Versandverfahren NCTS der Fall. Es ist zwar inhaltlich einheitlich, technisch jedoch unterschiedlich beispielsweise durch

756 Vgl. Dreßler, Peter, Die Sicht der Wirtschaft, in EFA (Hrsg.), *10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms*, S. 156.

unterschiedliche Kommunikationswege (E-Mail plus attachement, FTAM etc.)[757].

Diese Zustände wurden vom WTO-Bericht 2004 zur Handelspolitik der Gemeinschaft (*Trade Policy Review: European Communities* des *Trade Policy Review Body*) kritisiert[758]. So stelle die einheitliche Umsetzung der Zollverfahren wegen der unterschiedlichen Verfügbarkeit elektronischer Verfahren ein Problem dar (*has been a challenge*)[759]. Auch die EG selbst hat dieses Problem erkannt. So heißt es im Vorschlag der Kommission über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel[760]:

> „Die Mitgliedstaaten haben bereits in erheblichem Umfang in die Entwicklung elektronischer Zollsysteme investiert. Die Unterschiede zwischen den verwendeten Systemen, Vorschriften und Daten machen jedoch die Vorteile der bisher in diesem Bereich erzielten Harmonisierung zunichte, vor allem weil diese Systems nicht interoperabel sind."

Der Vorteil, den die jeweiligen Zollverwaltungen dadurch haben, dass sie mit ihren rein nationalen Verfahren arbeiten können – sie müssen nicht auf Interessen und Abläufe anderer nationaler Zollverwaltungen Rücksicht nehmen – ist damit umgekehrt für die Wirtschaft ein Nachteil. Durch die Installation unterschiedlicher Systeme werden für sie zusätzliche Kosten verursacht. Die Abläufe innerhalb der Unternehmen werden verlangsamt. Eine einheitliche IT-Anwendung in allen Mitgliedstaaten würde die Prozesse wesentlich vereinfachen[761]. Denn insgesamt nützt es den Wirtschaftsbeteiligten wenig, wenn zwar in zahlreichen EG-Mitgliedstaaten eine elektronische Zollanmeldung möglich ist, aber jeweils durch unterschiedliche Programme erfolgt. Zumindest lässt sich dies für Wirtschaftsbeteiligte mit Kontakten zu mehr als einem EG-Mitgliedstaat sagen. Von der Problematik der ungleichen elektronischen Systeme sind lediglich die Wirtschaftsbeteiligten nicht betroffen, die nur mit der Zollbehörde eines einzigen EG-Mitgliedstaates in Berührung kommen. Sie müssen sich allein auf die IT-Anwendungen dieses

757 Daher kritisch aus Sicht der Wirtschaft (BMW): Dreßler, Peter, Die Sicht der Wirtschaft, in EFA (Hrsg.), *10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms*, S. 156.

758 Trade Policy Review Body (WT/TPR/S/136), S. 1 (39); vgl. hierzu auch Rogmann, AW-Prax 2006, S. 233 ff.

759 Trade Policy Review Body (WT/TPR/S/136), S. 1 (39).

760 Europäische Kommission, *Vorschlag über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel*, KOM (2005) 609 endgültig vom 30.11.2005, S. 2.

761 Schneider, Franz, Die Sicht der Schweiz, in EFA (Hrsg.), *10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms*, S. 141.

einen Mitgliedstaates einstellen. Für alle anderen ist die aktuelle Situation dagegen von wirtschaftlichem Nachteil.

Es ist daher denjenigen zuzustimmen, die kritisieren, dass die aktuelle Situation den Grundsätzen einer Zollunion und eines gemeinsamen Marktes widerspricht[762] und das separate Vorgehen der EG-Mitgliedstaaten zu neuen Gräben im Außenhandelsrecht führe[763]. Die Kommission hat nach eigenen Angaben erkannt, dass dies insbesondere diejenigen Wirtschaftsbeteiligten behindert, die in mehr als einem EG-Mitliedstaat operieren und dass diese Situation dem Prinzip des einheitlichen Binnenmarktes sowie dem effektiven Schutz der Grenzen widerspreche[764]. Die Zielsetzung der Kommission, welche den gemeinsamen Zugriff auf die Daten aller Zollbehörden sowie ein einziges automatisiertes Zugangsportal für alle Transaktionen bis 2008 bzw. 2010 erreichen will, ist richtig, da so die Nachteile des fehlenden einheitlichen Systems ausgeglichen werden könnten.

III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Das Beispiel des e-Zolls hat gezeigt, dass die im ZK vorgesehene Möglichkeit, die Regelung von Einzelheiten den Zollbehörden selbst zu überlassen, dazu führen kann, dass diese ohne Rücksicht auf EG-weite Einheitlichkeit eigene Regelungen treffen, die sich teilweise fundamental von denen anderer Mitgliedstaaten unterscheiden. Dies überrascht freilich nicht, da diese Unterschiede gewissermaßen charakteristische Konsequenz einer solchen Verweisnorm sind. Es wird von vorneherein der Versuch aufgegeben, überhaupt einheitliche Regelungen zu schaffen. Stattdessen tritt man die Befugnis an nationale Zollbehörden ab. Dies hat gerade im Bereich des e-Zolls, wo eine einheitliche Vorgehensweise geboten wäre, weitreichende Konsequenzen für die wirtschaftliche Praxis. Die Flut unterschiedlicher Anwendungen bildet einen krassen Gegensatz zur grundsätzlichen Zielsetzung eines gemeinsamen Marktes.

a. Unterschiedliche Inhalte

Fraglich ist jedoch, ob darin neben den offensichtlichen wirtschaftlichen Nachteilen auch ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 gesehen werden

762 Lux, Michael, Die Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms, in EFA (Hrsg.), *10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms, S.* 100; Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage* TAXUD/477/2004 Rev. 3-DE vom 20.10.2004.

763 Lux, Michael, Die Vereinfachung des Zollrechts und eCustoms, in EFA (Hrsg.), *10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms*, S. 106.

764 Europäische Kommission, *Arbeitsunterlage* TAXUD/477/2004 Rev. 3-DE vom 20.10.2004.

kann. Gegenstand der Untersuchung des e-Zolls ist konkret die Anwendung des Art. 4a ZKDVO. Dieser ermöglicht es den Zollbehörden grundsätzlich, unter den Voraussetzungen und nach den Modalitäten, die sie selbst festsetzen, schriftlich zu erledigende Förmlichkeiten auf der Grundlage von Informatikverfahren durchzuführen. Es ist zweifelhaft, ob bereits dadurch, dass diese Norm es erlaubt und die Zollverwaltungen ausdrücklich dazu auffordert, eigene Regelungen zu erstellen, und diese dann jeweils unterschiedlich ausfallen, ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT vorliegt.

b. Anforderungen für Ermessensnormen

Panel und Appellate Body entwickelten in ihren Entscheidungen in *EC – Selected Customs Matters* – wie bereits dargestellt und hier lediglich wiederholt – auch Anforderungen für die einheitliche Anwendung solcher Normen, die Entscheidungen grundsätzlich ins Ermessen der Behörden stellen. Danach schreibt Art.X:3(a) GATT 1994 nicht grundsätzlich vor, ob eine Norm eine gebundene Entscheidung (*prescriptive terms*) oder eine Ermessensentscheidung (*discretionary terms*) der Behörden vorzusehen hat; Unterschiede (*divergences*) als Folge der Ermessensausübung einzelner Behörden verstoßen dann nicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994, wenn Existenz und Ausübung der Ermessensnorm die Art.X:3(a) GATT 1994 zugrunde liegende Zielsetzung des ordnungsgemäßen Verfahrens nicht unangemessen gefährden (*do not unduly compromise the underlying due process objective of Article X:3(a) of the GATT 1994*). Außerdem dürfen sie nicht dazu führen, dass das Wirtschaftsumfeld ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar wird (*do not render the trading environment insecure and unpredictable without just cause*). Unterschiede können darüber hinaus – wie etwa im Prüfungsverfahren (*audit procedures*) – dann einen Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darstellen, wenn sie unumgänglich (*necessarily*) zur uneinheitlichen Anwendung von sonstigem EG-Zollrecht in konkreten Fällen führen.

aa. Anwendbarkeit

Fraglich ist zunächst, ob diese Grundsätze auf die vorliegende Konstellation überhaupt anwendbar sind. Anders als in dem dem Panel und dem Appellate Body vorliegenden Beispiel wird den Behörden hier nicht bloß ein Ermessen hinsichtlich einer bestimmten Entscheidung des Einzelfalls eingeräumt. Vielmehr geht es um eine umfassendere Befugnis der Behörden zur systematischen Regelung von Einzelheiten. Gemäß Art. 4a ZKDVO „können" die Zollbehörden „unter den Voraussetzungen und nach den Modalitäten, die sie festsetzen", vorsehen, dass Informatikverfahren eingeführt werden. Der Unterschied liegt in der Reichweite des eröffneten Spielraums; dieser ist ungleich größer als bei einer einfachen Ermessensnorm.

Es gibt aber auch zahlreiche Gemeinsamkeiten: In beiden Fällen geht es um die Befugnis desselben Rechtssubjekts, nämlich der Zollbehörden. Zudem ähneln sich die Formulierungen der jeweiligen Normen. Beide führen aus, dass die Behörden tätig werden „können". Darüber hinaus ist die Art.X GATT 1994 zugrunde liegende Zielsetzung, ein ordnungsgemäßes Verfahren zu sichern insbesondere mit Hinblick auf das Wirtschaftsumfeld, durch Normen mit einem solch großen Spielraum nicht weniger gefährdet als durch einfache Ermessensnormen; im Gegenteil, die Gefahr scheint sogar noch größer. Aufgrund dieser Gemeinsamkeiten in der Gestaltung der jeweiligen Normen und der allgemeinen Zielrichtung des Art.X GATT 1994 bedarf es der Anwendung der von Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* entwickelten Grundsätze zu allgemeinen Ermessensnormen auch auf die vorliegende Konstellation.

bb. Verstoß gegen diese Anforderungen

Fraglich ist damit, ob Existenz und Ausübung der Vorschrift des Art. 4a ZKDVO dazu führt, dass

- die Art.X:3(a) GATT 1994 zugrunde liegende Zielsetzung des ordnungsgemäßen Verfahrens unangemessen gefährdet wird, oder
- das Wirtschaftsumfeld ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar wird, oder
- die Unterschiede im Rahmen des e-Zolls unumgänglich auch zur uneinheitlichen Anwendung sonstiger zollrechtlicher Normen führen.

Die dargestellte Untersuchung hat gezeigt, dass Art. 4a ZKDVO in den drei EG-Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und Großbritannien völlig unterschiedlich umgesetzt wird. Betrachtet man jeden der drei EG-Mitgliedstaaten für sich, besteht sicherlich kein Grund zu der Annahme, dass ein ordnungsgemäßes Verfahren aufgrund der Anwendung von EDV gefährdet sei. Fraglich jedoch ist, ob das Wirtschaftsumfeld „ohne triftigen Grund unsicher und unvorhersehbar" wird. Die Darstellung der Anwendung des Art. 4a ZKDVO hat – exemplarisch anhand dreier EG-Mitgliedstaaten – gezeigt, wie grundlegend unterschiedlich die Verfahren sind. Dies führt zu den beschriebenen, unter ökonomischen Gesichtspunkten nicht zu unterschätzenden Nachteilen für die betroffenen Unternehmen und sonstigen Wirtschaftsbeteiligten. Die Nutzung unterschiedlichster Software in den jeweiligen Ländern ist extrem aufwendig und teuer.

Auf der anderen Seite ist jedoch zu bedenken, dass es grundsätzlich bekannt ist, dass die Regelung der Informatiknutzung Sache der jeweiligen nationalen Zollbehörden ist und diese derzeit auch eine extensive Informationspoli-

tik hinsichtlich der Einführung ihrer jeweils meist neuen Verfahren betreiben. Die Situation ist daher rein wirtschaftlich gesehen zwar unerfreulich, nicht aber unsicher oder unvorhersehbar. Es ist eine sehr differenzierte Betrachtungsweise erforderlich zwischen (rein) wirtschaftlichen Erwägungen einerseits und rechtlichen Verstößen andererseits. Die Situation mag wirtschaftlich extrem nachteilig, nicht aber rechtswidrig sein. Bedenkt man, dass die Anforderungen an Ermessensnormen von dem Grundsatz ausgehen, dass die Ausgestaltung einer Norm als Ermessensnorm generell möglich ist und nur die genannten Ausnahmefälle der Existenz oder Anwendung zu Verstößen gegen Art.X:3(a) GATT 1994 führen sollen, muss daher geschlossen werden, dass diese strengen Voraussetzungen für einen Verstoß insgesamt nicht erfüllt sind. Darüber hinaus sind auch keinerlei Anhaltspunkte ersichtlich bzw. wäre es auch kaum nachzuweisen, dass die Nutzung unterschiedlicher Systeme im Rahmen des e-Zolls – im Sinne des Appellate Body hinsichtlich der *audit procedures* – unumgänglich (*necessarily*) zur uneinheitlichen Anwendung sonstiger Handelsvorschriften iSd Art.X:1 GATT 1994 führt.

IV. Ergebnis

Die EG verstößt nicht dadurch gegen Art.X:3(a) GATT 1994, dass in ihren Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und Großbritannien auf der Grundlage von Art. 4a ZKDVO völlig unterschiedliche Informatikverfahren entwickelt wurden und zur Anwendung kommen. Allerdings wurde dadurch die Chance vertan, EG-weit einheitliche Informatikverfahren als Hilfsmittel zu nutzen, um durch einheitliche EDV-Abläufe die Anwendung des Zollrechts insgesamt einheitlicher zu gestalten.

E. Regelung von Einzelheiten als Befugnis der Mitgliedstaaten

Sehr häufig schreibt der ZK vor, dass Einzelheiten allgemein von den Mitgliedstaaten – nicht den Zollbehörden – geregelt werden sollen. Prominentestes Beispiel ist Art. 245 ZK, wonach die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens den Mitgliedstaaten überlassen sind. Dasselbe gilt für die Regelung der Zuständigkeit der Zollstellen, Art. 60 ZK. In diesen Fällen ist das „ob“ des Handelns festgeschrieben, alles weitere obliegt den Mitgliedstaaten[765]. In einer ähnlichen Konstellation eröffnet der ZK den Mitgliedstaaten

765 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (229); Art. 243 f. ZK enthalten allerdings einige Vorgaben zum Rechtsbehelf.

die Möglichkeit, die Stellvertretung bei Zollanmeldungen auf Zollagenten zu beschränken, Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK (sog. berufsmäßige Zollagenten). Hier ist nicht einmal das „ob" vorgeschrieben, auch dies bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung von Einzelheiten findet sich in folgenden Normen des ZK:

- Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK – Zollagenten,
- Art. 60 ZK – Zuständigkeit der Zollstellen,
- Art. 97 Abs. 2 a) und b) ZK – vereinfachte Verfahren,
- Art. 167 Abs. 1, 2 ZK – Einrichtung von Freizonen und Freilagern,
- Art. 173 UA 2 ZK – Kontrollvorschriften für Freizonen und Freilager,
- Art. 217 Abs. 2 ZK – Einzelheiten der buchmäßigen Erfassung,
- Art. 227 Abs. 3 ZK – Aufschubfrist,
- Art. 243 Abs. 2 a), b) ZK – erste und zweite Stufe des Rechtsbehelfs, sowie
- Art. 245 ZK – Rechtsbehelfsverfahren.

Auch zu diesem Bereich gibt es keine ausdrücklichen Ausführungen in den Entscheidungen von Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* hinsichtlich Art.X:3(a) GATT 1994. Gleichwohl sollen die Auswirkungen dieses Regelungstyps auf die Anwendung in der Praxis untersucht werden und sodann an den allgemeinen Grundsätzen des Art.X:3(a) GATT 1994 gemessen werden. Erörtert werden dazu die Einzelheiten zu

- Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK (Zollagenten) sowie
- Art. 245 ZK (Rechtsbehelfsverfahren).

I. Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK – Zollagenten

Art. 5 ZK regelt das Stellvertretungsrecht in Zollsachen. Im Zollrecht ist es üblich, die einzelnen Verfahrensabschnitte im Weg der Stellvertretung abzuwickeln[766]. Nach Art. 5 Abs. 1 ZK kann sich jedermann bei der Vornahme der das Zollrecht betreffenden Verfahrenshandlungen gegenüber den Zollbehörden vertreten lassen. Dies kann einerseits in Form der direkten Stellvertretung und andererseits durch die – für den deutschen Rechtskreis neue – indirekte Stellvertretung geschehen[767]. Direkt ist die Vertretung dann, wenn der Vertreter im Namen und für Rechnung eines anderen handelt, Art. 5 Abs. 2, UA 1, 1. Spiegelstrich ZK. Ein Beispiel hierfür ist der im

766 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 13.
767 Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 107.

Zollbereich übliche „Spediteurvertrag“[768]. Das Vertretungsverhältnis zwischen Spediteur und Vertretenem wird dabei angezeigt. Von indirekter Vertretung spricht man, wenn der Vertreter in eigenem Namen, aber für Rechnung eines anderen handelt, Art. 5 Abs. 2, UA 1, 2. Spiegelstrich ZK. In diesem Fall können sowohl der anmeldende Vertreter als auch der Vertretene, für dessen Rechnung gehandelt wurde, gesamtschuldnerisch zu Zollschuldnern werden, Art. 201 Abs. 3 UA 1, 213 ZK[769]. Gemäß Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK sind die Mitgliedstaaten berechtigt, das Vertretungsrecht bei Zollanmeldungen entweder in direkter oder indirekter Vertretung auf berufsmäßige Zollagenten zu beschränken[770]. Hintergrund ist, dass der Versuch, auch diesen Bereich umfassend zu liberalisieren, an den Mitgliedstaaten gescheitert ist, in denen das Recht zu direkter Stellvertretung bei Zollanmeldungen auf Zollagenten beschränkt ist[771].

1. Deutschland

In Deutschland wurde von der beschriebenen Beschränkungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht[772]. Sowohl die direkte als auch eine indirekte Stellvertretung bei der Zollanmeldung sind damit ohne Zollagenten möglich.

2. Österreich

In Österreich gilt gemäß § 38 Abs. 1 ZollR-DG[773]:

> „Die geschäftsmäßige, wenn auch unentgeltliche direkte Vertretung bei der Abgabe von Zollanmeldungen im Anwendungsgebiet wird im Sinn des Art. 5 Abs. 2 ZK den Spediteuren, den Frachtführern, einschließlich der dem Eisenbahnverkehr oder Postverkehr dienenden Einrichtungen, sowie den sonst hierzu nach geltendem Recht befugten Personen vorbehalten.“

Danach ist die direkte Stellvertretung in Österreich auf die genannten Personengruppen beschränkt. Eine indirekte Stellvertretung ist dagegen iSd Art. 5 Abs. 2 UA 1, 2. Spiegelstrich ZK auch ohne Zollagenten möglich.

---

768 Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 107.
769 Witte/Wolffgang (*Henke*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 107.
770 Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 5, Rn. 3.
771 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 5 ZK, Rn. 4; Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 5, Rn. 3.
772 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 5 ZK, Rn. 4; Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 5, Rn. 19.
773 Vgl. hierzu Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 13 f.

3. Großbritannien

In Großbritannien unterliegt weder die direkte noch die indirekte Stellvertretung – abgesehen von den bereits erörterten Besonderheiten im Rahmen des IT-Verfahrens CHIEF – bei der Zollanmeldung irgendwelchen Beschränkungen[774].

4. Ergebnis

Von den untersuchten Mitgliedstaaten ist allein in Österreich die direkte Stellvertretung bei der Zollanmeldung auf Zollagenten beschränkt. Ansonsten ist in allen drei Mitgliedstaaten eine Vertretung durch jedermann möglich. Jedoch bedeutet bereits dieser Unterschied für den Wirtschaftsteilnehmer, dass er sich erstens zunächst über mögliche Sonderregelungen und Beschränkungen informieren muss und sich zweitens, beispielsweise in Österreich, auf solche besonderen Gegebenheiten durch die Einschaltung eines Agenten bzw. einer Person aus dem dort genannten Kreis einstellen muss.

II. Art. 243 bis 246 ZK – Rechtsbehelfsverfahren der EG

Ein weiterer Bereich, welcher den Mitgliedstaaten der EG die Möglichkeit eröffnet, Einzelheiten selbst zu regeln, ist der des Rechtsbehelfsverfahrens. Der Rechtsschutz in Zollsachen ist in Art. 243 ff. ZK sowie im nationalen Recht der Mitgliedstaaten geregelt. Durch die Art. 243 bis 246 ZK wurden erstmalig EG-weit geltende Vorschriften zum Rechtsbehelfsverfahren eingeführt[775]. Aufgrund der sehr unterschiedlich geprägten Rechtsschutzsysteme der Mitgliedstaaten sichern Art. 243 ff. ZK aber lediglich gewisse Mindeststandards. Zu nennen sind hier die Zweistufigkeit des Rechtswegs, die Rechtsbehelfsbefugnis sowie die Möglichkeit der Aussetzung der Vollziehung angefochtener Entscheidungen. Einzelheiten bleiben ausdrücklich dem jeweiligen nationalen Recht vorbehalten, Art. 245 ZK[776]. Diese Regelungen bleiben erheblich hinter den ursprünglichen Entwürfen der Kommission zurück[777]. Es wird auch von einer „Minimalharmonisierung“ gesprochen[778]. Art. 245 ZK wurde aber größtenteils unter Hinweis auf die vielfältigen

774 HM Revenue and Customs, Notice 199, Section 7.4.

775 Dorsch (*Worms*), Art. 243 ZK, Rn. 3.

776 Vgl. hierzu auch EuGH (*Kofisa Italia*) vom 11.01.2001, Rs. C-1/99, Slg. 2001, S. I-207, Rn. 38.

777 Entwurf vom 21.03.1990, ABl. 1990 Nr.C 128, S. 1 ff.; vgl. auch Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 18.12.1990, ABl. 1991 Nr. C 60, S. 5 ff.; vgl. zudem Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art 243 bis 246 Rn. 1, sowie Dorsch (*Worms*), Art. 243 ZK, Rn. 4.

778 Dauses (*Sack*), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, C. II Rn. 96.

Rechtsschutzsysteme innerhalb der EG begrüßt. Weitergehende gemeinschaftliche Regelungen hätten zu einer Zersplitterung der jeweiligen nationalen Verwaltungsprozessrechte geführt[779]. Die genannten Mindeststandards sollen die Grundzüge eines einheitlichen Rechtsschutzes in Zollsachen in allen Mitgliedstaaten garantieren[780]. Das zweistufige Verfahren sichert einerseits den Zollbehörden auf der ersten Stufe eine verwaltungsinterne Kontrolle mit dem Vorteil einer raschen Fehlerkorrektur zu. Andererseits erlaubt die zweite Stufe eine gerichtliche Kontrolle, die auch im Interesse der einheitlichen Auslegung des Zollrechts die Möglichkeit einer Vorlage an den EuGH nach Art. 234 EGV vorsieht[781].

Auch das Verfahren *EC – Selected Customs Matters* behandelte das Rechtsmittelverfahren in Zollsachen. Es ging dort allerdings um die konkreten Anforderungen für ein solches Verfahren gemäß Art.X:3(b) GATT 1994. Panel und Appellate Body kamen zu dem Ergebnis, dass insoweit kein Verstoß vorlag[782]. Vorliegend sollen die Regelungen der Art. 243 ff. ZK und des jeweiligen nationalen Rechts zum Rechtsmittelsystem aber nicht an Art.X:3(b) GATT 1994, sondern ausschließlich an Art.X:3(a) GATT 1994 in Bezug auf die Einheitlichkeit gemessen werden.

Es geht daher nicht darum, die Voraussetzungen des Art.X:3(b) GATT 1994 selbst mit denen des Art.X:3(a) GATT 1994 zu verknüpfen. Denn zu Recht haben Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* festgestellt, dass Art.X:3(b) GATT 1994, welcher inhaltliche Anforderungen an die Ausgestaltung der Überprüfung von Verwaltungsakten in Zollsachen stellt, in seinen Tatbestandsvoraussetzungen von Art:X.3(a) GATT 1994 unabhänig ist[783]. Dieser Einwand kommt aber hier nicht zum Tragen, da es um die eigenständige Prüfung der einheitlichen Anwendung der Art. 243 ff. ZK gehen soll, ohne Bezug auf die Frage der Einhaltung inhaltlicher Vorgaben iSd Art.X:3(b) GATT 1994.

1. Deutschland

In Deutschland sind keine besonderen Regelungen zum Rechtsbehelfsverfahren in Zollsachen ergangen. Anwendbar bleiben die allgemeinen deut-

779 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art 243 bis 246 Rn. 4.
780 Vgl. Dorsch (*Worms*), Art. 243 ZK, Rn. 7.
781 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art 243 bis 246 Rn. 6.
782 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.537 ff.; Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 288 ff.
783 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.534; Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 301.

schen Regelungen, da die geforderte zweistufige Prüfung (behördliches Vorverfahren, Gerichtsverfahren) im deutschen Recht ohnehin verankert ist.

a. Erste Stufe: Einspruch und Widerspruch

Jede Person kann einen Rechtsbehelf gegen Entscheidungen der Zollbehörden auf dem Gebiet des Zollrechts einlegen, die sie unmittelbar und persönlich betreffen, Art. 243 Abs. 1 ZK. Der Rechtsschutz des ZK beschränkt sich damit auf die Anfechtungs- und Verpflichtungssituation[784]. Ein Rechtsbehelf auf der ersten Stufe kann bei der Zollbehörde eingelegt werden, die von den Mitgliedstaaten dafür bestimmt ist, Art. 243 Abs. 2 a) ZK. In Deutschland kommt regelmäßig der *Einspruch* iSd § 347 AO in Betracht. Über diesen entscheidet grundsätzlich die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, § 367 Abs. 1 Satz 1 AO. So sind für das Einspruchsverfahren gegen Ein- und Ausfuhrabgabenbescheide die Hauptzollämter zuständig, vgl. §§ 6 Abs. 2 Nr. 5, 357 AO[785]. Ein Einspruch gegen verbindliche Zolltarif- und Ursprungsauskünfte ist dagegen bei der Oberfinanzdirektion (OFD) einzulegen[786].

In seltenen Fällen, in denen der Anwendungsbereich des § 1 AO in Zollsachen nicht gegeben ist, sind die Regelungen über den *Widerspruch* (§§ 68 ff. VwGO) anwendbar. Dies ist dann der Fall, wenn die Tätigkeit der Behörde, bei der der Rechtsbehelf einzulegen ist, unter den Anwendungsbereich des § 40 VwGO fällt[787]. Sowohl Einspruch als auch Widerspruch gegen Verwaltungsakte müssen innerhalb eines Monats nach dessen Bekanntgabe eingelegt werden, §§ 355 Abs. 1 AO, 70 Abs. 1 VwGO.

b. Zweite Stufe: Klage

Auf der zweiten Stufe kann ein Rechtsbehelf bei einer unabhängigen Instanz eingelegt werden, Art. 243 Abs. 2 b) ZK. Hierbei kann es sich nach dem geltenden Recht der Mitgliedstaaten um ein Gericht oder eine gleichwertige spezielle Stelle handeln. In Deutschland ist *Klage* vor den Finanzgerichten (Regelfall) bzw. den Verwaltungsgerichten zu erheben, §§ 40 Abs. 1 FGO, 42 Abs. 1 VwGO. Die Klagefrist beträgt – unter den Voraussetzungen der §§ 47 FGO, 74 VwGO – grundsätzlich einen Monat. Regelmäßig ist die Klage nur zulässig, wenn das Einspruchsverfahren ganz oder teilweise erfolglos geblieben ist, § 44 Abs. 1 FGO, bzw. ein Widerspruchsverfahren stattgefunden hat, § 68 Abs. 1 VwGO. Allerdings gibt es in diesem Bereich

784 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 243, Rn. 2, 15.
785 Glashoff/Kühle, *Rechtsschutz in Zollsachen*, S. 24 f.
786 Glashoff/Kühle, *Rechtsschutz in Zollsachen*, S. 139, 141.
787 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 243 ZK, Rn. 57.

Ausnahmeregelungen. Zu nennen ist insbesondere die Untätigkeitsklage, vgl. Art. 243 Abs. 1 UA 2 iVm 6 Abs. 2 ZK. Nach § 46 Abs. 1 FGO kann diese vor dem Finanzgericht erhoben werden, wenn über den Einspruch, welcher zuvor eingelegt worden sein muss, ohne zureichenden Grund in angemessener – idR mindestens sechsmonatiger – Frist nicht entschieden worden ist. Der vorherige Einspruch ist gemäß § 355 Abs. 2 AO unbefristet möglich. Gemäß § 75 VwGO ist eine Untätigkeitsklage vor dem Verwaltungsgericht bereits zulässig, wenn noch gar kein Vorverfahren stattgefunden hat und lediglich über den Antrag auf Vornahme eines Verwaltungsakts ohne zureichenden Grund nicht innerhalb von drei Monaten entscheiden wurde. Untätigkeitsklage kann aber auch hier nach Erhebung eines noch nicht beschiedenen Widerspruchs erfolgen.

2. Österreich

In Österreich sind – in Ergänzung zum nationalen Recht – ausführliche Sonderregelungen zum Rechtsschutz in Zollsachen erlassen worden, §§ 85 a - f ZollR-DG.

a. Erste Stufe: Berufung

Als Rechtsbehelf der ersten Stufe kann gemäß § 85 a ZollR-DG eine *Berufung* eingelegt werden[788]. Hierfür sind entweder generell die Hauptzollämter zuständig oder in bestimmten Fällen die entscheidenen Zollbehörden selbst, wie dies etwa beim BMF (Ö) der Fall ist, § 85 a Abs. 2 ZollR-DG[789]. Die Frist für Berufungen gegen Bescheide beträgt einen Monat, § 85 b Abs. 1 ZollR-DG iVm § 245 Abs. 1 BAO. In Fällen der Untätigkeit einer Zollbehörde besteht keine Frist, Berufung kann allerdings idR erst nach Ablauf von sechs Monaten eingelegt werden, § 85 a Abs. 1 Nr. 3 iVm § 311 Abs. 2 Satz 1 BAO. Über die Berufung ist durch Berufungsvorentscheidung zu entscheiden, § 85 b Abs. 2 ZollR-DG. Eine so genannte zweite Berufungsvorentscheidung darf erlassen werden, wenn sie dem Berufungsbegehren vollinhaltlich Rechnung trägt oder wenn alle Parteien, die eine Beschwerde (zweite Stufe) eingelegt haben, zustimmen und die Beschwerdefrist für alle Beschwerdeberechtigten abgelaufen ist, § 85 b Abs. 4 ZollR-DG.

b. Zweite Stufe: Beschwerde

Als Rechtsbehelf der zweiten Stufe ist die *Beschwerde* an den unabhängigen Finanzsenat (UFS) zulässig, § 85 c Abs. 1 ZollR-DG. Dieser hat am

788 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 245 ZK, Rn. 76; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 243, Rn. 18; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 234.

789 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 234.

01. Januar 2003 als Ergebnis eines Reformprozesses[790] seine Tätigkeit aufgenommen und ist mittlerweile vom EuGH als vorlagebefugtes Gericht iSd Art. 234 EGV anerkannt worden[791]. Er definiert sich selbst als unabhängige Verwaltungsbehörde, § 1 UFSG. Einem Vorgänger des UFS, dem Berufungssenat der Finanzlandesdirektion für Wien, Niederösterreich und das Burgenland, war vom EuGH in einer steuerrechtlichen Sache noch bescheinigt worden, dass die Voraussetzung der Unabhängigkeit iSd Art. 234 EGV hinsichtlich der Vorlagebefugnis zum EuGH nicht erfüllt ist[792]. Grund war, dass der Berufungssenat zu der Finanzlandesdirektion, die die angefochtenen Entscheidungen erlassen hatte, eine institutionelle und funktionale Verbindung aufwies. Diese schloss es aus, dass dem Berufungssenat die Eigenschaft einer unabhängigen Institution im Verhältnis zu der Verwaltung zuerkannt werden konnte[793]. Ob diese Argumentation ohne weiteres auf Berufungssenate in Zollsachen zu übertragen gewesen wäre – § 85 d Abs. 7 ZollR-DG aF sah als zollrechtliche Sonderregelung ausdrücklich die Weisungsfreiheit der Mitglieder vor – kann offen bleiben, da die Berufungssenate, wie erwähnt, durch die unabhängigen Finanzsenate ersetzt worden sind.

Die Beschwerde ist innerhalb einer Frist von einem Monat ab dem Zeitpunkt der Zustellung der Berufungsvorentscheidung einzubringen, § 85 c Abs. 2 ZollR-DG. Bei Beschwerden wegen Untätigkeit der Berufungsbehörden besteht keine Frist. Allerdings ist auch eine solche Beschwerde erst nach sechs Monaten möglich, vgl. §§ 85 b Abs. 2 ZollR-DG, 311 Abs. 2 BAO.

3. Großbritannien

Die Regelungen zum Rechtsbehelfsverfahren in Art. 243 ff. ZK haben in Großbritannien eine völlig neue Rechtstradition eingeführt. Da es keine Verwaltungsgerichtsbarkeit gibt, mussten zahlreiche Umstrukturierungen vorgenommen werden. Das bereits vorhandene *Value Added Tax Tribunal* wurde in *VAT and Duties Tribunal* umbenannt und mit Art. 243 ff. ZK entspre-

790 Abgaben-Rechtsmittel-Reformgesetz (AbgRmRefG), BGBl. I, Nr. 2002/97; § 1 UFSG; vgl. umfassend: Höfinger, Karl, Das Verfahren vor dem Unabhängigen Finanzsenat im Zollrecht, in Holoubek/Lang (Hrsg.), S. 219 ff.

791 EuGH (*Handlbauer*) vom 26.06.2004, Rs. C-278/02, Slg. 2004, S. I-6171, Rn. 24: EuGH bezeichnet unabhängigen Finanzsenat ohne weiteres als „vorlegendes Gericht"; vgl. zum UFS: Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 237.

792 EuGH (*Schmid*) vom 30.05.2002, Rs. C-516/99, Slg. 2002, S. I-4573, Rn. 35; vgl. hierzu auch Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 243, Rn. 24; Lang, IStR 2000, S. 332 ff.

793 EuGH (*Schmid*) vom 30.05.2002, Rs. C-516/99, Slg. 2002, S. I-4573, Rn. 38; aA Mairinger, AW-Prax 1998, S. 303 (305).

chenden Möglichkeiten ausgestattet, vgl. Sections 7 (1) (a), 14-16 Finance Act 1994[794].

a. Erste Stufe: *Departmental review*

Auf der ersten Stufe kann gegen Entscheidungen der Zollbehörden eine behördeninterne *Departmental review* beantragt werden, Section 14 Finance Act 1994[795]. Welche Entscheidungen der Zollbehörden dies im Einzelnen betrifft, ergibt sich aus Section 3 (1) Customs Reviews and Appeals (Tariff and Origin) Regulations 1997. Die Antragsfrist beträgt 45 Tage, Section 14 (3) Finance Act 1994. Die Behörden haben dann ebenfalls 45 Tage Zeit, eine Entscheidung zu treffen[796]. Gemäß Section 14 (5) Finance Act 1994 ist eine zweite *Departmental review* möglich, wenn die Zollverwaltung im Rahmen der ersten *review* nicht die Gelegenheit hatte, bestimmten Tatsachen oder anderen Umständen (*certain facts or other matters*) Rechnung zu tragen. Mit bereits gewürdigten Tatsachen oder Umständen muss sich die Behörde dabei nur insoweit erneut befassen, als diese hinsichtlich der neuen Tatsachen und Umstände relevant sind.

b. Zweite Stufe: *appeal*

Die Entscheidung der *Departmental review* kann auf der zweiten Stufe mit einem *appeal* vor dem *VAT and Duties Tribunal* angegriffen werden, Section 16 Finance Act 1994. Die generelle Frist hierfür beträgt 30 Tage[797]. Sollte die Zollbehörde eine *Departmental review* nicht innerhalb von 45 Tagen bescheiden, kann ebenfalls vor dem Tribunal geklagt werden[798]. Richtet sich die Klage gegen Zahlungspflichten, darf das Tribunal gemäß Section 16 (3) Finance Act 1994 die Entscheidung aber nur dann prüfen, wenn der Wirtschaftsteilnehmer seinen Zahlungspflichten nachgekommen ist oder eine Sicherheitsleistung in Höhe der von ihm zu leistenden Zahlungspflichten erbracht hat[799].

Sections 16 (4) und (5) Finance Act 1994 unterscheiden im Rahmen des Prüfungsumfangs des Tribunals zwischen *ancillary matters* und *other decisions*. *Ancillary matters* (wörtlich: ergänzende oder untergeordnete Fragen) betreffen generell solche Entscheidungen der Zollbehörden, die in ihrem

794 Lyons, *EC Customs Law*, S. 453; vgl. umfassend zum Verfahren in Großbritannien zudem: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 245 ZK, Rn. 124 ff.

795 Entsprechend auch HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.1.

796 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.2.

797 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.2.

798 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.2.

799 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Beermann*), Art. 245 ZK, Rn. 133; Lyons, *EC Customs Law*, S. 456.

„Ermessen“ (*exercise of discretion*) stehen[800]. Genannt werden zahlreiche Genehmigungen hinsichtlich der Einfuhr, den Transportwegen, Entscheidungen über Sicherheitsleistung oder die Rückforderung beschlagnahmter Güter[801]. Hier überprüft das Tribunal lediglich, ob die Zollbehörde vernünftig (*reasonably)* gehandelt hat oder ob die Entscheidung auf falschen Tatsachen oder Rechtsfehlern beruht (*based on incorrect facts or law*)[802]. Auch in seiner Entscheidung ist das Tribunal eingeschränkt. Es kann die ursprüngliche Entscheidung aufheben und an die Behörde zur Neubescheidung zurückverweisen, aber keine eigene Entscheidung treffen, Section 16 (4) (a), (b) Finance Act 1994. Hinsichtlich *other decisions* kann das Tribunal dagegen die Entscheidung der *Departmental review* auch durch eine eigene Entscheidung ersetzen, Section 16 (5) Finance Act 1994. Dies ist insbesondere bei Fragen zur Höhe der anfallenden Abgaben sowie bei verbindlichen Zolltarif- und Ursprungsauskünften der Fall[803].

4. Ergebnis

Art. 243 ff. ZK, wonach die Einzelheiten des Rechtsbehelfsverfahrens unter Einhaltung gewisser Mindeststandards von den Mitgliedstaaten geregelt werden, wird in den EG-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt. In Deutschland handeln die vorhandenen Institutionen, insbesondere die Finanzgerichte, Zollsachen schlicht mit ab. In Österreich und Großbritannien mussten dagegen mangels spezieller Gerichtsbarkeiten neue Institutionen und Regelungen geschaffen werden. Im Detail führte dies zu ganz unterschiedlichen Abläufen des Rechtsmittelverfahrens. Es gibt insbesondere unterschiedliche Fristen, was für den Wirtschaftsteilnehmer besonders ärgerlich ist. Daneben existieren zahlreiche nationale Besonderheiten. Zu nennen ist etwa das Erfordernis der Sicherheitsleistung als Zulässigkeitsvoraussetzung einer Klage vor dem Tribunal in Großbritannien. Darüber hinaus ähnelt die Unterscheidung des britischen Tribunals zwischen *ancillary matters* und *other decisions* mitsamt unterschiedlicher Prüfungsdichte auf den ersten Blick der Ermessenslehre in Deutschland und Österreich. Der Ansatz des Gesetzgebers in Großbritannien ist jedoch weniger dogmatischer als praktischer Natur. So werden beispielsweise von *ancillary matters* alle Entscheidungen über Sicherheitsleistungen umfasst, unabhängig davon, ob sie nach

800 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.3; Lyons, *EC Customs Law*, S. 453

801 Section 4 Customs Reviews and Appeals (Tariff and Origin) Regulations 1997 iVm Paragraph 1 of Schedule 5 Finance Act 1994; HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.3.

802 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.3.

803 HM Revenue and Customs, Notice 990, Section 2.3.

dem ZK obligatorisch oder fakultativ sind[804]. Nach deutschem Rechtsverständnis besteht aber lediglich im zweiten Fall ein Ermessen im Sinne der Ermessenslehre.

III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Dort, wo eine endgültige Harmonisierung des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts gescheitert ist, gesteht der ZK es den Mitgliedstaaten in einigen Fällen zu, die Einzelheiten selbst zu regeln. Dies führt zu völlig unterschiedlichen Vorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten, was beispielhaft anhand von Art. 5 und 243 ZK gezeigt wurde. Solche Unterschiede sind nicht nur unerwünschter Nebeneffekt, sondern unmittelbare, logische und gewollte Konsequenz entsprechender Regelungen des ZK. Der Verweis auf die Befugnis der Mitgliedstaaten zur Regelung von Einzelheiten bedeutet prinzipiell, dass nicht einheitliches Gemeinschaftsrecht, sondern nationales Recht zur Anwendung kommt, welches sich regelmäßig vom Recht anderer Mitgliedstaaten unterscheidet.

Fraglich ist, ob hierin ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu sehen ist. Denn Art.X:3(a) GATT 1993 verlangt nach Ansicht des Panels und auch des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* eben nicht die inhaltliche Harmonisierung von Normen. Alle untersuchten Fälle betreffen aber gerade die Konstellationen, in denen das Zollrecht der EG es versäumt, eigene Regelungen zu schaffen. Diesen Harmonisierungsrückstand gesteht es ein und weist die EG-Mitgliedstaaten ausdrücklich an, eigene (gesetzliche) Regelungen zu treffen. Es handelt sich also nicht um Normen, die den Zollbehörden selbst ein Ermessen eröffnen. Die diesbezüglichen Grundsätze sind daher nicht anwendbar. Vielmehr handelt es sich um Bereiche, die dem ZK zufolge von den EG-Mitgliedstaaten auf gesetzlicher Ebene geregelt werden sollen. Folglich geht es nicht primär um die Anwendung von Zollrecht, da der ZK selbst ausdrücklich erklärt, keine eigenen Regelungen zu treffen. Die Unterschiede liegen dementsprechend in der Rechtsetzung der EG-Mitgliedstaaten begründet. Dafür, dass diese Unterschiede im Sinne des Appellate Body „unumgänglich“ zu einer uneinheitlichen Anwendung sonstiger Gesetze und Regelungen gemäß Art.X:1(a) GATT 1994 führen, gibt es keinerlei Anhaltspunkte, ein entsprechender Nachweis wäre auch kaum zu erbringen.

804 Paragraph 1 (m) of Schedule 5 Finance Act 1994.

IV. Ergebnis Regelung von Einzelheiten als eigene Befugnis der Mitgliedstaaten

Im Ergebnis liegt kein Verstoß der EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994 darin, dass der ZK es an einigen Stellen den Mitgliedstaaten ermöglicht, gewisse Einzelheiten selbst zu regeln. Zwar führt dies teilweise zu völlig unterschiedlichen Ergebnissen. Eine inhaltliche Überprüfung von Gesetzen und Regelungen wird aber ohne Bezug auf konkrete Normen des ZK nicht von Art.X:3(a) GATT 1994 erfasst, da dieser keine zwangsweise Harmonisierung von Vorschriften verlangt, sondern primär einheitliche Anwendung bereits vorhandener Regelungen erfordert.

Unabhängig von der Frage eines Verstoßes gegen Art.X:3(a) GATT 1994 lässt sich jedoch sagen, dass die festgestellte Rechtslage höchst unbefriedigend ist. Besonders nachteilig sind die unterschiedlichen Fristenregelungen in den Rechtsmittelverfahren. Es ist äußerst fraglich, ob solch eine Situation noch mit den Grundsätzen eines gemeinsamen Marktes und einer Zollunion vereinbar ist. Hier sollte der ZK weitreichendere, eigene Regelungen treffen, wie dies bereits im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes des Art. 244 ZK erfolgt ist.

F. Verweis auf geltendes Recht etc.

An einigen Stellen verweist der ZK ausdrücklich auf „geltendes Recht“ bzw. „geltende inner- oder einzelstaatliche Vorschriften“.

I. Geltendes Recht

Geltendes Recht bedeutet gemäß Art. 4 Nr. 23 ZK Gemeinschaftsrecht *oder* einzelstaatliches Recht. So können Waren gemäß Art. 37 Abs. 1 ZK „nach dem geltenden Recht“ Zollkontrollen unterzogen werden. Insoweit ermöglicht es der ZK, dass §§ 10 ff ZollVG den ZK und die ZKDVO ergänzen. Verweise auf geltendes Rechts bzw. geltende Vorschriften finden sich zudem in:

- Art. 4 Nr. 1, 3. Spiegelstrich ZK – nichtrechtsfähige Personenvereinigungen,
- Art. 4 Nr. 23 ZK – Definition „geltendes Recht“,
- Art. 13 ZK – Zollkontrollen,
- Art. 15 ZK – Amtsgeheimnis,
- Art. 16 ZK – Aufbewahrungsfristen für Unterlagen,
- Art. 20 Abs. 6 ZK – zolltarifliche Einreihung von Waren,

- Art. 37 Abs. 1 ZK – zollamtliche Überwachung,
- Art. 38 Abs. 3, 4 ZK – ordnungsgemäße Beförderung,
- Art. 41 ZK – gestellungsfreie Waren,
- Art. 66 Abs. 3 ZK – Verweis auf geltendes Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht,
- Art. 69 Abs. 3 ZK – Zollbeschau,
- Art. 183 ZK – zollamtliche Überwachung,
- Art. 221 Abs. IV ZK – Frist bei Mitteilung des Abgabenbetrags,
- Art. 223 Sätze 1 und 2 ZK – Zahlungsmittel, Aufrechnung,
- Art. 232 Abs. 1 a) ZK – Haftung und Zwangsvollstreckung sowie
- Art. 233 UA 1 – Erlöschenstatbestände / Verjährung.

Der Verweis auf geltendes Recht bedeutet, dass der Zollkodex trotz seines Ziels der Harmonisierung des europäischen Zollrechts ausnahmsweise nationale Besonderheiten zulässt[805]. So bestimmen sich die genauen Modalitäten für die Zahlung eines Abgabenbetrags iSd Art. 223 Sätze 1 und 2 ZK in Deutschland nach §§ 224, 225 und 226 AO iVm den entsprechenden Vorschriften des BGB. Die Aufrechnung ist in § 226 Abs. 1 AO iVm §§ 387 bis 396 BGB geregelt. In Österreich dagegen ist § 76 ZollR-DG anwendbar, wonach es, im Gegensatz zum deutschen Recht, die Besonderheit der Zahlung durch Verrechung in Form der so genannten Umbuchung oder Überrechnung, § 76 Abs. 1 Nr. 4 ZollR-DG gibt. Eine Aufrechnung erfolgt nach §§ 76 Abs. 2 ZollR-DG iVm 215 Abs. 1, 2 BAO. In solchen Fällen des Verweises auf geltendes Rechts fehlt es an einer umfassenden Harmonisierung des Zollrechts.

II. Innerstaatliche Vorschriften

Weniger zahlreich sind die Verweise auf geltende innerstaatliche oder einzelstaatliche Vorschriften. Sie finden sich lediglich in folgenden Regelungen:

- Art. 10 ZK – unwirksame Entscheidungen,
- Art. 182 Abs. 1, 3. Spiegelstrich, Abs. 3 UA 2 ZK – Möglichkeit der Aufgabe von Waren zugunsten der Staatskasse,
- Art. 201 Abs. 3 UA 2 ZK – Möglichkeit der Zollschuldnerschaft nach innerstaatlichem Recht und

805 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („geltendes Recht“).

– Art. 241 UA 1, 2. Spiegelstrich, UA 2 ZK – Möglichkeit der Verzinsung des Erstattungsbetrages nach einzelstaatlichen Bestimmungen.

Von dem Verweis auf geltendes Recht ist der Verweis auf innerstaatliches Recht in zweifacher Hinsicht zu unterscheiden: Erstens kommt für die genannten Gebiete ausschließlich nationales Recht und nicht etwa Gemeinschaftsrecht *oder* nationales Rechts zur Anwendung. Darüber hinaus bietet das Gemeinschaftsrecht in Art. 182, 201 und 241 ZK die *Möglichkeit* – nicht die Verpflichtung – nationale Regelungen zu treffen. Dem Zollkodex ist insoweit weder eine Harmonisierung gelungen, noch verpflichtet er die Mitgliedstaaten überhaupt zu handeln[806]. Als Beispiel kann die Zollschuldnerschaft nach innerstaatlichen Vorschriften angeführt werden, Art. 201 Abs. 3 UA 2 ZK. Hiernach hat das nationale Recht die Möglichkeit, weitere primäre Einstandspflichten vorzusehen[807]. In Österreich kann so auch derjenige Zollschuldner werden, der dem Anmelder unrichtige oder unvollständige Angaben oder Unterlagen geliefert hat, die der Anmeldung zugrunde gelegt wurden, § 71 ZollR-DG. Der deutsche Gesetzgeber dagegen hat von der Erweiterungsmöglichkeit in Bezug auf den Zollschuldner keinen Gebrauch gemacht[808].

III. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Der Verweis des ZK auf geltendes Recht oder gar innerstaatliche Vorschriften zeigt regelmäßig an, dass es an harmonisierten Normen fehlt. Folge davon ist nicht die unterschiedliche Anwendung gleicher Vorschriften, sondern die Anwendung unterschiedlicher Vorschriften mangels Harmonisierung. Ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ist darin aber – ähnlich wie im Bereich der Befugnisse der EG-Mitgliedstaaten zur Regelung von Einzelheit – nicht zu sehen. Denn es liegt keine uneinheitliche Anwendung bestimmter Normen des ZK vor, sondern es bestehen unterschiedliche, nicht harmonisierte Regelungen. Eine gänzliche Harmonisierung von Rechtsvorschriften ist nicht Gegenstand des Art.X:3(a) GATT 1994. Dass durch die jeweiligen nationalen Besonderheiten und Unterschiede andere Handelsvorschriften – den Grundsätzen des Appellate Body folgend – unumgänglich uneinheitlich angewandt werden, ist ebenfalls nicht ersichtlich.

806 Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 226 (229).
807 Vgl. hierzu Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 201, Rn. 13.
808 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 201, Rn. 13.

G. Rechtsgebiete und Teilbereiche, zu denen der ZK schweigt

Zahlreiche Bereiche des Zollverfahrens regelt der Zollkodex überhaupt nicht, auch nicht durch einen Verweis auf geltendes oder nationales Recht. Dies sind insbesondere:

- das Sanktionsrecht (vgl. Art. 246 ZK),
- Einzelheiten der Stellvertretung,
- die Zahlungsverjährung sowie
- weite Teile des Zollverfahrensrechts wie Rücknahme und Widerruf belastender Entscheidungen.

Die Frage der Anwendung von nationalem oder Gemeinschaftsrecht ist in diesen Bereichen generell problematisch, was bereits unter dem Schlagwort „Lücken-Diskussion" eingehend erörtert wurde. Daher sollen nunmehr einige Bereiche dargestellt werden, in denen die EG-Mitgliedstaaten mit der Begründung eigene Regelungen getroffen haben, dass es hier Lücken im gemeinschaftlichen Zollrecht gebe.

I. Sanktionsrecht

Verstöße gegen das Zollrecht werden durch den ZK selbst nicht sanktioniert. In Angelegenheiten des Strafrechts hat die EG/EU grundsätzlich keine Regelungskompetenz[809]. Hierzu fehlt es auf der europäischen Ebene an den nach demokratischem Verständnis notwendigen Voraussetzungen: einem unmittelbar vom Volk legitimierten Gesetzgeber und unabhängigen Gerichten[810]. Es existiert demnach keine europaweit greifende und europarechtlich organisierte Strafgewalt. In Art. 29 bis 42 EUV gibt es lediglich Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die so genannte dritte Säule der EU[811]. Danach verfolgt die EU – unbeschadet der Befugnisse der EG – u.a. das Ziel, ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu entwickeln, Art. 29 UA 1 EUV. Art. 280 EGV behan-

809 EuGH (*Cowan/Tresor Public*) vom 02.02.1989, Rs. 186/87, Slg. 1989, S. 195, Rn. 19; Oppermann, *Europarecht*, S. 214; vgl. aber zur verstärkten Aktivitäten der EU im strafrechtlichen Bereich: Ders., S. 401 f.

810 Oppermann, *Europarecht*, S. 214; Eisele, JA 2000, S. 896 (897).

811 Calliess/Ruffert (*Brechmann*), *EUV/EGV*, Art. 29 EUV, Rn. 1.

delt daneben speziell die Bekämpfung betrügerischer Praktiken zum Schutz der finanziellen Gemeinschaftsinteressen[812].

Grundsätzlich ist die Strafgewalt zu unterscheiden von der Kompetenz zur Einführung von Geldbußen und Zwangsgeldern. Die Bußgeldgewalt ist der Strafgewalt nicht untergeordnet, sondern von ihr verschieden[813]. Dementsprechend kann die EG selbst Geldbußen einführen, vgl. insbesondere Art. 83 Abs. 2 a) EGV[814].

1. EuGH

Der ZK enthält weder Strafvorschriften (mangels Kompetenz) noch Ordnungswidrigkeitsvorschriften. Eine Sanktionierung von Verstößen gegen das Zollrecht erfolgt ausschließlich durch nationales Recht. Allerdings stellt der EuGH in seiner Rechtsprechung diesbezüglich Anforderungen an die Mitgliedstaaten[815]:

> „Zunächst ist daran zu erinnern, dass die Mitgliedstaaten mangels einer gemeinschaftlichen Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Zollzuwiderhandlungen befugt sind, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen […]. Sie sind jedoch verpflichtet, bei der Ausübung dieser Befugnis das Gemeinschaftsrecht und seine allgemeinen Grundsätze, also auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, zu beachten.
>
> Wie der Gerichtshof bereits wiederholt entschieden hat, dürften die administrativen oder strafrechtlichen Maßnahmen nicht über den Rahmen des zur Erreichung der verfolgten Ziele unbedingt Erforderlichen hinausgehen; ferner darf an die Kontrollmodalitäten keine Sanktion geknüpft sein, die so außer Verhältnis zur Schwere der Tat steht, dass sie sich als eine Behinderung der im Vertrag verankerten Freiheiten erweist […].“

In Zukunft soll ein modernisierter ZK in Art. 22 – unbeschadet der strafrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten – Regelungen zur Einführung

812 Vgl. Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Hohrmann*), Einf. ZK, Rn. 88 mwN, wonach die EG-Mitgliedstaaten u.a. nach Art. 280 EGV zum Erlass von Vorschriften über Zuwiderhandlungen verpflichtet sein sollen.

813 Eisele, JA 2000, S. 896 (899).

814 Calliess/Ruffert (*Jung*), *EUV/EGV*, Art. 83 EGV, Rn. 17; konkrete Beispiele bei: Eisele, JA 2000, S. 896 (899).

815 EuGH (*Kommission/Griechenland*) vom 16.12.1992, Rs. C-210/91, Slg. 1992, S. I-6735, Rn. 19, 20.

von Verwaltungsstrafen enthalten[816]. Bis dahin existieren Verwaltungsstrafen und, soweit vorhanden, Strafvorschriften allein im Recht der Mitgliedstaaten.

2. Amtshilfe in Strafverfahren und Gemeinschaftsinstitutionen

In diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben soll die europäische Zusammenarbeit auf Verwaltungsebene. Hier gibt es zwei Übereinkommen, welche die Amtshilfe in Strafverfahren betreffen. Diese Übereinkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen[817] und über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich[818] schaffen Grundsätze für ein Zusammenwirken der nationalen Zollverwaltungen auch in Strafverfahren[819]. Daneben können die Gemeinschaftsinstitutionen Europol[820] und OLAF[821] Betrugsverfolgungsmaßnahmen zusammen mit oder unabhängig von den nationalen Behörden durchführen[822]. Diese begrenzte Zusammenarbeit auf europäischer Ebene ändert jedoch nichts daran, dass im Bereich der Sanktionierung von Verstößen gegen das Zollrecht das jeweilige nationale Recht die zentrale Position einnimmt.

3. Deutschland

In Deutschland finden sich Straf- und Bußgeldvorschriften des Steuer- und Zollrechts im achten Teil der AO, im ZollVG und in der ZollV. Daneben gelten die allgemeinen Regelungen des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts in StGB, StPO, GVG und OwiG[823]. Die AO sieht in §§ 369 bis 376 eine Ahndung von Steuerstraftaten vor. Zu nennen ist insbesondere die Steuerhinterziehung nach §§ 370 ff. AO in ihren unterschiedlichen Formen. Zölle gelten nach § 3 Abs. 3 AO als Steuern in diesem Sinne[824]. §§ 372 bis 374 AO stellen zudem den Bannbruch, den gewerbsmäßigen, gewaltsamen und bandenmäßigen Schmuggel sowie die Steuerhehlerei unter Strafe. Bannbruch begeht, wer Gegenstände entgegen einem Verbot einführt, aus-

816 Europäische Kommission, *Modernisierter Zollkodex*, KOM (2005) 608 endgültig vom 30.11.2005, S. 40; vgl. zu diesem Vorhaben: Reuter, AW-Prax 2005, S. 117 f.
817 ABl. 1998 Nr. C 24, S. 2 ff.; Abl. 1998 Nr. C 189, S. 1 ff.
818 ABl. 1995 Nr. C 316, S. 34 ff.
819 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 413.
820 Europäische Polizeiamt: ABl. 1995 Nr. C 316 S. 2 ff.
821 Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (Office européen de lutte antifraude): VO (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates Nr. 1073/1999, ABl. 1999 Nr. L 136, S. 1 ff.
822 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 413; vgl. insbesondere Art. 8 ff. VO (EG, EURATOM) Nr. 2988/95 des Rates, ABl. 1995 Nr. L 312, S. 1 ff.
823 Klein (*Gast-deHaan*), AO, Vor § 369.
824 Klein (*Gast-deHaan*), AO, § 370 Rn. 12.

führt oder durchführt, § 372 Abs. 1 AO. Der Strafrahmen dieser Delikte liegt zwischen Geldstrafe und Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren im Falle der Steuerhinterziehung und Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bei gewerbsmäßiger oder bandenmäßiger Steuerhinterziehung.

Bußgeldvorschriften sind insbesondere in §§ 377 bis 384 AO enthalten. Zu diesen Steuer- und/oder Zollordnungswidrigkeiten zählen leichtfertige Steuerverkürzung, Steuergefährdung, Gefährdung der Abzugsteuern, Verbrauchsteuergefährdung und die Gefährdung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben. Letztere wird für Zuwiderhandlungen gegen Zollvorschriften durch § 30 ZollV und § 31 ZollVG ergänzt, welche abschließend weitere Ordnungswidrigkeiten aufzählen[825]. Vorgesehen sind Geldbußen zwischen € 5.000,00 und € 50.000,00. Im Reiseverkehr gilt die Besonderheit, dass sich die Geldbuße nach einem Anteil des Betrags oder Wertes der mitgeführten, nicht angezeigten Zahlungsmittel bemessen kann, § 31 a ZollVG.

4. Österreich

In Österreich ist das Finanzstrafgesetz (FinStrG) das zentrale Gesetzeswerk für die Sanktionierung zollrechtlicher Verstöße. §§ 33 bis 52 FinStrG regeln die so genannten Finanzvergehen. Hierzu zählen insbesondere Abgabenhinterziehung, fahrlässige Abgabenverkürzung sowie Schmuggel und Hinterziehung von Eingangs- und Ausgangsabgaben, §§ 33 bis 35 FinStrG. Neben weiteren Strafverschärfungstatbeständen zu diesen Finanzvergehen befasst sich das FinStrG in §§ 49 bis 51 außerdem mit Finanzordnungswidrigkeiten.

Finanzvergehen werden mit Geldstrafen geahndet, die ins Verhältnis zu dem so genannten Verkürzungsbetrag (also der ungerechtfertigten Abgabengutschrift) gestellt werden. So kann die Abgabenhinterziehung mit einer Geldstrafe bis zum Zweifachen des Verkürzungsbetrags geahndet werden, bei Vorliegen erschwerender Umstände bis zum Dreifachen. Teilweise können neben der Geldstrafe zusätzlich Freiheitsstrafen verhängt werden. Bei der Abgabenhinterziehung kommen Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, beim Schmuggel unter erschwerenden Umständen bis zu fünf Jahren in Betracht.

Finanzordnungswidrigkeiten dagegen werden mit Geldstrafe geahndet, deren Höchstmaß entweder der feste Betrag von € 3.625,00 ist oder aber die Hälfte des nicht oder verspätet entrichteten Abgabenbetrags.

825 Klein (*Wisser*), AO, § 382 Rn. 3.

5. Großbritannien

In Großbritannien hat im Jahr 2003 eine Abkehr von der Ahndung zollrechtlicher Verstöße durch strafrechtliche Normen stattgefunden[826]. In Sections 24 bis 41 Finance Act 2003 wurde stattdessen ein System von *civil penalties* eingeführt. Abgesehen von außergewöhnlichen Fällen, die zur Abschreckung eine strafrechtliche Verfolgung nach sich ziehen können, erfolgt die Sanktionierung nunmehr ausschließlich durch solche *civil penalties*[827]. Grund hierfür war die mühsame Anwendung der Strafvorschriften sowie die Auffassung, dass an sich geringfügige Delikte zu streng geahndet wurden[828]. Eine strafrechtliche Verfolgung in Fällen der unerlaubten Einfuhr steuerpflichtiger Waren wie Zigaretten oder Alkoholika sowie der Ein- oder Ausfuhr von Waffen oder Drogen trotz Verboten und Beschränkungen bleibt allerdings vom Finance Act 2003 unberührt[829].

Als *civil penalties* gelten *evasion* (Steuerhinterziehung) und *contravention of relevant rule* (Zuwiderhandlung). Zusätzlich gibt es Regelungen zur Haftung von Vorständen und Geschäftsführern: *liability of director etc. where body corporate liable to penalty of evasion*.

Im Rahmen der *contravention* können gemäß Section 26 (5) Finance Act 2003 Geldbußen bis zu einem Höchstbetrag von £ 2.500,00 verhängt werden[830]. Bei der *evasion* kann es dagegen zu deutlich höheren Beträgen kommen. Denn gemäß Section 25 (1) Finance Act 2003 entspricht die Höhe der Geldbuße dem hinterzogenen Betrag, darf allerdings von der Behörde durch einen niedrigeren Prozentsatz festgesetzt werden[831].

6. Zusammenfassung

Auf nationaler Ebene resultieren aus dem Fehlen gemeinschaftsrechtlicher Regelungen zum Teil fundamentale Unterschiede in den Systemen der Sanktionierung zollrechtlicher Verstöße. Nicht einmal Grundsätzliches wie beispielsweise die Frage nach strafrechtlicher Verfolgung oder bloßer Verhängung von Verwaltungsstrafen für einzelne Zuwiderhandlungen ist übereinstimmend geklärt. Dass daneben Geldstrafen und -bußen durch unterschiedliche Konzepte sehr unterschiedlich hoch ausfallen können, fällt zusätzlich

826 Vgl. noch zur alten Rechtslage Lyons, *EC Customs Law*, S. 104 ff.

827 HM Revenue and Customs, Notice 300, Section 2.2, sowie Notice 301, Section 2.1; Prieß/Niestedt, AW-Prax 2004, S. 295 (299).

828 HM Revenue and Customs, Notice 301, Section 2.1.

829 vgl. insbesondere Sections 50, 67 und 68 Customs and Excise Management Act 1979; HM Revenue and Customs, Notice 300, Section 3.2.

830 HM Revenue and Customs, Notice 301, Sections 2.2, 3.2.

831 HM Revenue and Customs, Notice 300, Sections 3.3, 3.5.

ins Gewicht. Insbesondere in Fällen grenzüberschreitender Zollkriminalität, die im Zollrecht beinahe bestimmungsgemäß vorkommt, kann dies in der Praxis zu erheblichen Schwierigkeiten führen[832]. Die geschilderte Rechtslage hat in der Literatur fundamentale Kritik hervorgerufen. Mit dem Wesen einer Zollunion als solcher seien die Unterschiede im Sanktionsrecht unvereinbar[833]:

> „*Clearly, the existence of fifteen national penalty regimes is inconsistent with the unicity which is implicit in a customs union*".

7. Panel und Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters*

Das Panel äußerte sich auch zur Frage der uneinheitlichen Sanktionierung von Verstößen gegen das Zollrecht. Es führte aus, dass jedenfalls nicht allein in der Uneinheitlichkeit des Sanktionsrechts, welches nach Ansicht der USA ein Hilfsmittel (*tool*) zur Anwendung des Zollrechts ist, ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 liege. Es komme insoweit nicht auf den Inhalt dieser Gesetze oder Hilfsmittel an – also etwa das Sanktionsrecht – sondern allein auf die Anwendung der Gesetze iSd Art.X:1 GATT 1994 selbst.

Der Appellate Body ließ die Begutachtung und Hinzuziehung des jeweiligen Sanktionsrechts als Instrument der Umsetzung des EG-Zollrechts im Rahmen des Art.X:3(a) GATT 1994 dagegen grundsätzlich zu[834]. Allerdings ist es auch danach für die Annahme eines Verstoßes gegen Art.X:3(a) GATT 1994 notwendig, dass Unterschiede im Sanktionsrecht der EG-Mitgliedstaaten unumgänglich (*necessarily*) zur uneinheitlichen Anwendung von sonstigen Normen etwa des EG-Zollrechts führen. Die Ergebnisse beider Ansichten werden daher meist identisch sein, da beide an zentraler Stelle auf die konkrete Anwendung der Gesetze selbst abstellen.

Dieser Abschnitt hat die erheblichen Unterschiede aufgezeigt, welche im Rahmen des jeweiligen Sanktionsrechts der EG-Mitgliedstaaten existieren. Rein praktisch gesehen sind diese Unterschiede der jeweiligen nationalen Sanktionsrechte für die Wirtschaftsbeteiligten höchst problematisch. Aufgrund der Entscheidungen des Panels und des Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* ist jedoch zweifelhaft, ob Art.X:3(a) GATT 1994 das richtige Hilfsmittel ist, dem entgegenzuwirken.

Denn es erscheint nahezu unmöglich, diese Unterschiede auch ggf. vorliegenden uneinheitlichen Anwendungen von sonstigen Regelungen des EG-

832 Vgl. fiktiven Beispielsfall, Europäische Kommission, *Grünbuch*, KOM (2001) 715 endgültig vom 11.12.2001, S. 98 ff.; Prieß/Niestedt, AW-Prax 2004, S. 295 (299).

833 Lyons, *EC Customs Law*, S. 105.

834 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 211, 210.

Zollrechts in der Praxis zuzuordnen. Hierzu wäre etwa eine langfristige, empirische Erhebung notwendig, welche erstens Unterschiede aufzeigen und diese zweitens auch noch auf die jeweils unterschiedlichen Sanktionsrechte zurückführen müsste. Ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ist somit kaum nachzuweisen.

Aus diesem Grund muss auch nicht die Frage geklärt werden, ob Normen, die Verstöße gegen das Zollrecht (lediglich) sanktionieren, überhaupt vom Anwendungsbereich des Art.X:1 GATT 1994, auf welchen sich Art.X:3(a) GATT 1994 bezieht, umfasst sind. Danach geht es um die einheitliche Anwendung von Gesetzen und sonstigen Vorschriften, welche die Sätze von Zöllen, Abgaben und sonstigen Belastungen, die Vorschriften, Beschränkungen und Verbote hinsichtlich der Einfuhr und Ausfuhr betreffen. Eine Zuordnung des Sanktionsrechts zu einem dieser Bereiche könnte durchaus Schwierigkeiten bereiten. Der Appellate Body erkannte diesbezüglich, dass das Sanktionsrecht ein Instrument zur Umsetzung von (anderen) Normen sein kann, welche wiederum Gesetze und Regelungen iSd Art.X:1 GATT 1994 darstellen müssen; das Sanktionsrecht selbst muss daher nicht den Anforderungen des Art.X:1 GATT 1994 entsprechen. Ob dies folgerichtig ist, kann daher ebenfalls offen bleiben.

Gleichwohl bleibt – unabhängig von Art.X:3(a) GATT 1994 – die Frage, ob eine solche Situation mit dem Wesen einer Zollunion vereinbar ist. Es mutet seltsam an, dass in Großbritannien Verstöße generell lediglich mit Bußgeldern (wenn auch beträchtlichen Ausmaßes) geahndet werden, in Deutschland und Österreich aber auch strafrechtliche Sanktionen drohen. Wieder hängt es nur von dem Zufall ab, wo sich der Betreffende gerade befindet, wenn gegen ein und dasselbe Gesetz auf dieselbe Art und Weise verstoßen wird, wie die Sanktionierung letztlich aussieht.

8. Ergebnis

Dadurch, dass die Sanktionierung von Verstößen gegen zollrechtliche Normen durch die EG-Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt ist, verstößt die EG – trotz der insgesamt unbefriedigenden Rechtslage – zumindest nicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

II. Zollverfahrensrecht: Rücknahme, Widerruf und Änderung einer Entscheidung – Art. 8, 9 und 12 ZK

Ein weiteres Beispiel für Regelungen, die der ZK gerade nicht selbst getroffen hat, betrifft den Bereich der Korrektur bereits ergangener Entscheidun-

gen. Der Begriff der Entscheidung ist in Art. 4 Nr. 5 ZK als eine Art europäischer Verwaltungsakt[835] legaldefiniert: eine Entscheidung ist eine hoheitliche Maßnahme auf dem Gebiet des Zollrechts zur Regelung eines Einzelfalls mit Rechtswirkung für eine oder mehrere bestimmte oder bestimmbare Personen.

1. Belastende Entscheidungen

Art. 8 und 9 ZK regeln die Rücknahme, den Widerruf und die Änderung von Entscheidungen. Sie betreffen allerdings nur solche Entscheidungen, die den Betroffenen *begünstigen*. Insoweit werden auch die entsprechenden nationalen Regelungen – in Deutschland § 130 Abs. 2 Nr. 2 und 3, Abs. 3 sowie § 131 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 3 AO[836] – vom ZK überlagert und sind unanwendbar. Unstreitig ist aber, dass die Änderung von *belastenden* Entscheidungen nicht von Art. 8 und 9 ZK umfasst ist[837]. Somit wird in diesen Fällen in der Praxis nationales Recht angewandt, da es an einer gemeinschaftsrechtlichen Regelung fehlt.

a. Deutschland

In Deutschland richten sich Rücknahme und Widerruf belastender Entscheidungen nach §§ 130 f. AO[838]. Danach kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder die Vergangenheit zurückgenommen werden, § 130 Abs. 1 AO. Ein rechtmäßiger, nicht begünstigender Verwaltungsakt kann, auch nachdem er unanfechtbar geworden ist, unter den Voraussetzungen des Art. 131 Abs. 1 AO widerrufen werden. Dies ist allerdings dann ausgeschlossen, wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste.

b. Österreich

In Österreich ergibt sich dagegen folgendes Bild: Die Spezialregelung des § 294 BAO betrifft – wie der ZK selbst – nur begünstigende Verwaltungsak-

835 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Entscheidung“).

836 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 130, Nr. 1 zu § 131.

837 Umkehrschluss aus BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 130, Nr. 1 zu § 131; vgl. bereits BMF-Synopse, AW-Prax 1996, S. 213 (213); Dorsch (*Weymüller*), Art. 8 ZK, Rn. 13; Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Kauffmann*), Art. 8 ZK, Rn. 3; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art. 8, Rn. 1, sowie Art. 8, Rn. 2; Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 23; Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 53; Henke/Huchatz, ZfZ 1996, S. 262 (270); Hampel, ZfZ 2001, S. 392 (392); vgl. zudem allgemein: Lyons, *EC Customs Law*, S. 449.

838 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 130, Nr. 1 zu § 131; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art. 8, Rn. 1.

te. Daher wird § 294 BAO vom ZK als höherrangiges Rechts gänzlich verdrängt. Weitergehende Änderungen rechtskräftiger Bescheide sind lediglich nach §§ 293, 299 und 303 BAO möglich[839]. Danach kommt nur die Berichtigung von Schreib- oder Rechenfehlern und anderen Versehen durch die Behörde selbst in Betracht. Daneben kann die Aufhebung einer belastenden Entscheidung nur durch die nächst höhere Behörde oder im Wege der Wiederaufnahme des Verfahrens erfolgen.

c. Großbritannien

In Großbritannien finden sich keine Angaben in den Public Notices zum Vorgehen der Zollbehörden im Rahmen der Art. 8 und 9 ZK.

d. Ergebnis

Es ergeben sich im Falle von Rücknahme, Widerruf oder Änderung einer belastenden Entscheidung, die nicht im ZK geregelt werden, und der daraus resultierenden Anwendung nationalen Rechts unterschiedliche Befugnisse der jeweiligen nationalen Zollbehörden. So sind die Möglichkeiten der deutschen Behörden, eigene Entscheidungen zurückzunehmen oder zu ändern, viel weitergehender als die der österreichischen.

2. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK – Rücknahme einer verbindlichen Auskunft

Einen Sonderfall in diesem Bereich stellt die Rücknahme einer verbindlichen Auskunft dar. Gemäß Art. 12 Abs. 1 ZK erteilen die Zollbehörden so genannte verbindliche Zolltarifauskünfte (VZTA) und verbindliche Ursprungsauskünfte (VUA). Ganz allgemein legt der Zolltarif fest, in welcher Höhe der Zollanspruch eines Staates besteht[840]. Werden beispielsweise Bananen aus einem südamerikanischen Land in ein anderes Land exportiert, muss die Zollbehörde dieses Landes entscheiden, ob und in welcher Höhe eine Abgabe zu zahlen ist. Dies richtet sich nach dem Zolltarif. Zur Berechnung müssen bestimmte Waren bestimmten Zollsätzen zugeordnet werden. Dies geschieht in der Regel mit Hilfe eines Zolltarifschemas, welches alle erdenklichen Waren systematisch auflistet (=Warennomenklatur) und den jeweils dazugehörigen Zollsätzen zuordnet. Die Zollsätze werden entweder als Prozentsatz des Warenwertes angegeben (*Wertzölle*, bspw. bestimmte Fischart: 8 %) oder als ein in Geld ausgedrückter Betrag, der im Zusammenhang mit einer spezifischen Eigenschaft des Erzeugnisses erhoben wird

839 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Vor Art. 8, Rn. 1.

840 Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Zolltarif"); Witte/Wolffgang (*Bleihauer*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 367; vgl. Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 55 ff.

(*Spezifische Zölle*, bspw. Gewicht: Bananen € 680,00 pro 1.000 kg)[841]. Es existieren auch Mischformen dieser beiden Varianten, so genannte *Mischzölle*.

Bei der Zuordnung der jeweiligen Ware zu einem der aufgelisteten Fälle der Nomenklatur muss die Zollbehörde entscheiden, ob diese eher Ware X oder Ware Y der Nomenklatur entspricht.

Diesem grundsätzlichen Schema der Zuordnung einer Ware zu einem Zollsatz folgt auch das Zolltarifrecht in der EG. Es ruht auf zwei Säulen: dem ZK selbst und dem *Zolltarif der EG* mit seiner *Kombinierten Nomenklatur* (KN) bzw. dem von der Kommission geschaffenen *TARIC*. Art. 20 f. ZK binden den Zolltarif in das System des Zollrechts der EG ein. Der ZK regelt dabei Grundsätzliches zum Entstehen des Anspruchs sowie dessen verfahrensmäßiger Durchsetzung[842]. Eigene tarifliche Regelungen enthält er dagegen nicht. Diese finden sich in der KN und im TARIC, welche ein umfassendes Warenverzeichnis darstellen[843]. Die KN entspricht inhaltlich dem Internationalen Übereinkommen über das *Harmonisierte System* (HS) zur Bezeichnung und Codierung von Waren, dem die EG und ihre Mitgliedstaaten beigetreten sind[844]. Zusätzlich musste eine gemeinschaftliche Unterteilung der Waren geschaffen werden, da die KN den Zolltarif der EG nicht in vollem Umfang erfasste. Hierzu kreierte die Kommission die ständig aktualisierte Datenbank des integrierten Tarifs der EG (*TARIC*), welche die KN ergänzt und eine noch spezifischere Einteilung der Waren ermöglicht.

In der Praxis müssen die Zollbehörden alle eingeführten Waren den abstrakten Warenverzeichnissen zuordnen. Es existieren verschiedene Instrumente, die eine einheitliche Auslegung und Anwendung des Zolltarifrechts fördern sollen. Zu nennen sind hier die Erläuterungen zum HS und zur KN, verschiedene Einreihungsverordnungen und Berichtspflichten an die Kommission[845]. Diese Instrumente stellen insgesamt eine sehr detaillierte Kommentierung des gemeinsamen Zolltarifs dar und sollen zu einer einheitlichen Einreihung der Waren durch die Zollbehörden entsprechend der jeweiligen Positionen und Unterpositionen der Nomenklaturen führen.

---

841 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 83.

842 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 1; Witte/Wolffgang (*Bleihauer*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 367.

843 VO (EWG) Nr. 2658/87 des Rates, ABl. 1987 Nr. L 256, S.1; Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 4.

844 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 20, Rn. 7.

845 Lux, *Das Zollrecht der EG*, S. 78 f.; Witte/Wolffang (*Bleihauer*), S. 375; Prieß/Niestedt, AW-Prax 2004, S. 295 (297).

In diesem Zusammenhang ist das System der verbindlichen Zolltarifauskunft von Bedeutung. Damit der Einführer mit den anfallenden Kosten kalkulieren kann, besteht die Möglichkeit, vor der Einfuhr von Waren eine VZTA nach Art. 12 Abs.1 ZK einzuholen. Auf schriftlichen Antrag müssen die Zollbehörden eine verbindliche Auskunft darüber erteilen, wie sie die vom Einführer genau bezeichneten Waren zolltariflich einreihen[846]. Der Einführer kann sich auf eine erteilte VZTA in *jedem* Mitgliedstaat der EG berufen. Sie ist EG-weit 6 Jahre lang gültig. Werden in verschiedenen Mitgliedstaaten zur gleichen Ware unterschiedliche Auskünfte erteilt, leitet die Kommission koordinierende Maßnahmen ein, Art. 9 ZKDVO.

Das Rechtsinstitut der verbindlichen Ursprungsauskunft ist im Wesentlichen an die Regelungen der VZTA angelehnt[847]. Die Bestimmung des Ursprungs einer Ware erfolgt insbesondere gem. Art. 22 ff. ZK. Zweck von Ursprungsregeln ist es, das Herkunftsland einer Ware zu bestimmen, um danach eine differenzierte Behandlung im jeweils betroffenen Bereich zu ermöglichen[848]. So kann etwa im Rahmen von Präferenzmaßnahmen aufgrund eines bestimmten Warenursprungs ein begünstigter Zollsatz in Frage kommen[849]. Auch in diesen Fällen soll eine verbindliche Auskunft über den Ursprung der Ware für die Wirtschaftsteilnehmer bessere Kalkulationsmöglichkeiten schaffen und Vertrauensschutz gewährleisten[850].

Gemäß Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK werden sowohl verbindliche Zolltarif- als auch Ursprungsauskünfte „abweichend von Art. 8 ZK“ zurückgenommen, wenn sie „auf unrichtigen oder unvollständigen Angaben des Antragstellers“ beruhen[851]. Zum Vergleich hierzu sieht Art. 8 Abs. 1 ZK vor, dass eine begünstigende Entscheidung zurückgenommen wird, wenn sie aufgrund „unrichtiger oder unvollständiger Tatsachen“ ergangen ist und dies dem Antragsteller „bekannt war oder vernünftigerweise hätte bekannt sein müssen“. Zudem ist Voraussetzung des Art. 8 Abs. 1 ZK, dass die Entscheidung unter Berücksichtigung der richtigen und vollständigen Tatsachen „nicht hätte ergehen dürfen“.

846 Glashoff/Kühle, *Rechtsschutz in Zollsachen*, S. 137.
847 Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 12, Rn. 66.
848 Witte (*Prieß*), *Zollkodex*, Vor Art. 22, Rn. 2.
849 Umfassend zu Präferenzen: Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 440 ff.
850 Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 12, Rn. 66.
851 Umfassend zur Rücknahme einer Entscheidung in diesem Zusammenhang: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Wolffgang*), Art. 12 ZK, Rn. 18 ff.

a. Deutschland

Nach Ansicht des BMF überlagert Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK die nationalen Regelungen zur Rücknahme in § 130 Abs. 2 Nr. 2 und 3 AO[852]. Danach liegt keine Regelungslücke vor. Es kommt bei der Rücknahme von verbindlichen Auskünften die Sonderregelung in Form des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK zur Anwendung, ohne dass diese durch nationales Recht ergänzt wird. Dies bedeutet zum Beispiel, dass den Behörden kein Ermessen eingeräumt wird, sondern es sich bei der Rücknahme einer verbindlichen Entscheidung wegen unrichtiger oder unvollständiger Angaben des Antragstellers um eine gebundene Entscheidung handelt[853]. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK ist insoweit abschließend.

b. Österreich

Das BMF in Österreich sieht dagegen folgende Regelung vor[854]:

> „Nicht anzuwenden sind die Regelungen der Art. 8 und 9 ZK:
> – in eigens geregelten Fällen, so z.B. bei der Zurücknahme von verbindlichen Zolltarifauskünften gemäß Art. 12 ZK;
> – […]
>
> In diesen Fällen sind weiterhin die Vorschriften der BAO betreffend die Abänderung, Aufhebung oder Zurücknahme von Bescheiden (z.B. § 294 oder § 299 BAO) anzuwenden."

Die Formulierung „abweichend von Art. 8 ZK" in Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK wird demnach als Lücke des ZK und Einfallstor für nationales Recht angesehen und nicht als Abweichung von Art. 8 ZK durch die eigenständige Regelung des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK. Dies hat weitreichende Folgen. So handelt es sich bei § 294 BAO, welcher nach dieser Ansicht über Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK zur Anwendung kommt, um eine Ermessensnorm[855].

Daher ist die Praxis der österreichischen Zollverwaltung in der Literatur nicht ohne Kritik geblieben[856]. Die Abweichung, auf die Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK verweise, betreffe in erster Linie die Vorwerfbarkeit, die Art. 8 Abs. 1 ZK (Kenntnis etc.) verlange[857]. Im Gegensatz zu Art. 8 Abs. 1 ZK sei Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK ein absoluter Zurücknahmegrund, ohne dass nähe-

852 BMF VSF S 0300, AO-DV Zoll Nr. 1 zu § 130; vgl. allgemein Tipke/Kruse (*Seer*), Vor § 204 AO, Rn. 57.
853 Witte (*Reiche*), *Zollkodex*, Art. 12, Rn. 32.
854 Zolldokumentation ZK-0060, 1.6.1. Nr. 2.
855 Ritz, *BAO*, § 294 Rn. 15.
856 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 29.
857 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 29.

re Prüfungen der Sachlage hinsichtlich der inneren Tatseite des Antragstellers notwendig wären[858].

c. Großbritannien

Die Public Notices treffen keine Regelungen zum Umgang mit Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK[859].

d. Zusammenfassung

Der Fall des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK stellt eine Besonderheit dar. Deutsche und österreichische Verwaltung sind sich uneins, ob überhaupt eine Regelungslücke vorliegt. Das deutsche BMF sieht eine solche nicht, das österreichische dagegen schon. Im Ergebnis wenden sie Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK völlig unterschiedlich an. Denn an die Stelle der aus deutscher Sicht abschließenden Regelung des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK tritt nach österreichischer Ansicht der komplette Regelungsapparat der BAO, insbesondere in Form des § 294 (Änderung oder Zurücknahme einer Begünstigung etc.).

3. Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Ist dies aber gleichbedeutend mit einem Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994? Im Rahmen der Art. 8, 9 und 12 ZK kommt es aus unterschiedlichen Gründen zu Differenzen.

a. Art. 8 und 9 ZK

Bei der Anwendung der Art. 8 und 9 ZK sehen deutsche wie österreichische Zollpraxis einheitlich eine Regelungslücke des ZK, welche durch die Anwendung (sich unterscheidender) Normen des nationalen Rechts zu füllen ist. Die Lücke ergibt sich dadurch, dass Art. 8 und 9 ZK ausdrücklich von Rücknahme und Widerruf „begünstigender“ Entscheidungen sprechen. Hinsichtlich „belastender“ Regelungen fehlt es schlicht an einer Regelung, der ZK schweigt hierzu. Insoweit ist die Anwendung – im Ergebnis unterschiedlichen – nationalen Rechts konsequent, ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 liegt hierin nicht, da diese Norm keine Schaffung harmonisierten Rechts fordert und keine Norm des gemeinschaftlichen Zollrechts benannt werden kann, die uneinheitlich angewandt wird.

858 Summersberger, *Grundzüge des Zollrechts*, S. 29.

859 Vgl. aber zu verbindlichen Auskünften im Zusammenhang mit dem Rechtsmittelverfahren: Customs Reviews and Appeals (Tariff and Origin) Regulations 1997, sowie Lyons, *EC Customs Law*, S. 156 f.

b. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK

Der Fall des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK könnte dagegen anders zu beurteilen sein. Hier ergeben sich die Unterschiede nicht aus der einheitlich festgestellten Lücke, sondern aufgrund der unterschiedlichen Ansicht darüber, ob überhaupt eine solche Regelungslücke vorliegt. Es handelt sich damit nicht um den Gegensatz zweier nationaler Rechtsordnungen, resultierend aus einer Regelungslücke des ZK, sondern die Anwendung einer nationalen Rechtsordnung auf der einen und der abschließenden gemeinschaftsrechtlichen Regelung auf der anderen Seite. Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK wird in Deutschland und Österreich unterschiedlich ausgelegt und angewandt. Dies geschieht in der Form, dass die eine Zollbehörde eine Lücke wahrnimmt und auf nationales Recht zurückgreift, die andere Zollbehörde aber lediglich Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK aus sich heraus anwendet, da sie das nationale Recht als überlagert ansieht. Dies führte im konkreten Fall zu unterschiedlichen Ergebnissen: In Deutschland handelt es sich bei Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK um eine gebundene Entscheidung, in Österreich wird er durch die Anwendung nationalen Rechts in bestimmten Fällen zu einer ermessenseröffnenden Vorschrift. Unterschiede in der Praxis sind in solchen Fällen vorprogrammiert, da sie aus den verschiedenen Ansätzen resultieren und daher regelmäßig auftreten.

Folglich wird Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK uneinheitlich auch im Sinne des Art.X:3(a) GATT 1994 angewandt. Die EG verstößt dadurch, dass in Deutschland und Österreich Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK unterschiedlich ausgelegt und angewandt wird, gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

III. Ergebnis Rechtsgebiete und Teilbereiche, zu denen der ZK schweigt

Enthält der ZK echte Regelungslücken, ist nationales Recht anwendbar. Dies führt praktisch etwa dazu, dass es – wie im Sanktionsrecht – zu völlig unterschiedlichen Ahndungen von Verstößen gegen den ZK kommt oder dass es den Behörden in den jeweiligen Ländern unterschiedlich leicht fällt, belastende Entscheidungen zurückzunehmen oder zu ändern. Insoweit ergeben sich die Unterschiede aus den Differenzen der jeweiligen nationalen Rechtsordnungen. Dies ist in einem gemeinsamen Markt und im Rahmen einer Zollunion mit Recht zu kritisieren. Hierin liegt aber grundsätzlich kein eigenständiger Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994, da auch ein – wie vom Appellate Body im Rahmen des Sanktionsrechts geforderter – Nachweis einer daraus unumgänglich resultierenden uneinheitlichen Anwendung sonstiger Handelsvorschriften in solchen Fällen in der Regel kaum zu erbringen ist.

Der Streit über das *Vorhandensein* einer Lücke führt dagegen dazu, dass eine Norm des ZK selbst uneinheitlich angewandt wird, wie das Beispiel des Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK gezeigt hat. Insoweit verstößt die EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994.

H. Ergebnis: System der Anwendung des Zollrechts in der EG verstößt gegen Art.X:3(a) GATT

Die Untersuchung zahlreicher Beispiele hat gezeigt, dass es innerhalb der EG eine Vielzahl von Unterschieden bei der Anwendung des Zollrechts gibt.

I. Ergebnis der Fallgruppen

So wurden Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 in folgenden Fallgruppen festgestellt:

- unbestimmte Rechtsbegriffe,
- administratives Ermessen,
- Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen,
- Lücken des ZK (soweit es Streit über die Existenz von Lücken gibt).

Bei diesen Verstößen handelt es sich nicht nur um Einzelfälle. Sie sind häufig und für ihre jeweilige Fallgruppe typisch. Übertragen auf die zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe, Ermessensnormen und Lückenprobleme innerhalb des Zollrechts zeigt dies, dass die uneinheitliche Anwendung ein ernstzunehmendes und allgegenwärtiges Problem ist. Es macht dabei auch keinen Unterschied, dass Deutschland und Österreich sich in ihrer Rechtstradition sehr ähnlich sind und sich Großbritannien dagegen in vielen Bereichen von Kontinentaleuropa unterscheidet. Die Unterschiede ergeben sich in diesen drei EG-Mitgliedstaaten gleichermaßen.

II. Problem des Systems

Es geraten demnach regelmäßig zwei Eigenschaften des Systems der Anwendung des Zollrechts in der EG als solches mit Art.X:3(a) GATT 1994 in Konflikt:

- die Behandlung von Regelungslücken und
- die Freiheit der EG-Mitgliedstaaten zum Erlass eigener Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des ZK und der ZKDVO.

Folge der Möglichkeit, dass trotz grundsätzlich in ZK oder ZKDVO enthaltener Regelungen gleichwohl „Lücken“ festgestellt werden können, ist regelmäßig die Anwendung nationalen Rechts. Dadurch werden beispielsweise Begriffe wie „gesamtschuldnerisch“ oder „geeignete Form“ zwangsläufig uneinheitlich angewandt. Dem könnte entgegengewirkt werden, indem man sich der Ansicht anschlösse, dass nationales Recht nur dort Anwendung findet, wo dies ausdrücklich im ZK angeordnet ist oder gar keine Regelungen im ZK vorhanden sind. Wenn der ZK irgendwelche, wie auch immer geartete Regelungen enthält, müsste nationales Rechts ausgeschlossen sein.

Zudem führt das Fehlen EG-weit einheitlicher Verwaltungsvorschriften (im Sinne der deutschen Dienstanweisungen, österreichischen Zolldokumentation oder britischen Public Notices) dazu, dass die Zollbehörden zwar in ihren Bereichen einheitliche Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen erlassen, dies aber – wie der Vergleich der jeweiligen EG-Mitgliedstaaten gezeigt hat – häufig dazu führt, dass Unterschiede bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe und Ermessensnormen auftreten. Hier steht der Grundsatz des indirekten Verwaltungsvollzugs, der auch im Zollrecht gilt und der Kommission die Möglichkeit nimmt, verbindliche, ausschließlich geltende Vollzugsvorschriften zu erlassen, generell im Konflikt mit dem Recht der WTO in Art.X:3(a) GATT 1994.

Die Häufigkeit der gezeigten praktischen Unterschiede stellt auch das System der Anwendung des EG-Zollrechts als solches in Frage. Weder Panel noch Appellate Body in *EC – Selected Customs Matters* haben diese Systemfrage beantwortet.

1. Starke Stellung der EG-Mitgliedstaaten

Aufgrund des Prinzips des indirekten Verwaltungsvollzugs des EG-Rechts kommt den nationalen Zollbehörden beim Vollzug des EG-Zollrechts eine sehr starke Stellung zu. Wenn es ihnen möglich ist, eigene Verwaltungsvorschriften zur Anwendung des gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts zu erlassen und dabei auch die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen zu regeln, sind Unterschiede in der Rechtsanwendung zwangsläufig. Dass dies in der Praxis tatsächlich in zahlreichen Fällen geschieht, hat diese Untersuchung gezeigt. Regelungen wie etwa die allgemeine Verpflichtung der jeweiligen Zollbehörden zur gegenseitigen Amtshilfe und zum Informationsaustausch in bestimmten Fällen verhindern die Uneinheitlichkeiten nicht.

Hinzu kommt die Tendenz der EG-Mitgliedstaaten und der Zollbehörden, nationales Recht, solange es irgend möglich ist, zur Anwendung kommen zu lassen. Dies mag aus der nationalen Perspektive heraus sinnvoll sein. Es fällt leichter, bekanntes nationales Rechts anzuwenden, als Gemeinschaftsrecht

aus sich heraus neu auszulegen. Auch wird die Funktionsfähigkeit der nationalen Verwaltungen dadurch gestärkt. Insgesamt führt diese Tendenz aber dazu, dass in der EG unbestimmte Rechtsbegriffe des Zollrechts als Regelungslücke eingestuft und – aufgrund unterschiedlicher nationaler Normen, die dadurch zum Tragen kommen – unterschiedlich ausgelegt werden.

Im Ergebnis kollidieren damit diese beiden genannten Aspekte (die Anwendung nationalen Rechts auch dort, wo es Regelungen im Zollrecht gibt, sowie die Möglichkeit des Erlasses von Dienstanweisungen zur Auslegung und Anwendung konkreter Normen und Begriffe des Zollrechts) des Systems der Anwendung des Zollrechts der EG mit Art.X:3(a) GATT 1994.

2. Schwache Stellung der EG

Dieser starken Stellung der EG-Mitgliedstaaten steht eine schwache EG gegenüber. Weder die Kommission noch der Ausschuss für den Zollkodex oder der EuGH können den festgestellten Uneinheitlichkeiten der Anwendung des EG-Zollrechts erfolgreich entgegenwirken.

a. Kommission und Ausschuss für den Zollkodex

Die Kommission und der Ausschuss für den ZK, welcher zwar Stellungnahmen bei zollrechtlichen Streitfällen abgeben kann und in welchem die Kommission den Vorsitz führt, sind gegenüber den nationalen Zollbehörden nicht weisungsbefugt. So hat auch der Europäische Rechnungshof die Schwäche der Kommission im Rahmen eines Sonderberichts über die Ermittlung des Zollwerts[860] in der EG erkannt[861]:

> „Gemessen an der Vorgabe, dass die Gemeinschaft als eine einzige Verwaltung handeln sollte, sind die Ergebnisse allerdings weitgehend unbefriedigend."
>
> „Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass es den Mitgliedstaaten schwer fällt, innerhalb einer Zollunion einheitlich vorzugehen, und die Kommission Schwierigkeiten hat, die einzelnen Behörden, die die Zollunion bilden, zu überwachen und zu betreuen."

Hinsichtlich des Ausschusses für den Zollkodex (im konkreten Fall ging es um den Zollwertausschuss, welcher eine der Fachgruppen des Ausschusses bildet) stellte der Rechnungshof fest[862]:

---

860 Der Zollwert ist der bei Erhebung und Berechnung der Abgabe zugrunde zu legende Wert einer Ware, vgl. Witte (*Witte*), *Zollkodex*, Art. 4, Rn. 2 („Zollwert").

861 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 23/2000*, ABl. 2001 Nr. C 84, S. 1 (7, 3).

862 Europäischer Rechnungshof, *Sonderbericht Nr. 23/2000*, ABl. 2001 Nr. C 84, S. 1 (3).

„Der Zollwertausschuss ist nicht in der Lage, die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer zu gewährleisten."

Der Erlass der sehr ausführlichen ZKDVO verlagert dieses Problem der Schwäche der Kommission und des Ausschusses höchstens, da auch in der ZKDVO wiederum Begriffe und Normen enthalten sind, die von den nationalen Behörden angewandt und ausgelegt werden müssen. Der Erlass von unverbindlichen Leitlinien durch die Kommission könnte Abhilfe schaffen, wenn sie faktisch von den EG-Mitgliedstaaten akzeptiert würden. Ein Anzeichen dafür ist, dass sie etwa in Deutschland gleich den eigenen Dienstanweisungen in der VSF den Beamten zugänglich gemacht werden. Fraglich ist aber, ob dies in allen 27 EG-Mitgliedstaaten gleichermaßen geschieht. Man ist hier auf den guten Willen der jeweiligen Zollbehörden angewiesen. Derzeit lösen die Leitlinien das Problem jedenfalls nicht, da sie noch extrem selten sind.

b. EuGH

Der EuGH kann als letztinstanzliches Gericht keine umfassende Rechtsanwendungsgleichheit garantieren. Damit ist er schlicht überfordert. Er entscheidet über eine zu geringe Anzahl von Fällen. Außerdem kommt es auch dort, wo der EuGH eine einheitliche Definition entwickelt hat – wie etwa zum Begriff der „groben Fahrlässigkeit" – zu uneinheitlichen Anwendungen des Zollrechts.

III. Ergebnis

Immer dann, wenn nationale Behörden die geschilderten Befugnisse im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs erhalten, ohne dass es ein Eingriffsrecht seitens der EG gibt, wird dies dazu führen, dass die jeweiligen Zollbehörden Festlegungen treffen, die sich von denen anderer nationaler Zollbehörden unterscheiden. Dies geschieht entweder durch die Anwendung eigener Dienstanweisungen oder den Verweis auf sich unterscheidendes nationales Recht. Keine Institution der EG kann die daraus resultierenden uneinheitlichen Rechtsanwendungen in der Praxis verhindern. Daher verstößt dieser Aspekt des Systems auch gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Die Stellung der EG-Mitgliedstaaten ist zu stark, die der Kommission, des Ausschusses für den ZK und des EuGH insgesamt gesehen zu schwach.

Kapitel IV: Rechtfertigung

Die zuvor festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 könnten jedoch gerechtfertigt sein[863]. Das WTO-Recht selbst sieht zahlreiche Rechtfertigungsgründe vor. Einige davon sind ausdrücklich normiert, andere nicht.

A. Rechtfertigung gemäß Art. XX(d) GATT 1994

Die Souveränität der WTO-Mitglieder verlangt es, dass sie – trotz der im Rahmen der WTO angestrebten Liberalisierung des Warenverkehrs – zur Verfolgung wichtiger politischer oder sozialer Ziele von WTO-Prinzipien und Regelungen abweichen können[864]. Hierzu enthält Art.XX GATT 1994 allgemeine Ausnahmen, etwa zum Schutze der öffentlichen Sittlichkeit, des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen oder auch zur Sicherstellung der Durchsetzung von Gesetzen, die nicht gegen das GATT verstoßen. Diese letztgenannte Variante könnte vorliegend einschlägig sein, so dass die uneinheitliche Rechtsanwendung gemäß Art.XX(d) GATT 1994 gerechtfertigt wäre. Art.XX(d) GATT 1994 lautet:

„*General Exceptions*

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any Member of measures:

[...]

(d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies oper-

863 Das Panel sah in *EC – Selected Customs Matters* von einer Prüfung von Rechtfertigungsgründen ab. Die EG hatte sich auf keine berufen und insbesondere argumentiert, dass bereits kein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorliege; auch im Berufungsverfahren waren Rechtfertigungsgründe nicht Gegenstand der Entscheidung des Appellate Body, da die EG Art.XXIV:12 GATT 1994 lediglich hilfsweise für den Fall angeführt hatte, dass der Appellate Body zu dem Ergebnis gelänge – was er nicht tat –, dass die EG eine zentrale Zollverwaltung oder ein europäisches Tribunal für Zollangelegenheiten schaffen müsse, vgl. Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 305 ff.

864 Hilf/Oeter (*Bender*), *WTO-Recht*, S. 191.

ated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices; […].“

I. Allgemeines

Nach ständiger Rechtsprechung des DSB werden die Ausnahmen des Art.XX GATT 1994 in einem zweistufigen Test geprüft[865]:

– Die Maßnahme muss erstens einem der in (a) bis (j) genannten Ziele dienen, und
– zweitens an den Voraussetzungen des Eingangssatzes des Art.XX GATT 1994 – dem so genannten *chapeau* – gemessen werden.

II. Voraussetzungen des Art.XX(d) GATT 1994

Eine Maßnahme (*measure*) kann trotz eines Verstoßes gegen Vorschriften des GATT 1994 nach Art.XX(d) GATT 1994 gerechtfertigt sein. Dies ist dann der Fall, wenn sie zur Befolgung bzw. Durchsetzung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften (*laws or regulations*) erforderlich ist (*necessary*), welche selbst nicht gegen das GATT 1994 verstoßen. So könnte man vorliegend zu argumentiert versuchen, dass die uneinheitliche Rechtsanwendung aufgrund des indirekten Verwaltungsvollzugs in der EG notwendig sei.

1. *Korea – Beef*

Die Rechtsprechung hat sich bereits mit der Frage der Anwendbarkeit und Reichweite des Art.XX(d) GATT 1994 beschäftigt. Art.XX(d) GATT 1994 war Gegenstand des Verfahrens *Korea – Beef*. Darin ging es unter anderem um die Zulässigkeit eines von der Regierung Koreas eingeführten so genannten dualen Einzelhandelssystems für Rindfleisch (*dual retail system for beef*)[866]. Danach mussten sich Einzelhändler grundsätzlich entscheiden, ob sie heimisches oder importiertes Rindfleisch verkaufen wollten. Der gleichzeitige Verkauf beider Waren war nur großen Supermärkten oder Kaufhäusern in separaten Abteilungen gestattet. Einzelhändler, die importiertes Rindfleisch verkaufen wollten, mussten besondere Anforderungen erfüllen. So mussten sie unter anderem anzeigen, ein „*Specialized Imported Beef Store*“ zu sein. Vor Einführung der Maßnahme hatte heimisches und importiertes Rindfleisch ohne Beschränkungen zusammen verkauft werden können.

865 So grundlegend in: Appellate Body *United States – Gasoline* (WT/DS 2/AB/R), S. 22.

866 Zum Sachverhalt vgl. Panel *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/R), Rn. 8 ff.

Nach Ansicht Koreas war dieses duale Einzelhandelssystem aber notwendig, um die Einhaltung des nationalen *Unfair Competition Acts* zu gewährleisten. Durch dieses Gesetz sollten unter anderem irreführende Geschäftspraktiken mit Rindfleisch in Form falscher Herkunftsbezeichnungen (*unfair competitive acts […] in any manner of misleading the general public)* verhindert werden[867].

Der Appellate Body entschied im Ergebnis, dass die Einführung des dualen Einzelhandelssystems durch die koreanische Regierung die Absatzmöglichkeiten für importiertes Rindfleisch in tatsächlicher Hinsicht drastisch reduziere[868]. Das System verstoße gegen Art.III:4 GATT 1994, da es importiertes Rindfleisch weniger günstig behandele als heimisches[869]. Eine Rechtfertigung gemäß Art.XX(d) GATT 1994 scheiterte am Erfordernis der Notwendigkeit der Maßnahme. Das Panel führte aus, dass Korea nicht nachgewiesen habe, dass alternative Maßnahmen vernünftigerweise nicht zur Verfügung gestanden hätten (*reasonably available*)[870].

Aus dem Fall *Korea – Beef* ergibt sich grundsätzlich folgende Prüfungsreihenfolge zu Art.XX(d) GATT 1994[871]:

– die Maßnahme muss erstens die Befolgung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften (*laws or regulations*), welche selbst nicht gegen das GATT 1994 verstoßen, sicherstellen (*to secure compliance*), und
– zweitens notwendig (*necessary*) sein, um eine solche Anwendung zu garantieren.

2. *Laws or regulations*

Zum Anwendungsbereich des Art.XX(d) GATT 1994 entschied der Appellate Body in Bezug auf die dort genannten Gesetze oder sonstiger Vorschriften (*laws or regulations*)[872]:

> „*Clearly, Article XX(d) is susceptible of application in respect of a wide variety of 'laws and regulations' to be enforced.*"

Danach ist Art.XX(d) GATT 1994 also anwendbar im Falle einer großen Bandbreite (*wide variety*) von Gesetzen und sonstiger Vorschriften. Es fällt

867 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 23, 171.
868 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 145.
869 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 148.
870 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 182, 185.
871 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 157; so auch GATT Panel *United States – Section 337 of the Tariff Act of 1930* (BISD 36S/345), Rn. 5.22.
872 Appellate Body *Korea – Beef* (WT/DS 161 und 169/AB/R), Rn. 162.

vorliegend jedoch äußerst schwer, eine konkrete Maßnahme oder ein Gesetz zu identifizieren bzw. beides voneinander zu trennen. Als gemeinsaftsrechtliches Gesetz oder Vorschrift, dessen Befolgung durch eine Maßnahme sichergestellt werden soll, könnte hier das Primärrechtsprinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs[873] gemäß Art. 5 Abs. 1 und/oder Art. 10 EGV anzusehen sein. Es bleibt indes die Frage, auf welche Maßnahme hier konkret abzustellen ist. In Kapitel III wurde festgestellt, dass das EG-Zollrecht in vielen Punkten durch die jeweiligen nationalen Zollbehörden uneinheitlich angewandt wird. Es ist aber nahezu unmöglich, Gesetz oder Prinzip (also indirekten Verwaltungsvollzug) von der Maßnahme (Erstellung nationaler Anweisungen zum EG-ZK / uneinheitliche Anwendung des Zollrechts durch nationale Verwaltungen) zu unterscheiden und zwischen beidem zu differenzieren. Die Anwendung des Zollrechts durch die nationalen Zollverwaltungen ist angewandter indirekter Verwaltungsvollzug und stellt keine eigenständige, von diesem Rechtsprinzip unabhängige Maßnahme dar. Vielmehr geschieht dies in Umsetzung des Prinzips selbst. Die uneinheitliche Rechtsanwendung folgt daher bereits aus dem Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs. Darin unterscheidet sich die vorliegende Problematik von der des Falls *Korea – Beef*. Dort konnten sowohl die konkret angegriffene Maßnahme (duales System) als auch das entsprechende Gesetz (*act*) eindeutig identifiziert und unterschieden werden. Dies ist hier aber gerade nicht der Fall.

Eine Rechtfertigung nach Art.XX(d) GATT 1994 könnte indes aufgrund einer weiteren Erwägung in Betracht kommen. So könnte man beispielsweise den indirekten Verwaltungsvollzug aus Art. 5 und/oder Art. 10 EGV als Maßnahme werten, die notwendig ist, um das Wesen der EG als Zollunion aus Art. 23 EGV (als Gesetz, das nicht gegen das GATT verstößt) durchzusetzen. Im Ergebnis überzeugt aber auch dieser Ansatz nicht. Der indirekte Verwaltungsvollzug gilt nicht nur im Zollrecht, sondern ist ein allgemeiner Grundsatz des gesamten Gemeinschaftsrechts. Er ist gleichrangig mit Art. 23 EGV, da es sich jeweils um Prinzipien des gemeinschaftlichen Primärrechts handelt. Ein Abhängigkeitsverhältnis, bzw. ein Über- und Unterordnungsverhältnis, wie es zwischen Maßnahme und Gesetz bereits vom Wortlaut her notwendig ist, liegt zwischen beiden nicht vor. Das Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs kann daher nicht als bloße Maßnahme gewertet werden, die notwendig ist, um das Prinzip der Zollunion durchzusetzen. Der indirekte Verwaltungsvollzug ist viel weitgehender.

Es ist damit nicht möglich, eine konkrete Maßnahme zu benennen, die die Befolgung von Gesetzen oder sonstigen Vorschriften, welche selbst nicht

873 Kapitel I, B., II., 2.

gegen das GATT 1994 verstoßen, sicherstellen soll. Ein Verstoß, der allein auf der Befolgung eines Gesetzes bzw. einer Regelung beruht (nämlich dem indirekten Verwaltungsvollzug), kann nicht durch dasselbe Gesetz gerechtfertigt werden. Denn dann steht zu vermuten, dass auch das Gesetz selbst gegen das GATT 1994 verstößt. Der Anwendungsbereich des Art.XX(d) GATT 1994 ist somit nicht eröffnet.

III. Ergebnis

Die in Kapitel III festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 sind nicht nach Art.XX(d) GATT 1994 gerechtfertigt. Der Anwendungsbereich des Art.XX GATT 1994 ist nicht eröffnet. Insbesondere findet sich keine Maßnahme, die einem der in (a) bis (j) genannten Ziele dient. Zu denken wäre am ehesten noch an den Fall des Art.XX(d) GATT 1994, wonach eine Maßnahme trotz eines Verstoßes gegen GATT-Vorschriften gerechtfertigt sein kann, wenn sie zur Durchsetzung bestimmter Gesetze erforderlich ist. Diesbezüglich lassen sich aber weder der indirekte Verwaltungsvollzug noch andere Prinzipien des Gemeinschaftsrechts wie das Wesen der EG als Zollunion in einer Weise darstellen, dass diese konkreten Anforderungen des Art.XX(d) GATT 1994 erfüllt wären. Es ist keine Maßnahme und auch kein Gesetz im Sinne der Norm bestimmbar.

B. Art. XXIV:8 und 5 GATT 1994 als Ausnahmevorschrift

Die Verstöße könnten jedoch durch Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 gerechtfertigt sein.

I. Allgemeines

Eine der Grundideen der WTO und des GATT ist das Prinzip der Meistbegünstigung. Danach müssen Begünstigungen, die einer Vertragspartei gewährt werden, automatisch auch allen anderen zugestanden werden. Gemäß Art.I:1 GATT 1994 verpflichten sich die WTO-Mitglieder, „bei Zöllen und Belastungen aller Art, die im Zusammenhang mit der Ein- oder Ausfuhr“ „auferlegt werden“, alle „Vergünstigungen“ und Vorteile, die den Waren eines Landes gewährt werden, auch allen „gleichartigen Waren“ aller anderen WTO-Mitglieder zu gewähren[874]. Die Meistbegünstigungsverpflichtung stellte damit die Konkretisierung des allgemeineren Nichtdiskriminierungs-

874 Vgl. umfassend: Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 158.

prinzips nach außen dar[875]. Dies verbietet es den WTO-Mitgliedern, im Hinblick auf die Modalitäten des Handelsverkehrs zwischen einzelnen Mitgliedern zu differenzieren[876].

Nun ist die EG nicht nur eigenständiges WTO-Mitglied, sondern zugleich eine Zollunion. Es werden demnach innerhalb der EG – und damit zwischen den EG-Mitgliedstaaten, die wiederum selbst WTO-Mitglieder sind – keine Zölle und Abgaben gleicher Wirkung und gegenüber Drittländern einheitliche Zölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben. Aus diesem Grund ist das Gebilde der Zollunionen jedoch nicht mit dem Prinzip der Meistbegünstigung vereinbar. Denn durch die Abschaffung aller Zölle und Abgaben gleicher Wirkung untereinander behandeln sich die Mitglieder der Zollunion untereinander besser als die jeweils anderen WTO-Mitglieder.

Gleichwohl besteht innerhalb der WTO eine allgemeine Übereinkunft, dass die Bildung von Zollunionen und Freihandelszonen – die es tatsächlich in großer Zahl gibt[877] – wünschenswert ist[878]. Auf diese Weise soll die wirtschaftliche Integration der teilnehmenden Länder gefördert werden, um dadurch auch insgesamt eine größere Freiheit des Handels herbeizuführen[879]. Die Vorteile der Handelsliberalisierung zwischen zumindest einigen WTO-Mitgliedern sollen gegenüber Nachteilen der diskriminierenden Effekte für die restlichen Parteien überwiegen[880]. Daher wurden in Art.XXIV GATT 1994 Rahmenbedingungen und Zulässigkeitsvoraussetzungen von Zollunionen und Freihandelszonen geregelt. Sind die dort genannten Voraussetzungen erfüllt, besteht eine Rechtfertigung für Verstöße gegen das Prinzip der Meistbegünstigung. Fraglich ist jedoch, ob auch andere Verstöße gegen GATT 1994 – wie etwa gegen Art.X:3(a) GATT 1994 – durch Art.XXIV GATT 1994 gerechtfertigt werden können. So könnte man argumentieren, dass die EG als Zollunion vor dem dargestellten Hintergrund auch im Hin-

875 Hilf/Oeter (*Göttsche*), *WTO-Recht*, S. 117.

876 Hilf/Oeter (*Göttsche*), *WTO-Recht*, S. 117 mwN.

877 Vgl. zur Zahl so genannter regionaler Integrationsabkommen WTO – *Synopse* (WT/REG/W/37), Rn. 2; Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, S. 194; grundlegend zu den Wechselwirkungen zwischen GATT und Regionalismus: Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 17 ff.

878 Vereinbarung zur Auslegung des Artikels XXIV des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens 1994, ABl. 1994 Nr. L 336, S. 16 ff.; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 248.

879 Art.XXIV:4 GATT 1994; Allen, *The European Common Market and the GATT*, S. 2.

880 Cremona, CMLRev. 38 (2001), S. 359 (363); vgl. umfassend zu ökonomischen und politischen Aspekten präferenzieller Abkommen: Cottier/Evtimov, ZEuS 2000, S. 477 (482 f.); vgl. zudem kritische Auseinandersetzung mit Art.XXIV GATT 1947: Dam, UChiLRev (30) 1963, S. 615 (622 ff.).

blick auf Art.X:3(a) GATT 1994 einen gewissen Sonderstatus erhalten müsse oder zumindest Art.X:3(a) GATT 1994 im Lichte des Art.XXIV GATT 1994 auszulegen sei.

II. Voraussetzungen des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994

Es wird zunächst vorausgesetzt, dass die EG die Anforderungen der Art.XXIV:8(a)(i) und (ii) und Art.XXIV:5(a) GATT 1994 für die Bildung einer Zollunion erfüllt. Diese Voraussetzungen sind[881]:

- die Abschaffung interner Handelsbarrieren für „annähernd den gesamten Handel" („*substantially all the trade*"),
- nach außen die Anwendung „im Wesentlichen derselben" („*substantially the same*") Zölle und Handelsvorschriften, sowie
- die Einhaltung der Bedingung, dass „die bei der Bildung der Zollunion […] eingeführten Zölle und Handelsvorschriften für den Handel" mit dritten Ländern „in ihrer Gesamtheit nicht höher oder einschränkender sind als die allgemeinen Belastungen durch Zölle und Handelsvorschriften, die in den teilnehmenden Gebieten" vorher bestanden.

Zu Recht wurde angemerkt, dass „jede dieser Voraussetzungen" in der Praxis „erhebliche Schwierigkeiten" bereitet[882]. Mit der Auslegung der genannten unbestimmten Rechtsbegriffe „annähernd den gesamten Handel" sowie „im Wesentlichen dieselben Zölle" haben sich Panel und Appellate Body im Verfahren *Turkey – Textiles* auseinandergesetzt[883]. Auf dieses Verfahren wird im Folgenden näher einzugehen sein. An dieser Stelle sei lediglich erwähnt, dass der Appellate Body hinsichtlich Art.XXIV:8(i) GATT 1994 ausführte[884]:

> „*It is clear, though, that "substantially all the trade" is not the same as all the trade, and also that "substantially all the trade" is something considerably more than merely some of the trade*".

In Bezug auf Art.XXIV:8(ii) GATT 1994 erkannte er[885]:

---

881 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 135; Trebilcock/Howse, *The Regulation of International Trade*, S. 199; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 248 ff.

882 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 135.

883 Panel *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/R), Rn. 9.56 ff.; Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 48 ff.

884 Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 48; vgl. zu Art.XXIV:8 GATT 1994 zudem: Panel *Canada – Automotive Industry* (WT/DS 139 und 142/R), Rn. 6.184 ff.

885 Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 49, 50.

„*However, sub-paragraph 8(a)(ii) does not require each constituent member of a customs union to apply the same duties and other regulations of commerce as other constituent members with respect to trade with third countries; instead, it requires that substantially the same duties and other regulations of commerce shall be applied. We agree with the Panel that: "the ordinary meaning of the term "substantially" in the context of subparagraph 8(a) appears to provide for both qualitative and quantative components. […]*"

„*We also believe that the Panel was correct in its statement that the terms of subparagraph 8(a)(ii), and, in particular, the phrase "substantially the same" offer a certain degree of "flexibility" to the constituent members of a customs union in the "creation of a common commercial policy". Here too we would caution that this "flexibility" is limited.*"

Die Formulierung „annähernd der gesamte Handel" ist demnach nicht gleichzusetzen mit derjenigen „gänzlich dem gesamten Handel". Außerdem wird den Mitgliedern einer Zollunion eine gewisse – wenn auch begrenzte – Flexibilität in der Handhabung ihrer gemeinsamen Handelspolitik zugestanden. Diese Interpretationen entsprechen der allgemeinen Ansicht im Schrifttum[886]. Eine abschließende Entscheidung, ob die EG tatsächlich alle genannten gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, liegt bisher nicht vor. Eine solche Entscheidung über die Vereinbarkeit einer Zollunion mit dem GATT erging bisher überhaupt erst einmal, da sowohl ein positives als auch negatives Votum im Konsens aller WTO-Mitglieder zu treffen ist und sich daher als sehr schwierig gestaltet[887]. Allerdings hat der Appellate Body in *Turkey – Textiles* in einem *obiter dictum* festgestellt, dass die Streitschlichtungsorgane der WTO auch über die Vereinbarkeit einer Zollunion mit Art.XXIV GATT 1994 entscheiden dürfen[888].

Jedenfalls können die genannten Interpretationen zu Art.XXIV GATT 1994 insoweit aufgegriffen werden, als dass Art.X:3(a) GATT 1994 von Zollunionen entweder gänzlich nicht beachtet werden muss oder entsprechend Art.XXIV:8 GATT 1994 so angewandt und ausgelegt wird, dass Zollunionen Gesetze etc. lediglich „annähernd" oder „im Wesentlichen" einheitlich anwenden müssen. Grundvoraussetzung für ein solches Vorgehen wäre al-

886 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 135 mwN.

887 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 134 (Zollunion zwischen der Tschechischen Republik und der Slowakei).

888 Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 60; vgl. hierzu auch Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 136.

lerdings, dass Art.XXIV GATT 1994 als Ausnahmevorschrift mit einer solchen Tragweite angesehen werden könnte.

III. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 als generelle Ausnahmevorschrift – Test des Appellate Body in *Turkey – Textiles*

Die Frage, ob Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 auch andere GATT 1994-Verstöße als gegen das Meistbegünstigungsprinzip des Art.I GATT 1994 rechtfertigen kann, ist unter WTO-Mitgliedern umstritten[889]. Teilweise wird vertreten, dass Art.XXIV lediglich einen Verstoß gegen Art.I GATT 1994 rechtfertigen könne[890]. Nach dieser Ansicht wäre ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 generell nicht durch Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 gerechtfertigt.

Die herrschende Gegenmeinung unter den WTO-Mitgliedern erkennt in Art.XXIV GATT 1994 einen allgemeinen Rechtfertigungsgrund für Verstöße gegen sämtliche Normen des GATT 1994[891]. Davon wird auch in der Literatur ganz überwiegend ausgegangen[892]. Mit dem allgemein gehaltenen Wortlaut des Art.XXIV lasse sich argumentieren, dass jedenfalls auch das Abweichen von sonstigen Gleichbehandlungsverpflichtungen gerechtfertigt sei[893].

Der Appellate Body hat in *Turkey – Textiles* nunmehr ausdrücklich anerkannt, dass unter Umständen eine Abweichung auch von anderen Vorschriften durch Art.XXIV GATT 1994 gerechtfertigt sein kann[894]. Das Panel hatte sich in erster Instanz noch der Gegenmeinung angeschlossen[895]. Der Appellate Body führte zu Art.XXIV:5 und 8 GATT 1994 aus[896]:

> „*First, in examining the text of the chapeau to establish its ordinary meaning, we note that the chapeau states that the provisions of the GATT*

889 WTO – *Synopse* (WT/REG/W/37), Rn. 26 ff.; vgl. hierzu auch: Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 137; Weiß/Herrmann, *Welthandelsrecht*, S. 252 ff.

890 WTO – *Synopse* (WT/REG/W/37), Rn. 27 („a“) mwN.

891 WTO – *Synopse* (WT/REG/W/37), Rn. 27 („b“) mwN.

892 Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 575/576: „*[Art.XXIV] establishes an exception to GATT obligations for regional arrangements […]*“ und S. 622: „*[…] reasons why a particular regional arrangement should be entitled to depart from the Most-Favored-Nation clause and other GATT obligations*“; Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 137.

893 Steinberger, *GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse*, S. 137.

894 Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 45.

895 Panel *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/R), Rn. 9.186 ff.

896 Appellate Body *Turkey – Textiles* (WT/DS 34/AB/R), Rn. 45, 46.

*1994 "*shall not prevent*" the formation of a customs union. We read this to mean that the provisions of the GATT 1994* shall not make impossible *the formation of a customs union. Thus, the chapeau makes it clear that Article XXIV may, under certain conditions, justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions, and may be invoked as a possible "defence" to a finding of inconsistency.*

*Second, in examining the text of the chapeau, we observe also that it states that the provisions of the GATT 1994 shall not prevent "*the formation of a customs union*". This wording indicates that Article XXIV can justify the adoption of a measure which is inconsistent with certain other GATT provisions only if the measure is introduced upon the formation of a customs union, and only to the extent that the formation of the customs union would be prevented if the introduction of the measure were not allowed."*

Der vom Appellate Body geschilderte Test besteht damit aus drei Bestandteilen, bei deren kumulativem Vorliegen ein Verstoß auch gegen andere WTO-Regelungen gerechtfertigt sein kann:

- es muss sich um eine Maßnahme bei der Bildung einer Zollunion handeln (*measure introduced upon the formation of a customs union*)
- diese Maßnahme muss zur Bildung der Zollunion notwendig sein (*formation of customs union prevented if measure were not allowed*), und
- die Zollunion muss als solche die Voraussetzungen des Art.XXIV GATT 1994 erfüllen.

IV. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 im Wechselspiel mit Art.X:3(a) GATT 1994

Können diese dargestellten Grundsätze nun zu der Rechtfertigung eines Verstoßes gegen Art.X:3(a) GATT 1994 führen?

1. Test des Appellate Body in *Turkey – Textiles*

Dies wäre der Ansicht des Appellate Body folgend nur dann möglich, wenn die im Verfahren *Turkey – Textiles* entwickelten Voraussetzungen vorlägen.

Es soll, wie erwähnt, davon ausgegangen werden, dass die EG als Zollunion die Voraussetzungen des Art.XXIV GATT 1994 grundsätzlich erfüllt. Dahingestellt sei zudem, ob der indirekte Verwaltungsvollzug und die daraus resultierende uneinheitliche Rechtsanwendung als „Maßnahme" (*measure*) im Sinne der Rechtsprechung des Appellate Body charakterisiert werden können. Entscheidend ist vor allem, ob die uneinheitliche Rechtsanwendung eine Maßnahme „bei der Bildung" (*upon formation*) der Zollunion ist und

noch dazu eine solche, die „zur Bildung der Zollunion notwendig“ (*formation prevented if measure not allowed*) war.

Es ist bereits äußerst fraglich, ob die EG sich noch „bei der Bildung der Zollunion“, also im Entstehungsstadium befindet. Gemäß Art. 23 Abs. 1 EGV ergibt sich bereits aus dem Primärrecht der EG, dass sie eine Zollunion ist. Das Zollrecht ist nahezu umfassend harmonisiert. Zwar entwickelt sich die EG auch im zollrechtlichen Bereich laufend weiter. Ob aber die uneinheitliche Anwendung des Zollrechts als Maßnahme „bei der Bildung der Zollunion“ charakterisiert werden kann, darf zu Recht bezweifelt werden. Von einer lediglich übergangsbedingten uneinheitlichen Rechtsanwendung könnte allenfalls dann ausgegangen werden, wenn die Organisation der Zollverwaltungen – bestehend aus rein nationalen Behörden – ein notwendiger Zwischenschritt auf dem Weg zu einer einheitlichen, europäischen Zollverwaltung wäre.

Dagegen spricht aber, dass das Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs und die daraus resultierende Anwendung des EG-Zollrechts durch nationale Zollbehörden als Ursache der festgestellten ungleichen Rechtsanwendung auf einem Grundprinzip des EG-Rechts beruhen. Der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch nationale Behörden ist als Regelfall vorgesehen. Eine Entwicklung hin zum unmittelbaren Vollzug des EG-Zollrechts durch Organe der Gemeinschaft ist nicht absehbar. Anders als etwa im Deutschen Reich, wo nach 1870/71 die Zollverwaltung noch bei den mächtigen Staaten lag, mit der Weimarer Republik aber auf das Reich überging[897], ist ein Kompetenzwechsel weg von nationalen Behörden hin zu einer europäischen Zollbehörde in der EG mehr als unwahrscheinlich. Von einer übergangsbedingten uneinheitlichen Rechtsanwendung kann also keine Rede sein. Selbst wenn dies so wäre, müsste man sich fragen, ob die Zollunion selbst ohnehin nicht bereits zum jetzigen Zeitpunkt als gänzlich errichtet zu bewerten ist, unabhängig vom Charakter ihres Verwaltungsvollzugs.

Die uneinheitliche Rechtsanwendung müsste darüber hinaus zur Bildung der Zollunion notwendig sein. Es stellt sich also die Frage, ob die Errichtung einer Zollunion nur durch die entsprechende Maßnahme möglich wäre. Diesbezüglich könnte angeführt werden, dass die EG und damit auch die Zollunion in dieser Form nicht existieren würden ohne das Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs, da dieses ein fundamentaler Grundsatz zur Ausführung des Gemeinschaftsrechts innerhalb der EG ist.

897 v. Mangoldt/Klein/Starck (*Schlette*), *GG*, Art. 108, Rn. 19.

Der Nachweis für eine solche Behauptung wird aber nur schwer zu führen sein. Denn zum Erreichen eines Ziels gibt es in der Regel mehrere Wege. Dass die Einführung des indirekten Verwaltungsvollzugs ohne Alternative ist oder war, trifft nicht zu. So könnte zumindest für den Vollzug des Zollrechts in Form einer Ausnahmeregelung der gemeinschaftsunmittelbare Vollzug in Betracht gezogen werden, ohne dass grundsätzlich vom Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs im Gemeinschaftsrecht abgerückt werden müsste. Zudem lässt sich anführen, dass die EG dann schlicht von einem falschen Grundprinzip ausgeht, wenn sie sich außerstande sieht, Art.X:3(a) GATT 1994 zu befolgen. Eine Beachtung des Art.X:3(a) GATT 1994 würde die Errichtung einer Zollunion wie der EG jedenfalls nicht grundsätzlich verhindern, so dass es auch an der Voraussetzung der Notwendigkeit fehlt. Die Schaffung einer Zollunion ist auch und gerade bei einheitlicher Rechtsanwendung – beispielsweise im Rahmen einer einheitlichen Zollverwaltung – möglich.

Die festgestellte uneinheitliche Rechtsanwendung ist daher nicht „notwendig“ zur Bildung der Zollunion EG. Damit sind – dem Ansatz des Appellate Body folgend – die Voraussetzungen des Tests aus *Turkey – Textiles* nicht erfüllt, so dass eine Rechtfertigung gemäß Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 nicht erfolgen kann.

2. Problematik der subjektiven Auslegung

Gegen einen Rückgriff auf Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 spricht zudem die Gefahr, dass Art.X:3(a) GATT 1994 dann subjektiv, und nicht allein objektiv ausgelegt würde. Gewährte man es der EG als Zollunion, die Rechtsanwendung lediglich „annähernd“ einheitlich und verbunden mit einer gewissen Flexibilität vorzunehmen, würde Art.X:3(a) GATT 1994 der EG gegenüber weniger streng ausgelegt als gegenüber anderen WTO-Mitgliedern. Solche unterschiedlichen Standards könnten weitergehende negative Auswirkungen haben. Es besteht die Gefahr der Rechtsunsicherheit und der ungleichen Behandlung der jeweiligen WTO-Mitglieder. Art.X:3(a) GATT 1994 wäre nicht mehr allgemein bestimmbar, sondern anfällig, im konkreten Fall aufgrund jeweils neuer Umstände aufgeweicht zu werden.

3. EG ist eigenständiges WTO-Mitglied

Auch der Umstand, dass die EG nicht „bloß“ eine Zollunion ist, sondern zusätzlich – im Gegensatz zu allen anderen Zollunionen – auch eigenständiges WTO-Mitglied, lässt sich gegen die Anwendung des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 als Rechtfertigung im konkreten Fall anführen. Das Erfordernis der einheitlichen Rechtsanwendung wird an die EG *als WTO-Mitglied* gestellt, nicht an die EG als Zollunion. Natürlich ist die EG als Zollunion zahl-

reichen anderen Zollunionen in ihrer Funktionsfähigkeit überlegen. Der Binnenmarkt ist verwirklicht und das Zollrecht in relativ weiten Teilen harmonisiert. Flankiert wurde diese Entwicklung zudem von einem politischen Prozess, in welchem die EG-Mitgliedstaaten Kompetenzen an die EG abgetreten haben und dies auch weiterhin tun werden. Die EG ist als Zusammenschluss von Nationalstaaten in der Welt sicherlich ohne Beispiel. Aufgrund dieser Konstellation wurde sie als eigenständiges Mitglied in die WTO aufgenommen. Hieraus folgen aber auch die Verpflichtungen, die eine solche Mitgliedschaft nach sich ziehen. Die EG muss sich nicht allein als Zollunion den Regelungen des WTO-Rechts stellen – in dieser Hinsicht steht sie sicherlich, insbesondere im Vergleich zu anderen Zollunionen, gut da – sondern eben auch als WTO-Mitglied. Daher kann sie sich nicht mehr auf Rechtfertigungsgründe berufen, die sich allein aus ihrem Charakter als (bloßer) Zollunion ergeben.

V. Ergebnis

Es sprechen zahlreiche Argumente gegen die Anwendung des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 als eine wie auch immer geartete Ausnahmeregelung zu Art.X:3(a) GATT 1994. Daher kommt eine Rechtfertigung der uneinheitlichen Rechtsanwendung gemäß Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 nicht in Betracht. Dasselbe gilt für eine einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 zugunsten der Zollunion EG.

Vertritt man die Ansicht der Mindermeinung, ist eine Rechtfertigung von anderen Verstößen als gegen Art.I GATT 1994 generell abzulehnen und Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 bereits aus diesem Grunde nicht einschlägig. Eine Rechtfertigung ist aber auch nicht möglich, wenn man der herrschenden Meinung folgt, die unter bestimmten Voraussetzung Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 als allgemeinen Rechtfertigungsgrund anerkennt. Denn es liegen die für eine solche Rechtfertigung generell erforderlichen Voraussetzungen nicht vor. Es ist nicht ersichtlich, dass die uneinheitlichen Rechtsanwendungen der in Kapitel III erkannten Art „bei der Bildung“ der EG als Zollunion erfolgten oder zur Bildung dieser Zollunion „notwendig“ sind. Zudem spricht die gleichzeitige WTO-*Mitgliedschaft* der EG, die damit nicht bloße Zollunion ist, sondern sich auch als Mitglied den Verpflichtungen des GATT stellen muss, gegen eine wie auch immer geartete Rechtfertigung oder Auslegung zugusten der EG. Auch die Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 wird somit durch Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 nicht berührt.

Der Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 ist nicht gemäß Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 zu rechtfertigen. Auch eine Auslegung des Art.X GATT 1994 im Lichte des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994 kommt nicht in Betracht.

C. Die föderative Struktur der EG

Eine solche Rechtfertigung könnte sich jedoch aufgrund der Struktur der EG als föderatives System ergeben. Ähnlich äußerte sich die EG im Panel-Verfahren *EC – Selected Customs Matters*[898]:

> „*The US case constitutes an unprecedented attack on fundamental principles of the EC legal order. By challenging the involvement of the customs authorities of the EC member States in the administration of EC customs law, the United States is essentially requesting the EC to establish an EC customs agency. This runs counter to the principle of executive federalism in the EC legal order, according to which EC law is generally implemented through the authorities of the member States.*
>
> *[...]*
>
> *Moreover, whereas the EC fully respects the right of the United States to opt for a centralized system of customs administration and judicial review, it believes its own constitutional choice of a system based on federal principles deserves an equal measure of respect.*"

Die EG führt also ganz allgemein ihre konstitutionelle Ordnung, welche auf föderativen Grundsätzen („*federal principles*") basiere, an, um sich argumentativ gegen die Vorwürfe der USA zu wehren. Als konkreten Rechtfertigungsgrund benannte die EG ihre (vorgeblich) föderative Rechtsordnung nicht, so dass sich das Panel im Ergebnis auch nicht diesbezüglich äußerte. Es ist jedoch fraglich, ob eine dahingehende Argumentation rechtlich überzeugen könnte.

I. Die EG als föderatives System

Inwieweit weist die EG überhaupt föderative Strukturelemente auf? Unter Föderalismus versteht man die Idee der Vielfalt in der Einheit[899], oder auch die Einheit in der Verschiedenheit[900]. Die föderalistische Idee basiert auf verschiedenen Grundlagen; sie ist weder allein mit einer bestimmten staatlichen Gliederung noch mit einer konkreten Staatsform zu erlangen[901]. Ganz allgemein bezeichnet Föderalismus einen Bund von mehreren, weitgehend

898 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 4.389, 4.392, zum Begriff „*executive federalsim*" siehe Rn. 2.13 mwN.

899 J. Ipsen, *Staatsrecht I*, S. 207.

900 C. J. Friedrich, PVS 1964, S. 154 (158).

901 Dennewitz, *Der Föderalismus*, S. 21; vgl. umfassend zu den Grundprinzipien des Föderalismus: Deuerlein, *Föderalismus*, S. 101 ff.

selbständigen Teilen[902]. Als politisches Grundprinzip ist er „die freie Einung von differenzierten, grundsätzlich gleichberechtigten, in der Regel regionalen politischen Gesamtheiten, die auf diese Weise zu gemeinschaftlichem Zusammenwirken verbunden werden sollen“[903]. Sinn und Aufgabe einer föderativen Ordnung können insbesondere darin bestehen, eine politische Einheit zu bilden, ohne die Besonderheiten der Glieder aufzuheben[904]. Weltweit leben knapp die Hälfte der Weltbevölkerung in Staaten mit bundesstaatlicher oder föderativer Organisation[905].

Die Idee des Föderalismus kann geschichtlich, politisch, geographisch oder philosophisch betrachten werden. Bereits in der Vergangenheit haben sich mit ihr viele Gelehrte wie *Hugo Grotius*, *Montesquieu*, die Autoren des „Federalist“ im Zusammenhang mit der amerikanischen Verfassung (*Hamilton*, *Madison* u.a.), aber auch *Rousseau*, *Kant* und *de Tocqueville* befasst[906]. Hier ist allein der Begriff des Föderalismus im staatsrechtlichen Sinne interessant. So ist beispielsweise der (deutsche) Bundesstaat eine staatsrechtliche Erscheinungsform des Föderalismus, wobei der Begriff des Bundesstaats aber nicht mit dem des Föderalismus gleichzusetzen ist[907]. Denn der Föderalismus weist auch staatsrechtlich einen großen Gestaltungsreichtum auf[908], die Vielfalt seiner Formen ist eines seiner Hauptmerkmale[909]. Dadurch ist er begrifflich sehr schwer zu fassen, eine allgemeingültige Definition kaum möglich[910].

Regelmäßig wird Föderalismus in Abgrenzung zum Unitarismus, also dem Einheitsstaat, und dem Partikularismus oder Separatismus erklärt. Die wichtigsten Elemente der Staatsorganisation des Einheitsstaats sind nur im Gesamtstaat vorhanden; einzelne, untergeordnete Regionen bilden lediglich reine Verwaltungsstellen[911]. Der Partikularismus dagegen ist mit seinem

902 Brockhaus, *Enzyklopädie*, Band 9, S. 436.
903 Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, S. 97.
904 Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, S. 97.
905 Maier, AöR 1990, S. 213 (215) (Stand 1990).
906 Vgl. nur C. J. Friedrich, PVS 1964, S. 154 (155) mwN.
907 Maunz/Dürig (*Herzog*), *Grundgesetz*, Art. 20, IV. Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat, Rn. 14 (*Stand: 08/2005*); so auch Badura, Peter, Die „Kunst der föderalen Form“ in: Badura/Scholz (Hrsg.), *Festschrift Lerche*, S. 369 (371).
908 Badura, Peter, Die „Kunst der föderalen Form“ in: Badura/Scholz (Hrsg.), *Festschrift Lerche*, S. 369 (371).
909 Isensee/Kirchhof (*Kimminich*), *Handbuch des Staatsrechts – Band I (1995)*, § 26 Rn. 3.
910 Vgl. etwa streitige Diskussion über den Föderalismus im Anschluss an die Referate von Bülck und Lerche in: VVDStRL 21 (1964), 105 ff.
911 Brockhaus, *Enzyklopädie*, Band 9, S. 436.

Streben, die Interessen der staatlichen Teilgebiete gegenüber der übergeordneten staatlichen Gemeinschaft durchzusetzen, eine übersteigerte Form des Föderalismus, der Separatismus hat gar die Lösung vom Gesamtstaat zum Ziel[912]. Eine anschauliche Erläuterung der Bedeutung des Föderalismus ist aber vor allem anhand konkreter Beispiele aus der Staatenwelt zu erreichen, in denen unstreitig ein föderatives System besteht.

1. USA

Prominentestes Beispiel einer durch den Föderalismus geprägten Staatsform sind die bundesstaatlich organisierten USA. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass jeder Bürger zwei Gemeinschaften angehört: dem jeweiligen Bundesstaat und der Nation; gleichzeitig wird aber zwischen diesen beiden Ebenen der Gemeinschaft streng unterschieden[913]. Jede hat ihr eigenes Regierungssystem und einen eigenen Zuständigkeitsbereich[914]. Eine Vermischung findet prinzipiell nicht statt. So ist beispielsweise der Vollzug von Bundesrecht durch die einzelnen Staaten grundsätzlich nicht vorgesehen. Bundesbehörden führen Bundesrecht aus, die Staaten das auf Staatenebene erlassene Recht. Die Verteilung der Verwaltungsbefugnisse folgt damit im Grundsatz der Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse[915]. Gesamtstaat und Bundesstaaten führen daher für die ihnen jeweils zugewiesenen Materien grundsätzlich sowohl die gesetzgebende als auch die vollziehende und rechtsprechende Gewalt aus.

2. Deutschland

Eine deutlich andere Erscheinungsform des Bundesstaats findet sich, insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Exekutivbefugnisse, in Deutschland. Gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Bundesstaatlichkeit bedeutet auch hier die Verteilung der Befugnisse und Aufgaben auf zwei Ebenen der Staatlichkeit, von denen sich nur die eine auf das Gesamtterritorium des Staates erstreckt,

912 Creifelds, *Rechtswörterbuch*, S. 480.

913 C. J. Friedrich, PVS 1964, S. 154 (158).

914 Zur Kompetenzverteilung in den USA: Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, S. 143 ff., 224 ff.; umfassend zu den Zuständigkeiten der Bundesstaaten und des Gesamtstaats: Sullivan/Gunther, *Constitutional Law*, S. 87 ff.

915 Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, S. 224.

während die andere aus mehreren regional beschränkten Staaten zusammengesetzt ist[916].

Allerdings sieht das Grundgesetz eine andere Organisation des Bundesstaats vor als die amerikanische Verfassung. In Deutschland werden die jeweiligen Zuständigkeiten nach Materie *und* Funktion unterschiedlich verteilt. So liegt in bestimmten Bereichen die Gesetzgebung im Kompetenzbereich des Gesamtstaates, während der Vollzug dieser Bundesgesetze dagegen Sache der Gliedstaaten ist. Die Ausführung der Bundesgesetze ist gemäß Art. 83 GG von verfassungswegen sogar grundsätzlich den Ländern zugewiesen, so dass der Bund weitergehende Gesetzgebungskompetenzen als Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen hat[917]. Als Grund für den Vollzug (auch) der Bundesgesetze durch Landesbehörden können eine größere Bürgernähe sowie weniger Eingriffe in die Unabhängigkeit der Länder angeführt werden.

3. EG

In Bezug auf die Frage, inwieweit die EG ein föderatives Gebilde ist, muss zunächst festgehalten werden, dass es sich bei der EG um keinen Staat handelt und damit auch nicht um einen Bundesstaat wie die USA oder Deutschland[918]. Die EG stellt vielmehr einen Staatenverbund bzw. eine supranationale internationale Organisation dar. Hieraus wird vereinzelt abgeleitet, dass eine Einordnung der EG als föderal oder föderalistisch generell nicht sinnvoll sei; auch deduzierte Folgerungen oder Analogien für ihre Gliedstellungen aus anerkannten Verfassungsprinzipien des Bundesstaates seien nicht angebracht, insbesondere nicht solche aus der Bundesstaatlichkeit Deutschlands[919].

Es wird indes auch von dieser Ansicht anerkannt, dass die EG zumindest hinsichtlich ihrer Aufgaben- und Zuständigkeitsausstattung im Verhältnis zu den EG-Mitgliedstaaten als föderal zu kennzeichnen ist[920]. Daher könnte gerade der im Zentrum dieser Untersuchung liegende indirekte Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts ein stark föderatives Element der EG darstellen. Denn durch die grundsätzliche Zuständigkeit in Verwaltungsan-

916 Maunz/Dürig (*Herzog*), *Grundgesetz*, Art. 20, IV. Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat, Rn. 2 (*Stand: 08/2005*).

917 Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, S. 104.

918 Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (180).

919 H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 161, 192, 212; ebenfalls kritisch: Hertel, Wolfram, Formen des Föderalismus in: Graf Vitzthum (Hrsg.) *Europäischer Föderalismus*, S. 13 (18).

920 H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 192.

gelegenheiten werden die EG-Mitgliedstaaten gegenüber der EG gestärkt. Tatsächlich wird das Gemeinschaftsrecht in den meisten Bereichen von den Mitgliedstaaten ausgeführt. Sie wenden dabei primär Gemeinschaftsrecht an. Sollte dies keine eigenen Regelungen vorsehen, kommt das jeweilige nationale Recht zur Anwendung. Es zeigen sich demnach insbesondere in der Durchführung des Gemeinschaftsrechts föderale bzw. föderative Elemente[921]. Verglichen mit den dargestellten Systemen der USA und der Bundesrepublik Deutschland folgt die EG in ihrem föderativen Charakter somit dem kontinentalen, also dem deutschen Modell föderativer Organisation[922]. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass der Verwaltungsvollzug grundsätzlich bei den einzelnen Gliedern oder Gliederungen angesiedelt ist[923], was auch auf den Einfluss deutscher bundesstaatlicher Erfahrungen zurückzuführen ist[924]. Zwar handelt es sich bei der EG nicht um einen Bundesstaat. Sie besitzt jedoch eine föderative Grundstruktur; diese ist durch unmittelbar durchgreifende Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane für die Bürger und Staaten der EG einerseits, und dem Fortbestand der EG-Mitgliedstaaten mit ebenfalls eigenen Zuständigkeiten andererseits gekennzeichnet[925].

Es ist daher festzuhalten, dass das föderale Prinzip ein wesentliches Element der Gemeinschaftsverfassung darstellt[926]. Dies gilt zumindest für den Bereich des indirekten Verwaltungsvollzugs. Teilweise wurde daher auch von „supranationalem Föderalismus“[927], „föderativen Grundsätzen“[928], der „föderativen Verfassung der Europäischen Union“[929] oder von einem „mehr oder weniger ausgeprägten Föderalismus“ der EG[930] gesprochen. Im Ergeb-

921 So zutreffend Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (183).

922 Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (186).

923 Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (186/187).

924 Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (186).

925 Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I*, S. 650.

926 Everling, Ulrich, Zur föderalen Struktur der Europäischen Gemeinschaft in Hailbronner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Doehring*, S. 179 (197); als „im Ansatz schon heute ‚föderale‘ Konstruktion“ wird die EG bezeichnet von: von Bogdandy (Hrsg.) (*Oeter*), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 117.

927 von Bogdandy, *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, S. 61.

928 Zuleeg, NJW 2000, S. 2846 (2846).

929 Badura, Peter, Die föderative Verfassung der Europäischen Union in Kästner u.a. (Hrsg.), *Festschrift Heckel*, S. 695 (695).

930 Creifelds, *Rechtswörterbuch*, S. 480.

nis dürfte es damit unstreitig sein, dass die EG eine föderative Struktur aufweist.

Im Rahmen des Panel-Verfahrens *EC – Selected Customs Matters* hat sich die EG konsequenter Weise darauf berufen, dass das Verwaltungsprinzip des indirekten Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die EG-Mitgliedstaaten als „*executive federalism*“ bezeichnet werden könne[931].

II. Art.XXIV:12 GATT 1994

Aufgrund dieser föderativen Struktur der EG könnte Art.XXIV:12 GATT 1994 Auswirkungen auf die vorliegende Problematik haben. Dieser lautet:

> „*Each contracting party shall take such reasonable measures as may be available to it to ensure observance of the provisions of this Agreement by the regional and local governments and authorities within its territories*“

In *EC – Selected Customs Matters* entschied das Panel zu dieser Frage[932]:

> “*Therefore, Art. XXIV:12 of the GATT 1994 has no impact upon our examination of the United States' claims under Article X:3(a) of the GATT 1994.*“

Diese Einschätzung des Panels (die letztlich nicht Gegenstand des Berufungsverfahrens war[933]), dass nämlich Art.XXIV:12 GATT 1994 keine Auswirkungen auf den zu entscheidenden Fall habe, ist nicht frei von Bedenken. Es wird daher zu untersuchen sein, ob der Verstoß der EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994 nicht doch gemäß Art.XXIV:12 GATT 1994 zu rechtfertigen ist. Die EG selbst hatte argumentiert, dass eine Auslegung, wonach Art.X:3(a) GATT 1994 die Kompetenzverteilung innerhalb der EG beeinträchtige, gegen Art.XXIV:12 GATT 1994 verstoße[934].

Der vorliegende Fall zeichnet sich dadurch aus, dass nationale Zollverwaltungen gemeinschaftliches Zollrecht anwenden. Daraus resultieren Verstöße gegen das GATT. Die Norm des Art.XXIV:12 GATT 1994 könnte als eine Art *federal clause*[935] zu verstehen sein. Sie würde dann beispielsweise den

---

931 EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), FWS, Rn. 17; Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 2.13 mwN.

932 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.145.

933 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 305 ff.

934 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.136.

935 WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830.

Besonderheiten eines Bundesstaates oder ähnlich strukturierten Staatengebildes dadurch Rechnung tragen, dass an die Stelle einer Verpflichtung der *regional governments* zur Einhaltung der GATT-Vorschriften – wie vorliegend Art.X:3(a) GATT 1994 – eine Überwachungspflicht der Bundesregierung tritt[936]. Erfüllt die Bundesregierung diese Überwachungspflicht, fallen dennoch vorliegende Verstöße der *regional governments* nicht mehr ins Gewicht. Das Panel vertrat dagegen die Ansicht, dass insbesondere aus der Formulierung „*shall*" in Art.XXIV:12 GATT 1994 geschlossen werden müsse, dass es sich bei der Vorschrift eben nicht um einen wie auch immer gearteten Rechtfertigungsgrund, sondern allein um eine weitere, positive Verpflichtung handele[937]. Aus Art.X:3(a) GATT 1994 lasse sich zwar nichts entnehmen, was dagegen spräche, dass die EG ihr Zollrecht generell durch die Zollverwaltungen der EG-Mitgliedstaaten ausführen lasse[938]. Ein Rechtfertigungsgrund für daraus resultierende Verstöße gegen Art.X GATT 1994 sei in Art.XXIV:12 GATT 1994 aber nicht zu sehen[939].

Ob Art.XXIV:12 GATT 1994 tatsächlich ohne Einfluss auf diese Problematik bleiben sollte, ist insbesondere vor dem Hintergrund bisheriger Panel-Entscheidungen zu erörtern.

1. GATT-Panel-Entscheidungen

Art.XXIV:12 GATT 1947, welcher mit dem des GATT 1994 identisch ist, war Gegenstand einiger Entscheidungen von GATT-Panels.

a. *Canada – Gold Coins (nicht angenommen)*

Im Jahre 1985 setzte sich ein GATT-Panel in der Entscheidung *Canada – Gold Coins* mit Art.XXIV:12 GATT 1947 auseinander. Zwar wurde das Votum des GATT-Panels von den Vertragsparteien nicht angenommen[940], doch sind dessen rechtliche Erwägungen – zumal sie sehr ausführlich ausfallen – durchaus von einiger Relevanz. Streitgegenstand war eine Maßnahme der kanadische Provinz Ontario. Diese hatte ihr Provinzrecht in Form des *Retail Sales Acts* abgeändert. Durch die Änderung wurde nunmehr bestimmt, dass in kanadischen Münzstätten geprägte Goldstücke (*Maple Leaf Gold Coins*) von der örtlichen Einzelhandelsumsatzsteuer (*retail sales tax)* befreit werden. Hierin sah Südafrika – im Ergebnis zu Recht – einen Verstoß gegen die

936 Vgl. zu diesem Interpretationsansatz: Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, S. 111.
937 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.144.
938 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.141.
939 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.144.
940 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen).

so genannte Inländergleichbehandlung des Art.III:2 GATT 1947, also dem Gebot, importierte Waren gegenüber inländischen nicht zu benachteiligen[941]. Südafrika behauptete, dass insbesondere südafrikanische Krügerrands als konkurrierende Produkte von der Regelung betroffen seien und nunmehr benachteiligt würden. Man warf der kanadischen Bundesregierung vor, gegen ihre Verpflichtung aus Art.XXIV:12 GATT 1947 verstoßen zu haben, da sie keine geeigneten Maßnahmen (*reasonable measures*) ergriffen habe, um die Provinz Ontario von ihrer Regelung abzubringen.

In der Entscheidung ging es insbesondere um zwei Problemkreise:

– zum einen den der Anwendbarkeit des Art.XXIV:12 GATT 1947, und
– zweitens um die Frage, welche Auswirkungen Art.XXIV:12 GATT 1947 auf andere GATT-Regelungen hat, insbesondere ob die Anwendbarkeit anderer Regelungen durch Art. XXIV:12 GATT 1947 begrenzt wird.

Hinsichtlich der ersten Frage entschied das Panel, dass Art.XXIV:12 GATT 1947 nur im Rahmen solcher regionaler oder örtlicher Maßnahmen anwendbar sei, die von der jeweiligen Bundesregierung nicht kontrolliert werden könnten, da sie nicht in deren von der Verfassung vorgesehenen Zuständigkeitsbereich fielen[942]. Dies gehe aus der Entstehungsgeschichte (*drafting history*) der Norm hervor, da die Vertragsparteien während der Verhandlungen jeweils geäußert hätten, eine Regelung für die Fälle treffen zu wollen, in denen eine Bundesregierung nicht zuständig sei bzw. ihr keine Mittel zur Verfügung stünden, regionale Regierungen zu kontrollieren[943].

In Bezug auf die zweite Frage argumentierte Kanada, dass es bei Maßnahmen regionaler Verwaltungsstellen nicht an die Inländergleichbehandlung des Art.III GATT 1947 gebunden sei, sondern aus Art.XXIV:12 GATT 1947 folge, dass die Bundesregierung lediglich durch alle in ihrer Macht stehenden, geeigneten Maßnahmen die Beachtung des GATT sicherstellen müsse[944]. Eine weitere Verpflichtung obliege ihr nicht, wenn die innerstaatliche verfassungsrechtliche Situation andere Maßnahmen nicht zuließe. Insoweit habe Kanada alles ihm mögliche unternommen. Die Verpflichtung des Art.XXIV:12 GATT 1947 tritt aus kanadischer Sicht damit teilweise an die Stelle anderer Verpflichtungen aus dem GATT. Jedenfalls sollen solch andere Verpflichtungen in den Fällen verdrängt werden, in denen es mangels Zu-

941 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 82.
942 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 56.
943 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 56 mwN.
944 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 37.

ständigkeit der Bundesregierung an Kontrollmöglichkeiten gegenüber regionalen Stellen fehlt.

Südafrika führte dagegen an, dass Art.XXIV:12 GATT 1947 nicht generell die Anwendbarkeit anderer Normen des GATT ausschließen könne[945]. Auch Staaten mit föderativen Strukturen müssten sich an alle GATT-Vorschriften halten, und zwar in der Form, dass auch alle regionalen Stellen die Vorschriften zu befolgen hätten und die Bundesregierung dies sicherstellen müsse[946].

Interessanterweise hat sich auch die EG (damals noch EWG) innerhalb des Verfahrens in einer Stellungnahme zu genau dieser Thematik geäußert[947]:

> „*In a statement to the Panel, the European Economic Community expressed its concerns that no precedent should be established in relation to Article XXIV:12 which could affect contracting parties' confidence in obligations undertaken by federal states. It would be unacceptable if the Panel found that Article XXIV:12 could allow a local or regional authority to free itself from any GATT obligation undertaken by the central government. GATT obligations are addressed to governments. In international law, a government represents a country in its entirety. Article XXIV:12 simply recognizes the fact that federal states may have difficulties in implementing their GATT obligations because of their particular administrative or legal structures. In the opinion of the Community, even if it were to be determined to the complete satisfaction of the parties to the dispute that "reasonable measures" had been taken, there would be an unacceptable gap in the implementation of the General Agreement if the Panel were to interpret Article XXIV:12 in such a way as to limit the obligations of certain contracting parties. The Note to Article III:1 furthermore confirmed that contracting parties were not allowed to maintain under Article XXIV:12 measures which are inconsistent with the letter and spirit of GATT; the only relief from the obligation to eliminate such measures was that, in case of serious administrative and financial difficulties, some time could be allowed for their elimination.*"

Die EG wehrte sich demnach entschieden dagegen, in Art.XXIV:12 GATT 1947 eine Möglichkeit zu sehen, die Anwendbarkeit anderer Normen des GATT einzuschränken. Selbst für den Fall, dass die Verpflichtung aus Art.XXIV:12 GATT 1947 durch die Ergreifung geeigneter Maßnahmen si-

945 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 29.
946 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 31.
947 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 48.

chergestellt werde, solle dies keine Auswirkungen auf einen gegebenenfalls vorliegenden Verstoß gegen andere GATT-Normen haben. Es bliebe nach Ansicht der EG bei einem Verstoß. Eine Rechtfertigung sei nicht gegeben. Möglich sei lediglich ein Zeitaufschub zur Behebung der jeweiligen rechtswidrigen Maßnahme. Diese Argumentation widerspricht dem jetzigen Vorgehen der EG in *EC – Selected Customs Matters*. Hier versuchte sie, Art.XXIV:12 GATT 1994 zu ihren Gunsten im Rahmen der „*federal-clause*"-Problematik anzubringen.

Das Panel im Fall *Canada – Gold Coins* jedenfalls verwies in seinen Entscheidungsgründen zunächst auf Art. 27 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK)[948]:

> „*The Panel noted that it is a well-established principle of international law that a party to a treaty may not invoke the provisions of its internal law, including its constitutional law, as justification for the failure to perform the treaty.*"

Im Ergebnis entschied es, dass Art.XXIV:12 GATT 1947 nicht die Anwendbarkeit anderer Normen des GATT begrenze[949]. Hierbei ging es konkret auf den Wortlaut der Norm ein[950]:

> „*Only a rule that applies to local governments can be „observed" by them.*"

Auswirkungen habe Art.XXIV:12 GATT 1947 in Bezug auf einen Verstoß gegen Vorschriften des GATT lediglich auf Rechtsfolgenseite. So beschränke sich die Verpflichtung aller Mitgliedstaaten darauf, eine Erfüllung (*implementation*) der Vorschriften durch geeignete Maßnahmen herbeizuführen. Die Rücknahme einer GATT-widrigen Maßnahme selbst könne dagegen nicht verlangt werden[951]. Gleichzeitig bleibe es aber bei dem festgestellten Verstoß gegen die konkrete GATT-Vorschrift. Dies könne im Ergebnis zu einer Verpflichtung des sich GATT-widrig verhaltenden Staates zur Leistung von Schadensersatz führen[952]. Sinn und Zweck des Art.XXIV:12 GATT 1947 ließen sich nur so erreichen, dass man verfassungsmäßigen Schwierigkeiten von Staaten mit föderalen Strukturen bei der Überwachung regionaler

948 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 53.
949 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 64.
950 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 63.
951 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 64, 62.
952 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 65.

Stellen entgegenkomme, ohne dass dies zu einem Ungleichgewicht von Rechten und Pflichten der anderen Vertragsparteien führe[953].

b. *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC* bzw. *US)*

In zwei weiteren Fällen vor GATT-Panels, deren Entscheidungen im Gegensatz zu der des *Canada – Gold Coins* Verfahrens von den Vertragsparteien angenommen wurden, fand sich wiederum Kanada in zentraler Verteidigungsposition. Es handelt sich um die Fälle *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC* bzw. *US)* aus den Jahren 1988 und 1992[954].

Beiden Verfahren lag in etwa der gleiche Sachverhalt zugrunde. Stein des Anstoßes waren so genannte *liquor boards*, die in allen kanadischen Provinzen existierten. Nach kanadischem Recht unterliegt die Regelung der Ein- und Ausfuhr von Waren der Zuständigkeit des Bundes. Vertrieb und Belieferung von alkoholischen Getränken wird dagegen ausschließlich durch die Provinzen geregelt. Die einschlägigen Gesetze sahen insoweit vor, dass Vertrieb und Lieferung alkoholischer Getränke grundsätzlich nur durch die erwähnten *liquor boards* vorgenommen werden können. Dies führte im Ergebnis zu einer Monopolstellung der *liquor boards* auch für die Einfuhr alkoholischer Getränke.

Gegen diese Regelungen gingen im Jahr 1988 zunächst die EG (damals noch EWG) und im Jahr 1992 auch die USA vor. Sie warfen Kanada unter anderem vor, seiner Verpflichtung aus Art.XXIV:12 GATT 1947 nicht nachgekommen zu sein.

Die Parteien brachten im Wesentlichen die bereits bekannten Argumente vor: Kanada führte an, dass Bundesstaaten GATT Verpflichtungen nicht dadurch verletzen würden, dass untergeordnete Stellen, auf deren Handeln die Bundesregierung keinen Einfluss habe, sich GATT-widrig verhielten[955]. In solchen Fällen reduziere sich die vertragliche Pflicht des Staates mit föderativer Struktur auf die Anforderung des Art.XXIV:12 GATT 1947, nämlich geeignete Maßnahmen zu treffen, damit die GATT-Vorschriften befolgt würden[956]. Sind solche Maßnahmen nicht möglich bzw. erfolglos, käme es im Ergebnis zu keinem Verstoß. Läge durch das Handeln etwa einer Provinz bereits eine GATT-Verletzung vor und schlösse Art.XXIV:12 GATT 1947 nicht die Anwendbarkeit anderer Normen des GATT aus, so wäre diese

953 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 64.
954 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (L/6304, BISD 35S/37) sowie GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (US)* (DS17/R, BISD 39S/27).
955 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.3.
956 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.55.

Norm nach Ansicht Kanadas schlicht überflüssig[957]. Es verwies dazu auf die Entstehungsgeschichte des Art.XXIV:12 GATT 1947, wonach dieser geschaffen worden sei, Staaten mit föderativen Strukturen bei Schwierigkeiten, regionale Stellen zu kontrollieren, entgegenzukommen[958].

Die EG wiederholte ihre Sichtweise, die sie bereits im Verfahren *Canada – Gold Coins* kundgetan hatte[959]. Sie verwies ebenfalls auf Art. 27 WVRK und führte darüber hinaus aus[960]:

> „*The European Communities maintained that Art.XXIV:12 could not be interpreted as limiting the applicablity of other provisions of the GATT but only as qualifying the obligation of Federal States to secure the implementation of these provisions.*"

Dieser „*implementation approach*" sei nach Ansicht der EG mit Sinn und Zweck des Art.XXIV:12 GATT 1947 vereinbar; Bundesstaaten würden nicht von den Verpflichtungen des GATT befreit, sondern lediglich davor bewahrt, Maßnahmen einzelner Gliedstaaten unter Verstoß gegen ihre Verfassung zurücknehmen zu müssen[961]. Dadurch würden die Gebote des GATT nicht völlig ausgehebelt, da es im Ergebnis bei der Annahme eines Verstoßes und der umfassenden Anwendbarkeit des GATT bleibe. Der „*limited application approach*" dagegen, welcher die Anwendbarkeit der GATT-Vorschriften selbst generell begrenzen will, würde die Balance der Rechte und Pflichten von Einheits- und Bundesstaaten erheblich stören, da er Tür und Tor für Befreiungen von fundamentalen GATT-Verpflichtungen öffne[962].

Im Ergebnis schloss sich das Panel der Sichtweise der EG an. Es wurden Verstöße gegen Art.II und XI GATT 1947 festgestellt und Kanada empfohlen, geeignete Maßnahmen – die es bisher nach Ansicht des Panels unterlassen hatte – zu ergreifen, um dem entgegenzuwirken[963]. Nebenbei trat das Panel dem Vorbringen Kanadas entgegen, dass allein die kanadische Regierung (subjektiv) entscheiden könne, welche Maßnahmen geeignet seien. Dies sei vielmehr von den Vertragsparteien zu entscheiden[964].

---

957 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.60.
958 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.58 f. mit den entsprechenden Nachweisen aus den Verhandlungen.
959 Kapitel IV, C., II., 1., a.
960 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.52.
961 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.61.
962 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.52.
963 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 4.36.
964 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 4.34.

Dementsprechend entschied das Panel auch das Verfahren *Canada – Provincial Liquor Boards (US)*[965]:

> „*The Panel further noted that Art.XXIV:12 was not an exception to the rules of the General Agreement; it merely qualified the obligation to implement the provisions of the General Agreement in relation to measures taken by regional or local governments and authorities. Consequently, the provisions of the General Agreement were applicable to measures by regional and local authorities notwithstanding Art.XXIV:12. This followed clearly from the obligation set out in this provision "to ensure observance of the provisions of this Agreement" by such governments and authorities because a provision could only be "observed" by a government or authority if it was applicable to it.*"

c. *EEC – Dessert Apples*

Der Vollständigkeit halber sei schließlich der bereits im Rahmen der Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 genannte Fall *EEC – Dessert Apples* erwähnt. In der Entscheidung des Panels für das Ergebnis zwar nicht ausschlaggebend, war Art.XXIV:12 GATT 1947 gleichwohl im Verfahren für die Parteien von Bedeutung. So hielt Chile der Kommission der EWG vor, ihre Verpflichtung aus Art.XXIV:12 GATT 1947 verletzt zu haben, „geeignete Maßnahmen" zu treffen, um „in ihrem Gebiet die Beachtung" des Abkommens „durch die regionalen und örtlichen Regierungs- und Verwaltungsstellen sicherzustellen", da die EWG-Mitgliedstaaten das System der Vergabe von Einfuhrlizenzen entgegen Art.X GATT 1947 ausführten[966]. Die EWG begegnete dieser Argumentation mit dem Hinweis, Art.XXIV:12 GATT 1947 sei in erster Linie als Ausnahmevorschrift zu verstehen und ohnehin im vorliegenden Fall nicht relevant[967].

d. Stellungnahme

Aus den Entscheidungen lassen sich unterschiedliche Herangehensweisen an Art.XXIV:12 GATT 1994 herauskristallisieren. Grundsätzlich kann zwischen zwei Ansichten unterschieden werden[968]:

– Nach einer Ansicht schließt Art.XXIV:12 GATT 1994 unter bestimmten Voraussetzungen die Anwendbarkeit anderer GATT-Normen aus, so dass

965 GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (US)* (BISD 39S/27), Rn. 5.36.
966 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 7.1.
967 GATT Panel *EEC – Dessert Apples* (L/6491, BISD 36S/93), Rn. 7.2.
968 Vgl. entsprechende Zusammenfassung bei McGovern, *International Trade Regulation*, S. 22, 23.

es bereits an einem Verstoß gegen diese Norm fehlt (*limited application approach*).

– Nach anderer Ansicht schließt Art.XXIV:12 GATT 1994 die Anwendbarkeit anderer GATT-Vorschriften nicht aus. Ein Verstoß liegt vor. Auf Rechtsfolgen-Seite führt dies dann zu einer qualifizierten Verpflichtung der Bundesstaaten (*implementation approach*).

aa. Wortlautargument

Art.XXIV:12 GATT 1994 spricht davon, dass „jede Vertragspartei alle in ihrer Macht stehenden geeigneten Maßnahmen treffen wird, um in ihrem Gebiet die Beachtung dieses Abkommens durch die regionalen und örtlichen Regierungs- und Verwaltungsstellen sicherzustellen". Das Abkommen kann tatsächlich nur dann von den regionalen Stellen „beachtet" werden, wenn es überhaupt für diese anwendbar ist. Hiergegen lässt sich kaum etwas sagen. Das Wortlautargument spricht damit deutlich gegen den *limited application approach*.

bb. Art. 27 WVRK

Auch Art. 27 WVRK kann gegen den *limited application approach* angeführt werden. Dieser lautet im genauen Wortlaut[969]:

> „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen."

Nach Ansicht des GATT-Panels bezieht sich dies auch auf nationales Verfassungsrecht. Es kann daher nicht als Rechtfertigung für Verstöße gegen völkerrechtliche Verträge dienen[970]. Dies entspricht der Kommentierung in der Literatur zu Art. 27 WVRK. Danach wird hinsichtlich der Formulierung „innerstaatlichen Rechts" nicht weiter differenziert, so dass auch keine Ausnahmen zugunsten von Verfassungsnormen vorgesehen sind[971]. Auch das Gemeinschaftsrecht wird generell als „innerstaatliches Recht" im Sinne des Art. 27 WVRK verstanden[972]. Die Verletzung von „innerstaatlichen Rechtsvorschriften von grundlegender Bedeutung" ist völkerrechtlich ausnahmsweise dann relevant, wenn innerstaatliche Bestimmungen „über die Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen" derart betroffen sind, dass „die Ver-

969 Vgl. BGBl. 1985 II, S. 926.

970 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 53.

971 Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, S. 144; Graf Vitzthum (*Kunig*), *Völkerrecht*, S. 57; Herdegen, *Völkerrecht*, S. 117; Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, S. 84.

972 Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, S. 144 (Fn. 3).

letzung offenkundig“ ist, Art. 46 WVRK[973]. Dies führt zur Ungültigkeit eines solchen Vertrages. Um einen derartigen Fall handelt es sich hier jedoch nicht.

Die Ablehnung des *limited application approaches* wird auch durch den fundamentalen Grundsatz *pacta sunt servanda* gestützt, welcher für völkerrechtliche Verträge in Art. 26 WVRK festgeschrieben ist:

> „Ist ein Vertrag in Kraft, so bindet er die Vertragsparteien und ist von ihnen nach Treu und Glauben zu erfüllen.“

Ließe man der Argumentation des *limited application approaches* folgend die Annahme zu, dass wegen nationaler föderaler Strukturen *local authorities* von den Verpflichtungen des GATT befreit werden könnten, würde man über diesen Umweg schließlich doch Verstöße gegen die betroffenen Normen „rechtfertigen“. Dies wiederum stünde im Widerspruch zu Art. 26 und 27 VWRK, wonach die Vertragsparteien sich an getroffene Vereinbarungen halten müssen und innerstaatliches Recht eben nicht als Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung einmal eingegangener vertraglicher Pflichten heranziehen dürfen.

cc. Entstehungsgeschichte (*drafting history*)

Zur Entstehungsgeschichte des Art.XXIV:12 GATT 1994 finden sich in den Verhandlungsprotokollen zum (insoweit inhaltsgleichen) GATT 1947 einige Stellungnahmen der Delegationen aus den unterschiedlichen Vertragsstaaten[974]. Auch in den bereits zitierten GATT-Panel Entscheidungen wurde auf solche oder ähnliche Äußerungen Bezug genommen. Hintergrund der Aussagen sind meist Diskussionen über bestimmte Verpflichtungen aus dem GATT und die Frage, ob zusätzlich ein so genannter „*federal clause*“ in das GATT aufgenommen werden soll. So äußerte eine australische Delegation[975]:

> „*Where the matter is one solely of action by a State, and our ‚external powers' laws do not give the Commonwealth authority to act, we would agree to use our best efforts to secure modification or elimination of any practice regarded as discriminatory.*“

Die USA führten aus[976]:

---

973 Vgl. Graf Vitzthum (*Kunig*), *Völkerrecht*, S. 57.
974 Auszüge abgedruckt in: WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830, mwN.
975 WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830.
976 WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830.

„*The obligation to accord fair and equitable treatment in awarding contracts applied to both central and local governments where the central government was traditionally or constitutionally able to control the local government.*“

„*[...] it is necessary to distinguish between central or federal governments, which undertake these obligations in a firm way, and local authorities, which are not strictly bound, so to speak, by the provisions of the Agreement, depending of course upon the constitutional procedure of the country concerned.*“

In einem Bericht des *Sub-committee on Technical Articles* wurde zusammengefasst[977]:

„*Several countries emphasized that central governments could not in many cases control subsidiary governments in this regard, but agreed that all should take such measures as might be open to them to ensure the objective.*“

Ein Vorschlag Mexikos, die Norm so zu fassen, dass Bundesstaaten ausdrücklich volle Verantwortung für Maßnahmen regionaler und örtlicher Regierungsstellen zu tragen haben, war nicht durchsetzbar[978]:

„*[...] certain delegates stated that their governments would encounter constitutional difficulties in attempting to enforce the provisions [...] as draftet in the Mexican amendment.*“

Diese Auswahl ist exemplarisch für die jeweils im Laufe der Verhandlungen geäußerten Ansichten und entspricht im Wesentlichen den von Kanada im Rahmen des GATT-Panel Verfahrens *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* angeführten Verhandlungsauszügen[979].

Im Ergebnis sprechen solche Zitate weder eindeutig für noch gegen eine der genannten Ansichten. Eine gewisse Einschränkung sollte für Staaten mit föderalen Strukturen aufgrund von verfassungsmäßigen Besonderheiten wohl gelten. Ob dies zugleich in Form eines umfassenden Ausschlusses der Anwendbarkeit von GATT-Normen für regionale und örtliche Regierungs- und Verwaltungsstellen erfolgen sollte oder bloß durch eine Bevorzugung auf Rechtsfolgenseite, ergibt sich aus den Verhandlungsprotokollen nicht eindeutig. Von größerem Gewicht ist daher der Wortlaut des Art.XXIV:12

977 WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830.

978 WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S. 830.

979 Vgl. GATT Panel *Canada – Provincial Liquor Boards (EEC)* (BISD 35S/37), Rn. 3.58 f. mit den entsprechenden Nachweisen aus den Verhandlungen.

GATT 1947 bzw. 1994 selbst, welcher das Ergebnis der genannten Verhandlungen darstellt. Hinsichtlich der zuvor weiter aufgeworfenen Frage, ob Art.XXIV:12 GATT 1994 möglicherweise nur dann anwendbar ist, wenn der Bund keine (rechtliche) Einwirkungsmöglichkeit auf nachgeordnete Stellen hat, sprechen die zitierten Verhandlungsprotokolle durchaus dafür, dass dem so ist. Denn genau diese Problematik war mit der Anlass, überhaupt eine Regelung zu treffen.

dd. Sinn und Zweck

Der *implementation approach* wird schließlich auch vom Sinn und Zweck des Art.XXIV:12 GATT 1994 gestützt. Aus dessen Entstehungsgeschichte geht hervor, dass Staaten mit föderativer Struktur zumindest entgegengekommen werden soll. Genau dies tut der *implementation approach*, allerdings nicht in derart unverhältnismäßiger Weise wie der *limited application approach*. Daher geht der Einwand ins Leere, Art.XXIV:12 GATT 1994 wäre schlicht ohne Bedeutung, sehe man ihn nicht als Norm an, die die Anwendbarkeit anderer Vorschriften ausschließe. Auf Rechtsfolgenseite hat Art.XXIV:12 GATT 1994 nach dem *implementation approach* durchaus beachtliche Auswirkungen. Die betroffenen Staaten müssen die GATT-widrigen Maßnahmen zwar nicht zurücknehmen, sie müssen aber auf die *local authorities* einwirken. Zudem besteht eine Verpflichtung zur Leistung von Schadensersatz. Die Regelung ist also keineswegs bedeutungslos.

Es würde demnach zu weit führen, Art.XXIV:12 GATT 1994 als generelle und umfassende Ausnahmeregelung zu verstehen. Dadurch entstünde eine Zwei-Klassen-Gesellschaft. Einheitsstaaten wären im Ergebnis strenger an die Vorschriften des GATT gebunden als Bundesstaaten (oder ähnliche Staatengebilde), die sich nur allzu oft auf Art.XXIV:12 GATT 1994 berufen könnten und wohl auch würden. Einem Missbrauch wäre Tür und Tor geöffnet. Das GATT könnte von Provinzen und andere Stellen ohne Konsequenzen umgangen werden und würde im Falle vieler Staaten völlig untergraben. Es kann nicht Sinn und Zweck einer GATT-Vorschrift sein, das übrige Abkommen umfassend auszuhebeln.

Dies würde auch der Vereinbarung zur Auslegung des Art.XXIV:12 GATT 1994 in Nr. 13 zuwiderlaufen, wonach „jedes Mitglied […] voll verantwortlich für die Einhaltung aller Bestimmungen des GATT 1994 [ist] und […] die ihm zur Verfügung stehenden geeigneten Maßnahmen [trifft], um sicherzustellen, dass dieses Abkommen durch die regionalen und lokalen

Regierungen und Verwaltungen in seinem Gebiet eingehalten wird“[980]. Hier wird nochmals die volle Verantwortung der Mitglieder betont und die Einhaltung der Bestimmungen des GATT 1994 verlangt. Dies schließt es jedoch aus, dieselbe Vorschrift zugleich als ein Mittel zu verstehen, die Anwendbarkeit genau dieser GATT-Normen zu begrenzen.

2. Ergebnis

Im Ergebnis ist aus den genannten Gründen dem *implementation approach* und den Entscheidungen der GATT-Panels zu folgen. Art.XXIV:12 GATT 1994 hat keine Auswirkungen auf die Anwendbarkeit anderer GATT-Bestimmungen. Wortlaut, die Bestimmung des Art. 27 WVRK und Sinn und Zweck des Art.XXIV:12 GATT 1994 sprechen dagegen, ihn zugunsten von föderativen Gebilden so anzuwenden, dass Verstöße gegen das GATT unter bestimmten Umständen nicht ausgeschlossen sind. Für die vorliegende Untersuchung bedeutet dies, dass die Anwendbarkeit von Art.X GATT 1994 nach bisherigem WTO-Recht nicht durch Art.XXIV:12 GATT 1994 begrenzt wird. Das Panel in *EC – Selected Customs Matters* lehnte demnach zu Recht eine Relevanz des Art.XXIV:12 GATT 1994 für den zu entscheidenden Fall ab.

Folglich ist auch die Frage, ob Art.XXIV:12 GATT 1994 überhaupt einschlägig gewesen wäre, nicht zu entscheiden. Auch dies wäre aus mehreren Gründen zweifelhaft gewesen. So käme es zunächst darauf an, ob die EG-Mitgliedstaaten im Verhältnis zur EG als *local authorities* qualifiziert werden können. Dies könnte insofern problematisch sein, als dass sie ja selbst Vertragsparteien des GATT 1994 sind. Andererseits haben sie ihre Kompetenzen für die Außenhandelsbeziehungen weitgehend auf die EG übertragen, so dass sie dadurch für diesen Bereich als *local authorities* angesehen werden könnten.

Auch müsste geprüft werden, ob die EG tatsächlich keine Möglichkeit hat, nach Gemeinschaftsrecht einheitliche Verwaltungsvorschriften zu schaffen, wo es doch bereits die umfangreiche ZKDVO gibt (die die festgestellten Uneinheitlichkeiten aber gerade nicht verhindern konnte).

Schließlich stellt sich die Frage, ob die Tatbestandsvoraussetzungen des Art.XXIV:12 GATT 1994 inhaltlich erfüllt wären. Die geschilderten Fälle vor den GATT-Panels betrafen Maßnahmen von *local authorities*, die an sich bereits gegen GATT-Vorschriften verstießen. Zugleich hatte die Bundesregierung keine Möglichkeit einzuschreiten. Diese Möglichkeit dürfte

980 ABl. 1994 Nr. L 336, S. 1 ff., gemäß Art. 1 (c) des Einführenden Textes Teil des GATT 1994.

der EG im Rahmen der derzeitigen Rechtslage tatsächlich fehlen. Das Problem könnte zudem nur gelöst werden, wenn die EG auf ihre Mitgliedstaaten einwirkt und so eine einheitliche Anwendung der Zollvorschriften gewährleistet würde, so dass auch diese Voraussetzung erfüllt wäre.

Das Vorliegen eines Verstoßes ist hier jedoch anders zu beurteilen als in den zuvor genannten Fällen. Für sich genommen verstoßen die EG-Mitgliedstaaten als *local authorities* eben nicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Die jeweiligen nationalen Zollbehörden erreichen nämlich auf ihrem Gebiet durch die Schaffung und Einhaltung nationaler Verwaltungsvorschriften eine einheitliche Rechtsanwendung. Ein Verstoß ergibt sich daher nicht im Bereich der *local authorities*, sondern erst auf der Ebene der EG insgesamt. Demnach läge ein Verstoß der *local authorities* gegen Art.X:3(a) GATT 1994 nicht vor, sondern lediglich ein solcher der EG insgesamt. Die Problematik des Art.XXIV:12 GATT 1994 wäre damit nicht unmittelbar betroffen.

III. Rechtfertigung aus Billigkeitsgründen (*Equity*)

Es könnte jedoch insgesamt den Grundsätzen der Billigkeit widersprechen, Art.X:3(a) GATT 1994 auf die EG als Ganzes anzuwenden.

1. Billigkeit im Völkerrecht

Können es die besonderen Umstände erlauben, die EG aus Gründen der Billigkeit von der Verpflichtung aus Art.X:3(a) GATT 1994 zu befreien oder ihre Verpflichtung in einer bestimmten Art und Weise zu modifizieren?

Der Gedanke der Billigkeit (*equity*) als Mittel, Gerechtigkeit zu verwirklichen, ist wohl den meisten Rechtsordnungen der Welt bekannt, wenn auch mit sehr unterschiedlichem Inhalt[981]. Im Bereich des Völkerrechts ist diese Thematik in besonderer Weise problematisch. Die Völkerrechtsordnung wird noch immer von der Souveränität der Staaten beherrscht, und zwar auch und gerade bei der Erzeugung von Völkerrechtssätzen[982]. So müssen sich internationale Gerichte – wie etwa der Internationale Gerichtshof (IGH) – an den durch das Völkerrecht gesetzten Rahmen halten – gegebenenfalls durch Lückenfüllung oder teleologische Auslegung – und dürfen nach ganz herrschender Ansicht eigene Rechtsschöpfungen nicht an die Stelle des

981 Villiger, AVR 1987, S. 174 (174) ; vgl. allgemein zur Billigkeit (*equity*) im Völkerrecht: van Dijk, Equity – a Recognized Manifestation of International Law? in Heere (Hrsg.), *International Law and its Sources / Liber Amicorum Maarten Bos*, S. 1 ff.

982 Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 73.

Konsenses der Völkerrechtssubjekte setzen[983]. Vor diesem Hintergrund ist die Erwägung von Gesichtspunkten der Billigkeit bereits vom Grundsatz her schwierig.

Das Institut der Billigkeit selbst existierte schon in der Antike. Bereits Aristoteles führte aus[984]:

> „Recht und Billigkeit sind also einerlei, und obschon beide trefflich und gut sind, so ist doch die Billigkeit das Bessere. Die Schwierigkeit rührt nur daher, dass das Billige zwar ein Recht ist, aber nicht im Sinne des gesetzlichen Rechts, sondern als eine Korrektur desselben. Das hat darin seinen Grund, dass jedes Gesetz allgemein ist und bei manchen Dingen richtige Bestimmungen durch ein allgemeines Gesetz sich nicht geben lassen. Wo nun eine allgemeine Bestimmung zu treffen ist, ohne dass sie ganz richtig sein kann, da berücksichtigt das Gesetz die Mehrheit der Fälle, ohne über das diesem Verfahren anhaftende Gebrechen im unklaren zu sein. Nichtsdestoweniger ist dieses Verfahren richtig. Denn der Fehler liegt weder an dem Gesetz noch an dem Gesetzgeber, sondern in der Natur der Sache. Denn im Gebiet des Handelns ist die ganze Materie von vorneherein so (dass das gedachte Gebrechen nicht ausbleibt). Wenn demnach das Gesetz allgemein spricht, aber in concreto ein Fall eintritt, der in der allgemeinen Bestimmung nicht einbegriffen ist, so ist es, insofern der Gesetzgeber diesen Fall außer acht lässt und, allgemein sprechend, gefehlt hat, richtig gehandelt, das Versäumte zu verbessern, wie es auch der Gesetzgeber selbst, wenn er den Fall vor sich hätte, tun, und wenn er ihn gewusst hätte, es im Gesetz bestimmt haben würde."

Diesen Ansatz von Aristoteles kann man streng genommen auch als lückenfüllende Auslegung im Sinne des Gesetzgebers verstehen und nicht unbedingt als Korrektur. Dennoch steht er am Anfang der Entwicklung des Billigkeitsgedankens. Auf diese Überlegungen aufbauend, verlangte Hugo Grotius im 17. Jahrhundert, dass auch im Rahmen von völkerrechtlichen Verträgen („Bündnissen") „sonderbare Fälle" aus „natürlicher gesunder Vernunft"

983 ICJ, *South West Africa, Second Phase, Judgement*, ICJ Reports 1966, S. 6 (48); K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 249.

984 Aristoteles, *Nikomachische Ethik*, 5. Buch, 1137b (10-20), herausgegeben von Günther Bien 1972, S. 126; in einer neueren Übersetzung heißt es anstelle von „der Gesetzgeber diesen Fall außer acht lässt und, allgemein sprechend, gefehlt hat": „soweit der Gesetzgeber allgemein formulierend eine Lücke lässt": Aristoteles, *Die Nikomachische Ethik*, herausgegeben von Rainer Nickel 2005, S. 120.

im Sinne des Normengebers geändert, gemäßigt oder abgemildert werden müssten[985]. Gleichzeitig mahnte er[986]:

> „Jedoch müssen wir solche Billigkeit zu üben uns nicht so leichtlich anmaßen."

In der Rechtsprechung des IGH tauchte der Gedanke der Billigkeit erstmals 1969 im Rahmen der Fälle zum Nordsee-Festlandsockel auf[987]. Zur Bestimmung der Grenzlinien auf See wurden die „*rule of equity*"[988] und „*equitable principles*"[989] herangezogen. In der Folgezeit begann eine differenzierte Entwicklung. Es wird nunmehr unterschieden zwischen[990]:

- Billigkeit (*equity*) *intra legem* als Auswahl zwischen mehreren Möglichkeiten der Auslegung,
- Billigkeit (*equity*) *praeter legem* zur Lückenfüllung und
- Billigkeit (*equity*) *contra legem* als Grund, ungerechte Regelungen nicht anzuwenden.

Im Detail ist hier vieles umstritten, etwa die Frage, ob das Billigkeitsprinzip ein allgemeiner Rechtsgrundsatz (*general principle*) des Völkerrechts im Sinne des Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut ist[991]. Art. 38 IGH-Statut betrifft in erster Linie die Funktion des IGH, ist aber gleichzeitig als verbindliche Auflistung der Rechtsquellen des Völkerrechts anerkannt[992]. Diese Grundsätze sind von Art. 38 Abs. 2 IGH-Statut zu unterscheiden, der so genannte Entscheidungen *ex aequo et bono* ausdrücklich ermöglicht[993]. Das gibt dem IGH die Möglichkeit, außerhalb rechtlicher Vorschriften, das heißt in freier Interessenabwägung nach Billigkeitsmaßstäben zu entscheiden[994]. Hierzu bedarf es indes in jedem Fall der Ermächtigung durch die Streitparteien,

---

985 Grotius, *Drei Bücher von Kriegs- und Friedens- Rechten*, II. Buch, XVI. Capitel, XXVI Satz, Abschnitt I.

986 Grotius, *Drei Bücher von Kriegs- und Friedens- Rechten*, II. Buch, XVI. Capitel, XXVI Satz, Abschnitt I.

987 ICJ, *North Sea Continental Shelf, Judgement*, ICJ Reports 1969, S. 3 (48, 53); Inhaltszusammenfassung in: Hobe/Kimminich, *Einführung in das Völkerrecht*, S. 560.

988 ICJ, *North Sea Continental Shelf, Judgement*, ICJ Reports 1969, S. 3 (48).

989 ICJ, *North Sea Continental Shelf, Judgement*, ICJ Reports 1969, S. 3 (53).

990 Separate Opinion of Judge Weeramantry in: ICJ, *Maritime Delimitation in the Area between Greenland and Jan Mayen, Judgement*, ICJ Reports 1993, S. 38 (226 ff.); K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 247; Shaw, *International Law*, S. 99 (Fn. 135); Janis, EPIL II, S. 109 (109); Villiger, AVR 1987, S. 174 (186 ff.).

991 Vgl. hierzu Villiger, AVR 1987, S. 174 (191) mwN.

992 Brownlie, *Public International Law*, S. 5.

993 ICJ, *North Sea Continental Shelf, Judgement*, ICJ Reports 1969, S. 3 (48).

994 Herdegen, *Völkerrecht*, S. 149.

Art. 38 Abs. 2 IGH-Statut. Eine solche Ermächtigung wurde dem IGH allerdings bisher noch nicht eingeräumt[995].

Eine Rechtsanwendung von Billigkeitsgesichtspunkten *intra legem* und *praeter legem* soll nach herrschender Ansicht auch im Völkerrecht grundsätzlich möglich sein, eine Entscheidung nach Billigkeit *contra legem* aber nur, wenn etwa einem Streitschlichtungsorgan von den Streitparteien diese Befugnis ausdrücklich eingeräumt wurde[996]. Insoweit ist eine gewisse Verwandtschaft zwischen dem Grundsatz der Billigkeit *contra legem* und einer *ex aequo et bono* Entscheidung nach Art. 38 Abs. 2 IGH-Statut anerkannt[997].

Übertragen auf die vorliegend zu untersuchende Problematik ergeben sich daraus zwei Möglichkeiten. Es könnte zunächst argumentiert werden, dass aus Gründen der Billigkeit im Rahmen einer teleologischen Reduktion Art.X:3(a) GATT 1994 so auszulegen sei, dass er nicht auf die EG als Ganzes, sondern nur auf ihre Mitgliedstaaten angewandt oder anderweitig eingeschränkt werde. Dies wäre ein Fall der Billigkeit *intra legem*, und damit grundsätzlich ohne weitere Einschränkung möglich.

Andererseits könnte aber auch in Erwägung gezogen werden, dass die EG zwar grundsätzlich gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstoße, aufgrund der Besonderheit des Einzelfalls die Geltung des Art.X:3(a) GATT 1994 aber abgemildert bzw. korrigiert werden müsse – etwa dadurch, ihn schlicht nicht auf die EG anzuwenden. Dabei würde es sich also um Billigkeit *contra legem* handeln, die jedoch im Völkerrecht nur sehr eingeschränkt möglich ist. Eine Abgrenzung zwischen Billigkeit *intra legem* und *contra legem* ist, wie die dargelegten Ansätze zeigen, äußerst schwierig.

Eine grundsätzliche Erörterung dieser Ansätze setzt aber zunächst voraus, dass im konkreten Fall aus Billigkeitsgesichtspunkten zugunsten der EG entschieden werden müsste. Wäre die Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 auf das Gebilde der EG ohnehin nicht unbillig, erübrigt sich die Entscheidung, ob es sich im Ergebnis um einen Fall der Billigkeit *intra* oder *contra legem* handelt.

2. Inhalt einer Billigkeitsprüfung

Ganz allgemein werden Billigkeitsprinzipien angewandt, um den Besonderheiten des konkreten Streitfalles sowie der Situation der Parteien unter Ab-

995 Herdegen, *Völkerrecht*, S. 149.

996 Villiger, AVR 1987, S. 174 (186 ff.) mwN; vgl. auch K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 249, wonach es auch im Rahmen der Billigkeit *praeter legem* umstritten ist, ob diese einer besonderen Befugnis bedarf.

997 Janis, EPIL II, S. 109 (110).

wägung ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten am besten gerecht werden zu können; dadurch sollen die unter den gegebenen Umständen angemessene Entscheidung erzielt[998] und Rechtshärten abgemildert werden[999]. Um dies prüfen zu können, muss man alle (rechtlich) erheblichen Umstände (*relevant circumstances*[1000]) des Einzelfalles heranziehen sowie die Besonderheiten, die gerade diesen Fall von anderen unterscheiden[1001]. Sodann sind die ausgewählten Elemente zu werten, abzuwägen und es hat ein Interessenausgleich stattzufinden[1002].

a. EG-Mitgliedschaft in der WTO als Sonderfall

Art.XI WTOÜ 1994 legt die ursprüngliche Mitgliedschaft der EG in der WTO fest. Zugleich sind aber auch sämtliche EG-Mitgliedstaaten Gründungsmitglieder der WTO und Vertragsparteien des GATT 1994. Bei dieser Konstellation handelt es sich um einen einzigartigen Sonderfall. Staaten, die selbst WTO-Mitglied sind, vereinigen sich in einer „supranationalen" internationalen Organisation mit Völkerrechtssubjektivität[1003], welche ebenfalls WTO-Mitglied ist. Grundsätzlich sind also sowohl die EG als auch ihre Mitgliedstaaten in gleicher Weise an die Regelungen des GATT 1994 gebunden. Dennoch unterscheidet sich der Fall von allen anderen. Es handelt sich um einen einzigartigen Sonderfall, der möglicherweise eine Ausnahmebehandlung rechtfertigen könnte.

b. Indirekter Verwaltungsvollzug als zentrales Prinzip der EG

Das Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs, das sich aus dem Primärrecht der EG ergibt (Art. 5 Abs. 1 bzw. Art. 10 EGV)[1004], ist ein wesentlicher Grundsatz der EG-Rechtsordnung. Mit diesem Prinzip steht Art.X:3(a) GATT 1994 insoweit im Konflikt, als die uneinheitliche Rechtsanwendung im Rahmen des EG-Zollrechts im Grunde daraus resultiert, dass es den nationalen Behörden ermöglicht wird, das Gemeinschaftsrecht selbst und damit uneinheitlich zu vollziehen. Art.X:3(a) GATT 1994 steht also ein sehr bedeutsames, fundamentales Prinzip der Gemeinschaft gegenüber, was ebenfalls für eine Ausnahmeregelung sprechen könnte.

---

998 Villiger, AVR 1987, S. 174 (174).
999 Vgl. entsprechend zur Billigkeit *intra legem*: K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 249.
1000 ICJ, *North Sea Continental Shelf, Judgement*, ICJ Reports 1969, S. 3 (53).
1001 Villiger, AVR 1987, S. 174 (190).
1002 Villiger, AVR 1987, S. 174 (191).
1003 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 1 EGV, Rn. 10, 12 mwN.
1004 Kapitel I, B., II., 2.

c. Rechtsform der EG allen WTO-Mitgliedern bekannt

Es ist darüber hinaus davon auszugehen, dass die Rechtsform der EG im Allgemeinen und der Grundsatz des indirekten Verwaltungsvollzugs im Speziellen den anderen WTO-Mitgliedern bei der Gründung der WTO bekannt war. Dies wirft die Frage auf, ob es nunmehr nicht unbillig wäre, der EG ihre Rechtsform und die daraus resultierenden Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 vorzuwerfen. So könnte man zu argumentieren versuchen, dass die anderen WTO-Mitglieder aufgrund ihrer Kenntnis dieser Umstände gewissermaßen mit einer Einschränkung des Art.X:3(a) GATT 1994 grundsätzlich einverstanden waren, weil der indirekte Verwaltungsvollzug die uneinheitliche Anwendung praktisch nach sich zieht und niemals von einer Abschaffung dieses Prinzips die Rede war. Es könnte also von einem konkludenten Einverständnis der WTO-Mitglieder zu Gunsten der EG ausgegangen werden.

d. Keine Schutzwürdigkeit der EG

Dieses Argument könnte aber genauso die gegensätzliche Position stützen. Die EG war sich zum Zeitpunkt ihres Beitritts dieses Systems bewusst. In Kenntnis dieser Umstände ist sie gleichwohl die Verpflichtungen des GATT 1994 eingegangen. Auch wurde von einer ausdrücklichen Ausnahmeregelung abgesehen, vgl. Art.XI WTOÜ. Daher wäre es unbillig, wenn sich die EG jetzt auf ihre Rechtsform berufen würde, um im Ergebnis die WTO-Verpflichtung umgehen zu können.

In diesem Zusammenhang ist auch ein Hinweis auf die so genannte „Großvaterklausel“, einer Besonderheit des Protokolls über die vorläufige Anwendung des GATT 1947, notwendig. Danach waren alle Vertragsparteien hinsichtlich eines Teils des GATT 1947 nur insoweit verpflichtet, als dieser nicht mit bestehenden innerstaatlichen Gesetzen in Widerspruch stand[1005]. Aus dem Umstand, dass eine entsprechende Norm aber weder im WTOÜ noch im GATT 1994 enthalten ist, ist zu entnehmen, dass ein Widerspruch zwischen innerstaatlichen Gesetzen und den Normen des GATT 1994 die Vertragsparteien gerade nicht mehr – im Gegensatz zum GATT 1947 – aus ihren Verpflichtungen entlassen soll. Hätten die Vertragsparteien auch hier eine solche Ausnahmeregelung gewollt, wäre sie ins GATT 1994 übernommen worden. Darauf wurde jedoch verzichtet.

1005 Prieß/Berrisch (*Berrisch*), *WTO-Handbuch*, S. 77.

e. Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994

Art.X:3(a) GATT 1994 fordert Rechtsanwendungsgleichheit. Durch die einheitliche Anwendung der Gesetze sollen Rechtssicherheit und Transparenz im Wirtschafts- und Rechtsverkehr gefördert und staatliches Handeln so vorhersehbarer und klarer werden. Der einzelne Wirtschaftsteilnehmer soll wissen, auf welche Verhältnisse er sich einlässt, wenn er Waren einführt. Er soll diesen Schritt im Voraus kalkulieren können. Das Transparenzgebot dient der Informationsgewinnung, dem Schutz vor überraschenden Maßnahmen, die den internationalen Handel beeinträchtigen, und soll insgesamt einen Beitrag zur Steigerung von Vorhersehbarkeit und Rechtssicherheit im Handel leisten[1006]. Vor diesem Hintergrund scheint es wenig sinnvoll, Art.X:3(a) GATT 1994 aus Billigkeitsgründen nicht auf die EG anzuwenden. Dadurch würde der dargestellte Zweck erschwert bzw. verhindert werden, da die EG im Ergebnis nicht mehr zur Rechtsanwendungsgleichheit verpflichtete wäre. Folge wäre ein Minus an Transparenz und Vorhersehbarkeit. Aus Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 lassen sich daher keine Gründe herleiten, die für eine Billigkeitslösung im Sinne der EG sprechen würden.

f. Art. 27 WVRK

Schließlich spricht auch Art. 27 WVRK gegen eine Entscheidung zugunsten der EG. Dieser lautet[1007]:

> „Eine Vertragspartei kann sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen, um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen."

Selbst nationales Verfassungsrecht kann nach Ansicht eines GATT-Panels nicht als Rechtfertigung für Verstöße gegen völkerrechtliche Verträge angeführt werden[1008]. Dies entspricht der Ansicht der Literatur zu Art. 27 WVRK, wonach hinsichtlich der Formulierung „innerstaatlichen Rechts" nicht weiter differenziert wird, so dass keine Ausnahmen zugunsten von Verfassungsnormen oder sonstigen besonders wichtigen Prinzipien vorgesehen sind[1009]. Auch das Gemeinschaftsrecht wird generell als „innerstaatliches Recht" im Sinne des Art. 27 WVRK verstanden[1010].

1006 Bieneck (*Wolffgang*), *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, S. 53.

1007 Vgl. BGBl. 1985 II, S. 926.

1008 GATT-Panel *Canada – Gold Coins* (L/5863 – nicht angenommen), Rn. 53.

1009 Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, S. 144; Graf Vitzthum (*Kunig*), *Völkerrecht*, S. 57; Herdegen, *Völkerrecht*, S. 117; Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, S. 84.

1010 Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, S. 144 (Fn. 3).

3. Ergebnis

Im Ergebnis führt die Abwägung verschiedener Umstände und Besonderheiten des konkreten Falls dazu, dass es nicht unbillig ist, auch die EG gemäß Art.X:3(a) GATT 1994 zu einer einheitlichen Rechtsanwendung zu verpflichten. Es bedarf daher keiner Entscheidung mehr, ob ein Fall der Billigkeit *intra* oder *contra legem* vorgelegen hätte.

Zwar ist die eigenständige WTO-Mitgliedschaft einer Zollunion bzw. eines Gebildes wie der EG als besonderer Einzelfall im Rahmen der WTO zu werten. Gleichwohl war der EG beim Beitritt zur WTO ihre eigene Rechtsform und die damit verbundenen Besonderheiten sehr wohl bekannt. Sie kann diese nun schwerlich als Rechtfertigungsgrund für Verstöße gegen das GATT anbringen. Zudem sprechen das Prinzip des Art. 27 WVRK, wonach Verstöße gegen völkerrechtliche Verpflichtung auch nicht unter Bezug auf innerstaatliches Verfassungsrecht zu rechtfertigen sind, sowie der Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 selbst gegen die Annahme, dass es unbillig wäre, auch die EG zur Rechtsanwendungsgleichheit zu verpflichten.

Eine Befreiung der EG von der Verpflichtung aus Art.X3(a) GATT 1994 oder eine Modifizierung der Verpflichtung kommen damit aus Gesichtspunkten der Billigkeit (*equity*) grundsätzlich nicht in Betracht.

IV. Lösung in Anlehnung an den Gleichheitssatz im EG- und nationalen Recht – Abwägung gegenüber der Struktur des „*executive federalism*“

Die Problematik der Anwendung von Art.X:3(a) GATT 1994 im föderativen Gebilde EG könnte in Anlehnung an den Umgang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz in der EG oder im Bundesstaat Deutschland zu lösen sein.

Es stellt sich die Frage, ob eventuell hinsichtlich der Gleichheitssätze des Gemeinschaftsrechts oder des deutschen Rechts Parallelen zu Art.X.:3(a) GATT 1994 festgestellt werden können. Aus dem Umgang mit diesen Grundsätzen könnten möglicherweise Lehren gezogen werden, die Anregungen für die Anwendung und Auslegung des WTO-Rechts darstellen.

Zwar handelt es sich beim GATT 1994 einerseits um ein Handelsabkommen und bei den Gleichheitssätzen des Gemeinschafts- und des deutschen Rechts andererseits um umfassende Grundrechte von Verfassungsrang. Gleichwohl fordern auch der europäische und deutsche Gleichheitssatz die Rechtsanwendungsgleichheit, genau wie Art.X:3(a) GATT 1994.

Fraglich ist, wie diese Rechtsanwendungsgleichheit im Zusammenhang und im Konflikt mit der föderativen Struktur der EG bzw. der Bundesrepublik

Deutschland ausgelegt und angewandt wird. Es ist zu untersuchen, welche Ideen sich zur der Lösung des Problems der Rechtsanwendungsgleichheit im föderativen Gebilde finden. Schließlich muss erörtert werden, ob man bestimmte Lösungen und Ideen des Gemeinschafts- oder des deutschen Rechts auf die Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 übertragen kann.

1. Anwendungsbereich und Grenzen des gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatzes

Einer näheren Betrachtung bedarf zunächst der gemeinschaftsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz, welcher vom EuGH in ständiger Rechtssprechung anerkannt wird[1011]. Nach diesem Grundsatz dürfen vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden, es sei denn, dass eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt ist[1012]. Dasselbe gilt für die Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte[1013]. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz ist der Gleichheitssatz den Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten gemein, ist aber auch im Gemeinschaftsrecht als eigenständiges Grundrecht zu beachten[1014]. In der Literatur wird deshalb – bezogen auf das Zollrecht – gefordert[1015]:

> „Im Übrigen steht die Anforderung der Sicherheitsleistung [iRd Art. 82 Abs. 2 ZK] im Ermessen der Zollbehörden. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, darf dieses Ermessen nur unter strenger Beachtung des Gleichheitssatzes ausgeübt werden."

Häufig treffen die Behörden aber – wie gesehen – ermessenslenkende Entscheidungen in ihren Verwaltungsvorschriften. Fraglich ist, welche gemeinschaftsrechtlichen Konsequenzen dies bezogen auf den Gleichheitssatz hat.

Grundsätzlich wird dieser nicht grenzenlos gewährt. Seiner Anwendung entzogen sind all die Materien, für deren Regelung nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig sind[1016].

1011 Vgl. umfassend Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 610 ff.; Fastenrath, JZ 1987, S. 170 (171).

1012 EuGH (*Edeka/Bundesrepublik Deutschland*) vom 15.07.1982, Rs. 245/81, Slg. 1982, S. 2745, Rn. 11; für die „strenge Beachtung des Gleichheitssatzes" im Zollrecht (iRd Sicherheitsleistung des Art. 82 Abs. 2 ZK): Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 82, Rn. 91.

1013 EuGH (*Spanien/Kommission*) vom 07.07.1993, Rs. 217/91, Slg. 1993, S. I-3923, Rn. 37.

1014 Vgl. hierzu umfassend: Mohn, *Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht*, S. 30 ff.

1015 Witte (*Alexander*), *Zollkodex*, Art. 82, Rn. 91 (zur einfuhrabgabenbegünstigten Verwendung iSd Art. 82 ZK, dessen Abs. 2 ebenfalls auf Art. 88 ZK verweist).

1016 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 633.

a. Einschränkung im Rahmen der Rechtsetzung

Eine unterschiedliche Behandlung der einzelnen Wirtschaftsteilnehmer kann nicht mit Hilfe des gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatzes gerügt werden, wenn sie sich allein aus Unterschieden in den nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergibt[1017]. So hat der EuGH in einem Fischerei-Fall entschieden[1018]:

> „Die Anwendung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, deren Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht im Übrigen nicht bestritten wird, kann nicht deshalb als Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung angesehen werden, weil angeblich einzelne Mitgliedstaaten weniger strenge Vorschriften anwenden."

Weiter heißt es,

> „[…] dass innerstaatliche Vorschriften wie die niederländische Fangquotenregelung, auf die das innerstaatliche Gericht Bezug genommen hat, nicht als diskriminierend angesehen werden können, wenn sie einheitlich auf alle der Hoheit des betreffenden Mitgliedstaates unterliegenden Fischer angewendet werden[1019]."

Demzufolge muss beispielsweise die unterschiedlich hohe Einkommensteuer in den EG-Mitgliedstaaten hingenommen und kann nicht als Verstoß gegen den Gleichheitssatz geahndet werden. Der gemeinschaftliche Gleichheitssatz soll – vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Kompetenzverteilung – keine Harmonisierung innerhalb der EG erzwingen können[1020]. Für solche Zwecke ist allein auf die Rechtsetzungsakte und die abgestufte Harmonisierungspolitik der Gemeinschaft selbst zurückzugreifen. So gibt es beispielsweise die Möglichkeit der Angleichung von Rechtsvorschriften nach Art. 94 bis 97 EGV. Den Ausgangspunkt stellt Art. 94 EGV dar[1021]. Danach können Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten

---

1017 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 633, 634; Wahle, *Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union*, S. 49; Bleckmann, NJW 1985, S. 2856 (2858); Kischel, EuGRZ 1997, S. 1 (8, 9); vgl. zum Diskriminierungsverbot des ex-Art. 6 (neu: Art. 12) EGV: EuGH (*Walt Wilhelm/Bundeskartellamt*) vom 13.02. 1969, Rs. 14/68, Slg. 1969, S. 1, Rn. 13.

1018 EuGH (*Van Dam*) vom 03.07.1979, verbundene Rs. 185 bis 204/78, Slg. 1979, S. 2345, Rn. 10.

1019 EuGH (*Van Dam*) vom 03.07.1979, verbundene Rs. 185 bis 204/78, Slg. 1979, S. 2345, Rn. 11.

1020 Kischel, EuGRZ 1997, S. 1 (9).

1021 Oppermann, *Europarecht*, S. 379.

durch Richtlinien des Rates[1022] dann aneinander angeglichen werden, wenn diese sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken. Im Detail sind darüber hinaus weitere Voraussetzungen zu beachten[1023].

Im Ergebnis entspricht diese Vorgehensweise der Rechtsprechung zu Art.X:3(a) GATT 1994, wonach nicht der Inhalt von (unterschiedlichen) Gesetzen und Regelungen einheitlich sein muss, sondern allein die Anwendung derselben.

b. Einschränkung auch im Rahmen der Rechtsanwendung?

Die Mitgliedstaaten sind grundsätzlich auch dann an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden, wenn sie Gemeinschaftsrecht unmittelbar vollziehen[1024]. Im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik erkannte der EuGH[1025]:

> „Gemäß Art. 40 Abs. 3 EWG-Vertrag [jetzt: Art. 34 Abs. 2 UA 2 EGV] hat die im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu errichtende gemeinsame Organisation der Agrarmärkte ‚jede Diskriminierung zwischen Erzeugern oder Verbrauchern innerhalb der Gemeinschaft auszuschließen'. Diese Bestimmung gilt für alle Maßnahmen, die die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte betreffen, unabhängig davon, welche Behörde sie erlässt. Sie ist deshalb auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, wenn diese die Marktorganisation durchführen."

1022 Erlass einstimmig durch Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusse, Art. 94 EGV.

1023 Calliess/Ruffert (*Kahl*), *EUV/EGV*, Art. 94 EGV, Rn. 6 ff.; Streinz (*Leible*), *EUV/EGV*, Art. 94 EGV, Rn. 7 ff.; Oppermann, *Europarecht*, S. 380 ff.

1024 EuGH (*Klensch*) vom 25.11.1986, verbundene Rs. 201/85 und 202/85, Slg. 1986, S. 3477, Rn. 8; Ehlers (*Kingreen*), EuGR, S. 480; Jarass, EU-Grundrechte, S. 286; Rengeling/Szczekalla, *Grundrechte in der Europäischen Union*, S. 142 ff. (mwN), 704; Wetter, *Die Grundrechtscharta des Europäischen Gerichtshofes*, S. 92; ebenso, aber bezogen auf EG-Grundrechte im Allgemeinen: Cirkel, *Die Bindungen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte*, S. 89f., Rengeling, *Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft*, S. 190, Simm, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt*, S. 79, Streinz, *Europarecht*, S. 286 und Ruffert, EuGRZ 1995, S. 518 (527); kritisch, die Anwendung der EG-Grundrechte beim unmittelbaren Vollzug als „*overly wide*" bezeichnend: Weiler/Lockhart, CMLRev. 32 (1995), S. 51 (63).

1025 EuGH (*Klensch*) vom 25.11.1986, verbundene Rs. 201/85 und 202/85, Slg. 1986, S. 3477, Rn. 8.

Hierzu ist anzumerken, dass die spezifischen Gleichheitssätze und Diskriminierungsverbote (wie z.B. der erwähnte Art. 34 EGV) alle Ausdruck des bereits beschriebenen allgemeinen Gleichheitssatzes sind[1026].

In einem weiteren Fall, welcher die gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse betraf, entschied der EuGH[1027]:

> „Nach ständiger Rechtsprechung […] gehören die Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der Gerichtshof zu wahren hat.
>
> […]
>
> Unter Berücksichtigung dieser Kriterien ist festzustellen, dass eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, dass der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre. Da auch die Mitgliedstaaten diese Erfordernisse bei der Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu beachten haben, müssen sie diese, soweit irgend möglich, in Übereinstimmung mit diesen Erfordernissen anwenden."

Die Situation der *Anwendung* von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten unterscheidet sich demnach von der zuvor behandelten Fallgruppe der *Rechtsetzung*. Unstreitig folgte aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Gemeinschaftsrechts keine Verpflichtung, *nationales* Recht inhaltlich zu vereinheitlichen, da dies einer nicht gewollten, erzwungenen Harmonisierung der Rechtsordnungen gleichkäme. Diese Argumentation hat aber im Falle des Vollzugs von *Gemeinschafts*recht durch die Mitgliedstaaten keine Berechtigung, da in diesen Bereichen ja eine inhaltliche Harmonisierung des Rechts durch Schaffung von Gemeinschaftsrecht bereits stattgefunden hat. Es stellt sich vielmehr die Frage, wann die EG-Mitgliedstaaten gegen das gemeinschaftsrechtliche Gebot der Gleichheit der Rechts*anwendung* verstoßen.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie einen gemeinschaftlichen Rechtsakt unvollständig anwenden oder wenn sie ihn durch zusätzliche Maßnahmen ändern oder ergänzen[1028]. So hat der EuGH im Rahmen eines Verfahrens zur gemeinsamen Marktorganisation für Zucker, in welchem die

1026 Rengeling/Szczekalla, *Grundrechte in der Europäischen Union*, S. 702.
1027 EuGH (*Wachauf*) vom 13.07.1989, Rs. 5/88, Slg. 1989, S. 2609, Rn. 17, 19.
1028 Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, S. 654.

deutsche Verwaltung die Einhaltung besonderer Formalitäten für die Ausfuhrerstattung verlangte, erkannt[1029]:

> „Dieser Rechtssatz muss mit den Erfordernissen der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in Einklang gebracht werden, die notwendig ist, um zu vermeiden, dass die Ausführer ungleich behandelt werden, je nachdem über welche Grenze sie ihre Waren ausführen. Da die in Art. 1 der Verordnung Nr. 1041/67 vorgeschriebene Erklärung alle Merkmale des Antrags des Ausführers nach Art. 17 der Verordnung Nr. 1009/67 aufweist, können an den Erstattungsanspruch, soweit er von einem Antrag abhängt, keine anderen als die in Art. 1 der Verordnung Nr. 1041/67 enthaltenen Anforderungen gestellt werden. Daher können die Mitgliedstaaten zwar aus Gründen des Dienstbetriebs ihrer Verwaltungen die Ausführer verpflichten, auch noch eine Antrag in der vom innerstaatlichen Recht vorgeschriebenen Form einzureichen, sie können aber die Nichteinhaltung dieser Verpflichtung nicht mit der Sanktion des Wegfalls des Erstattungsanspruchs bewehren."

Zudem entschied der EuGH[1030]:

> „Bei der Durchführung des Gemeinschaftsrechts dürfen die Mitgliedstaaten nicht einseitig ergänzende Maßnahmen treffen, die die Gleichbehandlung der Marktbürger in der gesamten Gemeinschaft gefährden und somit die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten verfälschen können."

In einem zollrechtlichen Fall stellte der EuGH klar[1031]:

> „Obliegt der Vollzug einer Gemeinschaftsverordnung den nationalen Zollbehörden, so ist davon auszugehen, dass er grundsätzlich nach den Form- und Verfahrensvorschriften des nationalen Rechts zu geschehen hat. Um der einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts willen ist jedoch der Rückgriff auf innerstaatliche Rechtsvorschriften nur in dem zum Vollzug der Verordnung notwendigen Umfang zulässig."

Schließlich heißt es in einer anderen Entscheidung[1032]:

1029 EuGH (*Schlüter/HZA Hamburg*) vom 06.06.1972, Rs. 94/71, Slg. 1972, S. 307, Rn. 11.

1030 EuGH (*Frankreich/Kommission*) vom 07.02.1979, Verbundene Rs. 15/76 und 16/76, Slg. 1997, S. 321, Rn. 31.

1031 EuGH (*Fleischkontor/Hauptzollamt Hamburg*) vom 11.02.1971, Rs. 39/70, Slg. 1971, S. 49, Rn. 4.

1032 EuGH (*Bundesrepublik Deutschland/Kommission*) vom 14.01.1981, Rs. 819/79, Slg. 1981, S. 21, Rn. 10.

„[…] die Vorschriften der Gemeinschaftsverordnungen sollen in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet werden und im gesamten Gebiet der Gemeinschaft so weit wie möglich die gleiche Wirkung entfalten. Dies gilt auch dann, wenn durch eine Verordnung bestimmte Kontrollmaßnahmen eingeführt werden, es aber den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, deren Einhaltung durch geeignete Verwaltungsmaßnahmen sicherzustellen."

Diese Rechtsprechung bleibt insgesamt aber eher vage und wenig konkret. Es ergibt sich zwar daraus, dass der Gleichheitssatz auch Geltung hat im Falle des Vollzugs von Gemeinschaftsrecht durch die EG-Mitgliedstaaten. So ist im Zollrecht der Rückgriff auf nationale Rechtsvorschriften aus Gründen der Einheitlichkeit nur im „notwendigen Umfang" zulässig. Auch sollen die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften so weit wie möglich die „gleiche Wirkung" in den jeweiligen EG-Mitgliedstaaten entfalten. Eine konkrete oder systematische Einschränkung des Gleichheitssatzes ist diesen Grundsätzen dagegen nicht zu entnehmen.

c. Selbstbindung der Verwaltung im Gemeinschaftsrecht

Unter bestimmten Voraussetzungen kann der gemeinschaftsrechtliche allgemeine Gleichheitssatz sogar zu einer so genannten Selbstbindung der Verwaltung führen[1033]. In der Rechtsprechung finden sich Fälle, in denen Gemeinschaftsorgane – wie der Rat oder die Kommission – Mitteilungen, Leitlinien oder Methoden zur Behandlung von Geldbußen und anderen Dingen erlassen oder entwickelt haben, aber in konkreten Fällen hiervon abgewichen wurde[1034]. In solchen Situationen sind jedoch die Gemeinschaft*sorgane* wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung an die von ihnen selbst festgelegte Vorgehensweise gebunden, es sei denn, dass eine sachliche Rechtfertigung für die Abweichung ersichtlich ist[1035]. Entscheidungen zur Selbstbindung der Verwaltungen in Bezug auf unterschiedliche *Mitgliedstaaten* im Rahmen des unmittelbaren Vollzugs von Gemeinschaftsrecht sind bisher nicht ergangen. Sie bezogen sich allein auf Fälle des Vollzugs von Gemein-

1033 Jarass, EU-Grundrechte, S. 292; vgl. umfassend Crones, *Selbstbindung der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*.

1034 EuG (*Vlaams/Kommission*) vom 30.04.1998, Rs. T-214/95, Slg. 1998, S. II-717, Rn. 79; EuG (*Pfizer Animal Health/Rat*) vom 11.09.2002, Rs. T-13/99, Slg. 2002, S. II-3305, Rn. 119; EuGH (*Sarrió/Kommission*) vom 16.11.2000, Rs. C-291/98 P, Slg. 2000, S. I-9991, Rn. 98; EuGH (*Weig/Kommission*) vom 16.11.2000, Rs. C-280/98 P, Slg. 2000, S. I-9757, Rn. 67, 68.

1035 EuGH (*Weig/Kommission*) vom 16.11.2000, Rs. C-280/98 P, Slg. 2000, S. I-9757, Rn. 67, 68.

schaftsrecht durch Gemeinschafts*organe* und gerade nicht die nationalen Behörden der EG-Mitgliedstaaten.

Es ist aber auch generell fraglich, ob etwa Organe der Gemeinschaft durch das Verhalten *anderer* Organe gebunden werden können. In einer beamtenrechtlichen Streitigkeit äußerte sich der EuGH wie folgt[1036]:

> „Mit diesem Klagegrund wird geltend gemacht, dass der Präsident des Rechnungshofes gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung von Beamten verstoßen habe, indem er die Gewerkschaftsfunktionäre in Bezug auf die Verteilung gewerkschaftlicher Mitteilungen nicht genauso wohlwollend behandele, wie dies bei den anderen Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen der Fall sei.
>
> Es trifft zwar zu, dass einige der anderen Gemeinschaftsorgane und –einrichtungen in diesem Bereich den Gewerkschaften oder Berufsverbänden und deren Vertretern – übrigens in unterschiedlicher Weise – Vergünstigungen gewähren. Da aber dem Beamtenstatus keine dahin gehende Rechtspflicht zu entnehmen ist, handelt es sich um Vorteile, die aufgrund der Befugnisse zur Organisation des Dienstbetriebs oder aufgrund besonderer Vereinbarungen zwischen dem Organ bzw. der Einrichtung und den Personalvertretern freiwillig gewährt werden.
>
> Auf diese auf der Eigeninitiative der Organe bzw. Einrichtungen beruhenden Maßnahmen kann der Klagegrund, mit dem eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geltend gemacht wird, nicht gestützt werden."

Im Rahmen von Ermessensentscheidungen *unterschiedlicher* Organe der EG gewährt der EuGH damit Raum für ein gewisses Maß an „Eigeninitiative". Folglich bleibt für den Gleichheitssatz und eine daraus resultierende Selbstbindung der Verwaltung beim Handeln *unterschiedlicher Organe* wenig Raum. Darüber hinaus findet sich im Gemeinschaftsrecht keine Beantwortung der Frage, ob das Institut der Selbstbindung der Verwaltung etwa auch dann eine Rolle spielt, wenn unterschiedliche *nationale Behörden* das Gemeinschaftsrecht unterschiedlich anwenden, und diese Unterschiede sich aus Bestimmungen wie Verwaltungsvorschriften ergeben.

d. Zusammenfassung

Auch im Gemeinschaftsrecht gilt der allgemeine Gleichheitssatz. Aus der Struktur der EG ergeben sich jedoch einige Besonderheiten. So findet der

---

1036 EuGH (*Maurissen und Gewerkschaftsbund/Rechnungshof*) vom 18.01.1990, Verbundene Rs. C-193/87und C-194/87, Slg. 1990, S. I-95, Rn. 25 bis 27.

Gleichheitssatz dort keine Anwendung, wo weiterhin allein den Mitgliedstaaten die Rechtsetzungskompetenz zukommt. Nach ganz überwiegender Ansicht müssen sich die Mitgliedstaaten aber bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs an den gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatz halten. Gegen das Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit verstoßen sie dann, wenn sie einen gemeinschaftlichen Rechtsakt unvollständig anwenden oder wenn sie ihn durch zusätzliche Maßnahmen ändern oder ergänzen und die Gleichbehandlung dadurch gefährden. Dies entspricht in etwa der Herangehensweise des Panels in *EC – Selected Customs Matters* an Art.X:3(a) GATT 1994. Auch dort wurde geprüft, ob nationale Zollbehörden durch eigene Erläuterungen zusätzliche, im gemeinschaftlichen Zollrecht nicht enthaltene Anforderungen eingeführt hatten und es so zu divergierenden, nationalen Erläuterungen gekommen war.

Aus dem Gleichheitssatz kann grundsätzlich auch eine Selbstbindung der Verwaltung folgen. In allen Fällen, die der EuGH in diesem Zusammenhang bisher entschieden hat, handelte es sich allerdings um den Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch Gemeinschafts*organe* selbst, also gemeinschaftsunmittelbaren Vollzug. Hier konnte aus dem Handeln des Organs eine Selbstbindung für *eigenes*, zukünftiges Handeln folgen. Sind *unterschiedliche* Organe betroffen, ist aus der Rechtsprechung des EuGH Zurückhaltung zu entnehmen, was die Frage der Bindung einer Behörde durch das Handeln einer *anderen* Behörde angeht. Der Bereich des indirekten Verwaltungsvollzug ist im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Selbstbindung der Verwaltung im Gemeinschaftsrecht bisher nicht erörtert worden.

e. Ergebnis

Insgesamt gesehen zeigen sich durchaus Parallelen zwischen der Anwendung des allgemeinen Gleichheitssatzes in der EG und den zu Art.X:3(a) GATT 1994 entwickelten Grundsätzen. Allerdings enthalten (auch) die zum gemeinschaftsrechtlichen Gleichheitssatz entwickelten Prinzipien keinen Ansatzpunkt dafür, dass in einem föderativen Gebilde die Rechtsanwendungsgleichheit eingeschränkt wäre. Insoweit hilft der angestrengte Vergleich – trotz der festgestellten Übereinstimmungen – vorliegend nicht weiter. Eine Rechtfertigung der Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994, inspiriert durch bzw. in Anlehnung an den gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssatz, kommt somit nicht in Betracht. Im Gegenteil, die Darstellung der Anwendung des Gleichheitssatzes in der EG hat gezeigt, dass diese gegen die Annahme einer wie auch immer gearteten Rechtfertigung spricht. Denn auch hier ist trotz der föderativen Struktur der EG eine solche nicht vorgesehen.

2. Gleichheitssatz und Bundesstaat – Art. 3 Abs. 1 GG

Fraglich ist, ob sich aus der Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG in Deutschland Grundsätze entnehmen lassen, die bei der Suche nach einer Lösung für das vorliegende Problem, nämlich des Konflikts zwischen der Rechtsanwendungsgleichheit des Art.X:3(a) GATT 1994 einerseits und der föderativen Struktur des WTO-Mitglieds EG andererseits, hilfreich sein können.

Die Union und die Gemeinschaften sind kein europäischer Bundesstaat[1037], sondern eher eine „besondere Kategorie intensiver, staatsnaher Verbindung zwischen ihren Mitgliedern“[1038]. Die EG wird daher auch als „supranationale“ internationale Organisation mit Völkerrechtssubjektivität[1039] oder als Staatenverbund[1040] bezeichnet. Gleichwohl ähnelt die Situation der EG derjenigen eines Bundesstaates wie zum Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Daher soll zum Vergleich eine Darstellung der rechtlichen Behandlung des Gleichheitssatzes im Bundesstaat Bundesrepublik Deutschland erfolgen. Denn auch dort sind die Parallelen zur geforderten einheitlichen Anwendung von Gesetzen etc. innerhalb der EG nach Art.X:3(a) GATT 1994 unverkennbar.

Das deutsche Grundgesetz bestimmt, dass gemäß Art. 3 Abs. 1 GG alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Dies zieht – wie auch der gemeinschaftsrechtliche Gleichheitssatz – das Verbot nach sich, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich und wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln[1041]. Ein hinreichend gewichtiger Grund kann die unterschiedliche bzw. gleiche Behandlung jeweils rechtfertigen[1042]. Welche Konsequenzen hat aber der Gleichheitssatz auf die ausführenden Gewalten innerhalb eines Staates mit föderativen Strukturen?

a. Selbstbindung der Verwaltung

Bezogen auf das Handeln der Exekutive kann aus dem Gleichheitssatz nach deutschem Recht eine Selbstbindung der Verwaltung folgen[1043]. Ausgangspunkt ist die Idee der Rechtsanwendungsgleichheit aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 3 GG: Es besteht Gleichheit *vor dem Gesetz*, d.h. dass das Recht von Exekutive und Judikative zugunsten oder zu Lasten aller Betroffenen

1037 Streinz (*Pechstein*), *EUV/EGV*, Art. 1 EUV, Rn. 10.
1038 Oppermann, *Europarecht*, S. 55.
1039 Streinz (*Streinz*), *EUV/EGV*, Art. 1 EGV, Rn. 10, 12 mwN.
1040 BVerfGE 89, S. 155 (156).
1041 Vgl. etwa BVerfGE 40, S. 121 (139 f.); 84, S. 133 (158); Jarass/Pieroth (*Jarass*), *Grundgesetz*, Art. 3, Rn. 4, 5.
1042 BVerfGE 100, S. 138 (174).
1043 BVerfGE 113, S. 373 (376); 104, S. 220 (223).

gleich angewandt werden muss[1044]. Hat beispielsweise die Verwaltung ihr Ermessen bislang nach einem bestimmten Muster ausgeübt (Verwaltungspraxis), kann sie davon in einem Einzelfall nicht ohne besondere Rechtfertigung abweichen[1045]. Die Existenz von Verwaltungsvorschriften ist dabei ein wichtiges Indiz für das Vorliegen einer Verwaltungspraxis[1046]. Aus der Anwendung der (ermessenslenkenden oder gesetzesvertretenden[1047]) Verwaltungsvorschriften im Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz und der Selbstbindung der Verwaltung ergibt sich die Bindung gegenüber dem Bürger[1048].

b. Gesetzesvollzug durch die Länder

Die Situation der nationalen Zollverwaltungen innerhalb der EG, welche einheitliches, gemeinschaftliches Zollrecht vollziehen, ähnelt der Konstellation der Länder innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Innerhalb ihrer Kompetenzen können die Länder einerseits selbst Gesetze erlassen, andererseits wenden sie diese Gesetze, aber auch solche des Bundesgesetzgebers an.

aa. Landesgesetze

Die Gesetzgebungskompetenz der Länder bedeutet hierbei Bundesstaatlichkeit als vertikale Gewaltenteilung und Sicherung der Vielfalt[1049]. Mit Rücksicht auf diese eigenständige Kompetenz und die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland kann „die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes daher grundsätzlich nicht deshalb in Zweifel gezogen werden, weil es von verwandten Regelungen in anderen Bundesländern oder im Bund abweicht“[1050]. Dies ist insoweit unproblematisch. Es entsprich im Übrigen dem gemeinschaftsrechtlichen Ansatz, wonach der Gleichheitssatz dort nicht gilt, wo die Kompetenzen der Mitgliedstaaten betroffen sind, und den Grundsätzen zu Art.X:3(a) GATT 1994, dass nicht inhaltlich einheitliche

1044 Allgemein hierzu: v. Mangoldt/Klein/Starck (*Starck*), *GG*, Art. 3, Rn. 2; Arndt, NVwZ 1988, S. 787 (787).

1045 BVerwG, NJW 1988, S. 2907 (2907); Jarass/Pieroth (*Jarass*), *Grundgesetz*, Art. 3, Rn. 35 mwN.

1046 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Rüfner*), *Bonner Kommentar*, Art. 3, Rn. 174 mwN; v. Mangoldt/Klein/Starck (*Starck*), *GG*, Art. 3, Rn. 246 mwN.

1047 Maurer, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S. 643.

1048 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Rüfner*), *Bonner Kommentar*, Art. 3, Rn. 174; Jarass/Pieroth (*Jarass*), *Grundgesetz*, Art. 3, Rn. 35 a; Di Fabio, VerwArch 1995, S. 214 (223 f.); umfassend Ossenbühl, *Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz*, S. 514 ff.

1049 v. Mangoldt/Klein/Starck (*Starck*), *GG*, Art. 3, Rn. 226.

1050 BVerfGE 51, S. 43 (58 f.); vgl. bereits BVerfGE 10, S. 354 (371); v. Mangoldt/Klein/Starck (*Starck*), *GG*, Art. 3, Rn. 226.

Gesetze und Regelungen verlangt werden, sondern eine einheitliche Anwendung ein und desselben Gesetzes.

bb. Bundesgesetze

Jedoch stellt die Anwendung des (einheitlichen) gemeinschaftsrechtlichen Zollrechts durch nationale Zollbehörden innerhalb der EG eine gänzlich andere Situation dar. Sie ist mit den Fällen vergleichbar, in denen (einheitliches) deutsches Bundesrecht durch die Länder als eigene Angelegenheit (Art. 83, 84 Abs. 1 GG) ausgeführt wird. Dies entspricht in etwa dem indirekten Verwaltungsvollzug des Gemeinschaftsrechts durch nationale Zollbehörden. Die Bundesregierung kann zur Ausführung des Bundesrechts mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen, Art. 84 Abs. 2 GG. Tut sie dies nicht, können die Länder – beispielsweise zur Lenkung von Ermessensentscheidungen – eigene Verwaltungsvorschriften vorgeben. Für die Finanzverwaltung gilt in diesem Bereich als lex specialis Art. 108 GG, welcher ein Gemisch aus Bundesverwaltung und Landesverwaltung – sowohl als Eigen- als auch als Auftragsverwaltung – vorsieht, wobei aber vielfach auf die Art. 83 ff. GG zurückgegriffen werden muss[1051].

(1) Rechtsprechung

Die Praxis der Länder bei der Anwendung von Bundesrecht kann aber – wie im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs in der EG – durchaus uneinheitlich sein. Wie ist dies aber im Hinblick auf den Gleichheitssatz zu bewerten? Es darf dabei nicht vergessen werden, dass etwa Ermessensspielräume grundsätzlich nicht den Zweck haben, den Ländern bei der Durchführung von Bundesrecht einen Raum *politischer* Entscheidung zu überlassen, sondern dass sie *Einzelfall*gerechtigkeit ermöglichen sollen[1052]. Ein Raum für politische Entscheidungen soll durch die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gerade ausschlossen werden, um einheitliche Regelungen in der ganzen Bundesrepublik zu schaffen[1053]. Es kommt also beim Vollzug von Bundesrecht durch Landesbehörden auf die Frage an, wie die föderalen Strukturen auf der einen Seite und das Gebot zur Rechtsanwendungsgleichheit auf der anderen Seite zusammenpassen. Hier könnte sich durch die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung ein anderer Wertungszusam-

1051 Jarass/Pieroth (*Pieroth*), *Grundgesetz*, Art. 108, Rn. 1; umfassend zum Vollzug von Steuergesetzen in Deutschland: Vogel, *Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat*.

1052 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Rüfner*), *Bonner Kommentar*, Art. 3, Rn. 178.

1053 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Rüfner*), *Bonner Kommentar*, Art. 3, Rn. 178.

menhang als im Bereich der Gesetzgebungskompetenz der Länder ergeben. Das BVerwG hat diesbezüglich entschieden[1054]:

> „Die Behörden des Landes Baden-Württemberg sind auch nicht verpflichtet, ihr Ermessen so zu handhaben, wie es Behörden anderer Bundesländer zu tun pflegen. Das gebietet insbesondere nicht der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Der Anspruch auf Gleichbehandlung besteht gegenüber dem nach der Kompetenzverteilung konkret zuständigen Verwaltungsträger; dieser hat in seinem Zuständigkeitsbereich die Gleichbehandlung zu sichern […]. Die Gleichbehandlung ist danach gewahrt, wenn wie hier die oberste Landesbehörde durch ermessensbindende Verwaltungsvorschriften die einheitliche Ausübung des durch das von den Bundesländern als eigene Angelegenheit auszuführenden Ausländergesetzes (Art. 83, 84 Abs. 1 GG) eröffneten Ermessensspielräume sogar für das gesamte Bundesland sichert […]."

Das BVerfG hat dies allerdings eingeschränkt, worauf auch das BVerwG in seiner Rechtsprechung verwies[1055]:

> „Die einheitliche Geltung von Rechtsvorschriften im Bundesgebiet darf nicht dadurch illusorisch gemacht werden, dass ihre Ausführung von Land zu Land *erhebliche* Verschiedenheiten aufweist."

Ein Anspruch auf Gleichbehandlung aus Art. 3 Abs. 1 GG steht dem Einzelnen also nur gegenüber dem nach der Kompetenzverteilung konkret zuständigen Träger öffentlicher Gewalt zu[1056]. Damit bedeutet ganz allgemein Gleichheit im Bundesstaat stets nur die Gleichheit vor dem jeweils zuständigen Träger öffentlicher Gewalt, nicht gegenüber allen[1057]. Das BVerfG hat zudem im Rahmen einer unzulässigen Verfassungsbeschwerde erkannt[1058]:

> „[Der Beschwerdeführer behauptet], dass *verschiedene* Behörden dieselben Bestimmungen ausgelegt hätten. Beruht aber die abweichende Entscheidung verschiedener Behörden zu denselben Bestimmungen auf einer verschiedenartigen Rechtsauslegung, so liegt darin nicht eine Verletzung des verfassungsmäßigen Grundrechts der Gleichheit vor dem Gesetz, sondern es könnte sich lediglich in dem einen Falle der verschiedenartigen Entscheidungen um eine unrichtige Rechtsauslegung und da-

1054 BVerwGE 70, S. 127 (132).
1055 BVerfGE 11, S. 6 (18); BVerwGE 70, S. 127 (132).
1056 BVerfGE 76, S. 1 (73).
1057 Dittmann, Armin, Gleichheitssatz und Gesetzesvollzug im Bundesstaat in Maurer (Hrsg.), *Festschrift Dürig*, S. 221 (226).
1058 BVerfGE 1, S. 82 (85).

> mit um eine unrichtige Entscheidung handeln. Insoweit aber ist das Bundesverfassungsgericht für die Nachprüfung der *sachlichen Richtigkeit* derartiger Entscheidungen nicht zuständig."

Eine Berufung auf die Verletzung des Gleichheitssatzes hilft – dieser Rechtssprechung folgend – in Konstellationen der vorliegenden Art regelmäßig nicht weiter[1059]. Anwendbar ist Art. 3 Abs. 1 GG nur in Fällen, in denen eine *erhebliche* Verschiedenheit in der Ausführung von Bundesgesetzen zwischen den Ländern existiert.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang der Grundsatz der Bundestreue zu beachten. Danach dürfen die Organe eines Landes von ihren Kompetenzen nur insoweit Gebrauch machen, als dass die Belange des Gesamtstaates sowie der anderen Länder nicht in unvertretbarer Weise geschädigt oder beeinträchtigt werden[1060]. Speziell im Steuerrecht gilt für den Gesetzgeber zudem das Gebot der Steuergerechtigkeit bzw. der „Gleichmäßigkeit der Besteuerung"[1061]. Hierzu entschied der BFH hinsichtlich der Rechtsanwendung[1062]:

> „Die Bindung der Verwaltungsbehörden eines Bundeslandes durch allgemeine Verwaltungsanweisungen eines anderen Bundeslandes kommt danach nicht in Betracht.
>
> Eine solche Bindung ergibt sich auch nicht aus dem Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung. Zwar kommt diesem Gebot ein hoher Stellenwert innerhalb der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland zu. Es muss jedoch ggf. hinter dem föderativen Prinzip zurücktreten. Bedingt durch die verfassungsmäßig verankerte starke Stellung der Länder auch bei der Ausführung von Bundesgesetzen kann eine ungleiche Rechtsanwendung innerhalb des Bundesgebiets auf Verwaltungsebene nicht völlig ausgeschlossen werden. In der Regel werden zwar schwerwiegende Ungereimtheiten deshalb nicht auftreten, weil die Länder selbst durch koordinierte Verwaltungserlasse um eine einheitliche Rechtsanwendung bemüht sind. Fehlt es indes an einer solchen Koordination, so müssen mögliche Ungleichbehandlungen als Folge des bundesstaatlichen Aufbaus der Bundesrepublik hingenommen werden."

1059 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Rüfner*), *Bonner Kommentar*, Art. 3, Rn. 179.

1060 BVerfGE 76, S. 1 (77).

1061 Dittmann, Armin, Gleichheitssatz und Gesetzesvollzug im Bundesstaat in: Maurer (Hrsg.), *Festschrift Dürig*, S. 221 (222); vgl. allgemein zum Gebot der Steuergerechtigkeit, wonach zudem die Besteuerung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auszurichten ist: BVerfGE 6, S. 55 (70); 66, S. 214 (223); 74, S. 182 (199).

1062 BFH vom 23.07.1985, VIII R 197/84, BFHE 144, S. 9 (14).

Nach dieser Rechtsprechung muss das Gebot der Gleichmäßigkeit der Besteuerung hinter dem föderativen Prinzip zurücktreten. Ungleichbehandlungen sind wegen des bundesstaatlichen Aufbaus hinzunehmen; allgemeine Verwaltungsanweisungen der Behörden eines Bundeslandes binden die Behörden anderer Bundesländer nicht.

Am Rande sei bemerkt, dass nach einer weiteren Entscheidung des BVerfG aus ungleicher Rechtsanwendung sogar die materielle Verfassungswidrigkeit einer Norm folgen kann, wenn dieses Ergebnis unmittelbar dem Gesetzgeber zuzurechnen ist[1063]. Diese Annahme ähnelt dem Ansatz des Panels, wonach bereits aus der Ausgestaltung einer Norm als Ermessensnorm bei daraus resultierenden Ungleichheiten unter Umständen ein Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 hergeleitet werden kann.

(2) Literatur

Auch in der Literatur wird die föderative Struktur der Bundesrepublik als „offene Flanke" der Gleichheit bezeichnet und hingenommen[1064]. Eine „großräumige" Selbstbindung der Verwaltung über Art. 3 Abs. 1 GG sei hier durch die Verfassung nicht zu erreichen[1065]. Allerdings ist die Rechtsprechung, speziell bezogen auf das Steuerrecht, nicht ohne Kritik geblieben[1066]:

> „Soweit sich Literatur und Rechtsprechung dieser Seite der Rechtsanwendungsgleichheit bisher überhaupt angenommen haben, wird der bundesstaatlich divergierende Vollzug von Bundesgesetzen weitgehend kritiklos hingenommen und – wie schon die unterschiedliche Gesetzgebung der Länder – als Ausformung des bundesstaatlichen Prinzips und als weiteres Element funktionaler Gewaltenteilung sowie als Beitrag zur Mehrfarbigkeit des Bundesstaates wohlwollend akzeptiert. Diese Betrachtungsweise kann m.E. nicht undifferenziert übernommen werden. […]

1063 BVerfGE 84, S. 239 (272).

1064 Maunz/Dürig (*Dürig*), *Grundgesetz*, Art. 3 Abs. 1, Rn. 233; zustimmend: Bethge, AöR 110 (1985), S. 169 (199 ff., 207) und Schoch, DVBl. 1988, S. 863 (870); im Ergebnis ebenso: Maunz/Dürig (*Herzog*), *Grundgesetz*, Art. 20, IV. Verfassungsentscheidung für den Bundesstaat, Rn. 87 (*Stand: 08/2005*); Fastenrath, JZ 1987, S. 170 (173), Maunz, DÖV 1981, S. 497 (501) sowie Raschauer, VVDStRL 40 (1982), S. 240 (257); umfassend zum Vollzug von Steuergesetzen in Deutschland: Vogel, *Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat*.

1065 Maunz/Dürig (*Dürig*), *Grundgesetz*, Art. 3 Abs. 1, Rn. 444.

1066 Dittmann, Armin, Gleichheitssatz und Gesetzesvollzug im Bundesstaat in Maurer (Hrsg.), *Festschrift Dürig*, S. 221 (230); vgl. hierzu auch VGH Baden-Württemberg, DÖV 1984, S. 214 (215), wonach im Bereich des Aufenthalts- und Niederlassungsrechts der Ausländer „eine im Wesentlichen einheitliche Verwaltungspraxis im gesamten Bundesgebiet" von besonderer Bedeutung ist.

> Die Übertragung der verwaltungsmäßigen Ausführung von Bundesgesetzen auf die Länder führt nur dann zu sinnvollen Ergebnissen, wenn trotz getrennten Ländervollzugs eine im Wesentlichen einheitliche Verwaltungspraxis gewährleistet ist. Denn das Grundgesetz gibt dem Bund die Befugnis zur – ausschließlichen und konkurrierenden – Gesetzgebung auf den Gebieten, auf denen eine einheitliche Regelung von besonderer Bedeutung ist. […] Es kann nicht darum gehen, Gleichheit einerseits und föderative Struktur andererseits gegeneinander auszuspielen, sondern darum – ganz im Sinne praktischer Konkordanz und psychologischer Akzeptanz bundesstaatlich bedingter „Gefällesituationen" – Grad und Maß zulässiger Divergenzen zu bestimmen."

Es wird also eine differenzierte Betrachtungsweise der Problematik und die Gewährleistung einer „im Wesentlichen einheitlichen Verwaltungspraxis" gefordert. Parallel zu dieser Ansicht findet sich – bezogen auf Art. 84 Abs. 2 GG – ein Äußerung, dass die Möglichkeit des Bundesgesetzgebers zur Schaffung allgemeiner Verwaltungsvorschriften gerade notwendig sei, um die Verwaltungspraxis der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen zu vereinheitlichen. Auch eine *länderverschiedene* Gesetzesauslegung und Ermessensausübung widerspreche dem Gleichheitssatz[1067]. Teilweise wird noch weitergehend verlangt, dass nach dem Gerechtigkeitsgefühl der Bürger – auch beeinflusst durch das Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG – eine Gleichbehandlung desselben Sachverhalts zumindest dann notwendig sei, wenn zwei Verwaltungsbehörden oder Gerichte dasselbe Gesetz anwenden[1068].

(3) Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG aufgrund der föderativen Struktur der Bundesrepublik eingeschränkt wird. Die Länder dürfen in ihrem Kompetenzbereich Gesetze erlassen, die sich von denen anderer Länder unterscheiden. Nach der Rechtsprechung muss der Gleichheitssatz auch beim Vollzug von Bundesrecht durch die Landesbehörden regelmäßig zurücktreten, es sein denn, dass „*erhebliche* Verschiedenheiten" durch die Ausführung von Land zu Land festzustellen sind. Grundsätzlich gewährleistet Art. 3 Abs. 1 GG nur den Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber dem jeweils zuständigen Verwaltungsträger. Dies entspricht der allgemein herrschenden Meinung in der Literatur. Nur

1067 Ossenbühl, *Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz*, S. 367 f. (und dort Fn. 19); differenzierend Podlech, *Gehalt und Funktion des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes*, S. 129 ff.

1068 Bleckmann, NJW 1985, S. 2856 (2857).

vereinzelt wird – gerade beim Vollzug von Bundesgesetzen – eine „im Wesentlichen einheitlichen Verwaltungspraxis der Länder“ bzw. die Gleichbehandlung desselben Sachverhalts bei Anwendung desselben Gesetzes auch durch unterschiedliche Behörden gefordert.

Ein struktureller Unterschied des Bundesstaates Bundesrepublik Deutschland zur „staatsnahen Verbindung“ EG besteht in der Möglichkeit des Bundes, für die Landesverwaltungen einheitliche und vor allem verbindliche Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Dadurch wird das Problem in der Praxis deutlich entschärft, da der Bund in Fällen erheblicher Unterschiede immer eingreifen kann und wird. An einer solch umfassenden Möglichkeit fehlt es den Organen der EG. Die Zuständigkeit für die Rechtsanwendung bei Ausübung des indirekten Vollzugs liegt allein bei den Mitgliedstaaten. Die EG darf grundsätzlich in diese Kompetenz nicht eingreifen. Es verbleibt lediglich die Möglichkeit – etwa für die Kommission – neben ZK und ZKDVO unverbindliche Leitlinien zu erlassen. Dies ist im Bereich des Zollrechts bereits mehrfach geschehen. Allerdings können diese Leitlinien aufgrund ihrer rechtlichen Unverbindlichkeit höchstens faktische Bindungswirkungen haben. Bundeseinheitliche Verwaltungsvorschriften sind dagegen von den Ländern zwingend zu beachten.

Ein durchaus interessantes Phänomen, auf das in diesem Zusammenhang nur am Rande hingewiesen werden soll, ist der Umstand, dass in Deutschland Zölle gemäß Art. 108 Abs. 1 Satz 1 GG durch *Bundes*finanzbehörden und nicht durch Landesbehörden verwaltet werden. Dies wurde bereits vor Neufassung des Art. 108 GG im Jahre 1969 von Art. 108 GG 1949 festgelegt[1069]. Die erste Regelung dieser Art traf Art. 83 WRV in der Weimarer Republik. Im Kaiserreich lag die Steuerverwaltungshoheit (inklusive Zölle) gem. Art. 36 RV 1871 noch uneingeschränkt bei den mächtigen Einzelstaaten[1070]. Mittlerweile kommt es im Zollrecht innerhalb Deutschlands nicht mehr zu einer Kollision des Gleichheitssatzes mit der föderativen Struktur der Bundesrepublik, da die bundeseinheitliche Rechtsetzung gleichzeitig von einem bundeseinheitlichen Behördenapparat vollzogen wird. Die Situation wurde also deutlich entschärft. Dies ist in der EG (noch) nicht der Fall.

c. Ergebnis

Aus dieser Untersuchung des Art. 3 Abs. 1 GG im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht durch Landesbehörden zeigt sich, dass in Deutschland der allgemeine Gleichheitssatz grundsätzlich hinter dem föderativen Staatsprinzip

1069 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Seer*), *Bonner Kommentar*, Art. 108, Rn. 21.
1070 Dolzer/Vogel/Graßhof (*Seer*), *Bonner Kommentar*, Art. 108, Rn. 2.

zurücktreten muss. Er gewährleistet lediglich einen Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber dem jeweils zuständigen Verwaltungsträger. Im Falle des Vollzugs von Bundesrecht durch die Länder muss er regelmäßig zurücktreten, es sei denn, dass „*erhebliche* Verschiedenheiten" durch die Ausführung von Land zu Land festzustellen sind.

Dieser Ansatz der deutschen Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG bietet einen gedanklichen Anhaltspunkt für eine mögliche Rechtfertigung auch der festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994. Eine Übertragung des Grundsatzes, dass Art. 3 Abs. 1 GG nur einen Anspruch auf einheitliche Anwendung *gegenüber dem jeweils zuständigen Verwaltungsträger* gewährleistet, auf Art.X:3(a) GATT 1994 ließe die in der vorliegenden Arbeit festgestellten Verstöße entfallen. Denn jeweils zuständig zur Anwendung des EG-Zollrechts sind die nationalen Zollbehörden. Innerhalb deren jeweiliger Zuständigkeit wird das Zollrecht aufgrund nationaler Dienstanweisungen und Gesetze einheitlich angewandt. Unterschiede ergaben sich erst im Vergleich mit dem Vorgehen anderer nationaler Zollbehörden, also anderen Verwaltungsträgern. Ein solcher Vergleich wäre aber bei Übertragung der zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze auf Art.X:3(a) GATT 1994 nicht möglich, da dieser dann allein in Bezug auf die jeweils zuständigen Verwaltungsträger anwendbar wäre. Es wäre lediglich die Einschränkung zu beachten, dass keine „erheblichen Verschiedenheiten" auftreten dürfen.

3. Übertragbarkeit und Übertragung der Ideen auf Art.X GATT 1994

Die Untersuchung des allgemeinen Gleichheitssatzes in den Rechtsordnungen der EG und Deutschlands hat gezeigt, dass die Behandlung des Art. 3 Abs. 1 GG in Deutschland einen guten Ansatzpunkt darstellen könnte, den Konflikt zwischen Rechtsanwendungsgleichheit und föderativem Gebilde zu lösen. Bei der Anwendung der Rechtsanwendungsgleichheit in der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 3 Abs. 1 GG und derjenigen der EG gemäß Art.X:3(a) GATT 1994 nach WTO-Recht liegen zumindest auf den ersten Anschein ähnliche Voraussetzungen vor. Es stellt sich die Frage, ob die festgestellten deutschen Grundsätze möglicherweise übertragbar sind.

Während des Verfahrens *EC – Selected Customs Matters* erkannte die EG in dem Vorgehen der USA eine „nie dagewesene Attacke auf fundamentale Rechtsprinzipien des EG-Rechts"[1071]. Dieser könnte mit Erwägungen der soeben zu Art. 3 Abs. 1 GG gemachten Art entgegnet werden.

1071 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 4.389.

a. Analogie im Völkerrecht

Eine Möglichkeit der Anwendung dieser Grundsätze des Gleichheitssatz in einer föderativen Struktur auch auf Art.X:3(a) GATT könnte der Weg über eine Analogie sein. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die analoge Anwendung von Bestimmungen im Völkerrecht zwar grundsätzlich möglich, aber insgesamt schwierig und äußerst umstritten ist[1072], da das Völkerrecht vom Konsens der Völkerrechtssubjekte getragen wird. Auch würde hier keine bestimmte Norm und kein bestimmter Rechtssatz analog angewandt (Gesetzesanalogie) und auch aus zahlreichen Einzelrechtssätzen kein allgemeiner Rechtsgrundsatz gebildet werden (Rechtsanalogie)[1073]. Vielmehr soll eine bestimmte Lösungen bezüglich des Umgangs mit einem bestimmten Problem (Rechtsanwendungsgleichheit im Gebilde mit föderativer Struktur) insoweit überprüft werden, ob eine entsprechende Auslegung der Rechtsanwendungsgleichheit auch nach WTO-Recht möglich ist. Es handelt sich also nicht um eine Analogie im tatsächlichen Sinne.

Daher müssen auch nicht die strengen Erfordernisse an eine Analogie erfüllt sein. Eine entsprechend Lösung kann vielmehr Ergebnis einer Interpretation / Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 selbst sein, die lediglich durch die deutsche Rechtslage inspiriert wurde. Eine Übertragung der zu Art. 3 GG im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland entwickelten Grundsätze auf Art.X:3(a) GATT könnte also schlicht im Wege einer Auslegung des Art.X:3(a) GATT selbst erfolgen und das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Gebot der einheitlichen Rechtsanwendung und der zulässigen föderativen Struktur eines WTO-Mitglieds darstellen.

b. Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994: Abwägung zwischen Rechtsanwendungsgleichheit und föderativem System

Es bleibt die Frage, ob eine solche Auslegung von Art.X:3(a) GATT 1994 tatsächlich geboten ist. Kann man bei der Abwägung zwischen einem als föderativ zu bezeichnenden, völkerrechtlich zulässigen System und der durch das GATT 1994 geforderten Rechtsandwendungsgleichheit tatsächlich zu dem Ergebnis kommen, dass die Rechtsanwendungsgleichheit zurücktreten muss?

1072 Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 92; K. Ipsen (*Heintschel von Heinegg*), *Völkerrecht*, S. 245; umfassend zur Rechtsanalogie im Völkerrecht: Bleckmann, AVR 1993, S. 353 ff.

1073 Unterscheidung auch im Völkerrecht zwischen Gesetzes- und Rechtsanalogie nach: Bleckmann, *Völkerrecht*, S. 93.

Dazu müsste eine von der deutschen Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG inspirierte Auslegung des Art.X GATT 1994 auch unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten möglich und sinnvoll sein. Bestehen in beiden Fällen derartige Parallelen, dass auch deren Anwendung ähnlich sein kann? Zur Beantwortung dieser Frage muss die Rechtsanwendungsgleichheit als WTO-rechtliche Verpflichtung einerseits mit dem grundsätzlich völkerrechtlich zulässigen Föderalismus vor dem Hintergrund des föderativen Systems der EG andererseits abgewogen werden.

aa. Wortlaut

Der Wortlaut des Art.X:3(a) GATT 1994 liefert keine konkreten Anhaltspunkte für eine solche Auslegung. Auf der anderen Seite wird dieser Ansatz durch den Wortlaut aber auch nicht ausgeschlossen.

bb. Föderative Struktur völkerrechtlich zulässig / Parallelen der Problematik

Aufgrund seiner tatsächlich vielfältigen Erscheinungsformen ist der Föderalismus ein international – und damit völkerrechtlich – anerkanntes Ordnungsprinzip. Das Prinzip des gemeinschaftlichen indirekten Verwaltungsvollzugs stellt die konkrete Ausprägung eines solchen föderativen Systems dar. Darin ähnelt die EG dem kontinentaleuropäischen, nicht dem amerikanischem Modell des Föderalismus. Denn es sind gerade im Bereich der Verwaltungszuständigkeiten enge Parallelen zur deutschen bundesstaatlichen Ordnung auszumachen.

Aus diesem Grund sind auch die aus dieser Ordnung resultierenden Probleme von ähnlicher Art. Die EG leidet unter vielerlei Strukturproblemen, die denen eines Bundesstaates gleichen[1074]. Dies gilt insbesondere für die Kollision von Gleichheit und Föderalismus. Die insoweit vorliegenden Parallelen zwischen Bundesstaat und EG sind auch in der Literatur erkannt worden. So wird in der deutschen Standard-Kommentierung zum Grundgesetz die föderative Struktur Deutschlands als „offene Flanke“ der Gleichheit bezeichnet; demnach wurde sie als notwendig hingenommen[1075]. Der Vollzug des Zollrechts durch nationale Verwaltungen wurde ebenfalls als „offene Flanke“ der Zollunion der Gemeinschaft charakterisiert[1076]. Dies lässt die Vermutung nahe liegen, dass diese Darstellung in Anlehnung an die Kommentierung zu Art.3 GG und dessen Verhältnis zur föderativen Struktur erfolgte.

1074 Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, S. 33 mwN.

1075 Maunz/Dürig (*Dürig*), *Grundgesetz*, Art. 3 Abs. 1, Rn. 233.

1076 Calliess/Ruffert (*Waldhoff*), *EUV/EGV*, Art. 23 EGV, Rn. 21.

Diese Parallelen in der Ausgangssituation sprechen grundsätzlich für die Möglichkeit einer Übertragung auch der Lösungswege. Die EG weist hinsichtlich des indirekten Verwaltungsvollzugs ähnliche Wesensmerkmale auf wie die Länder in Deutschland bei der Anwendung von Bundesrecht. Solche föderativen Strukturmerkmale sind auch völkerrechtlich anerkannt.

Darüber hinaus führen die Zollbehörden, wenn sie im Rahmen des indirekten Verwaltungsvollzugs das Gemeinschaftsrecht unmittelbar anwenden, keine delegierte Gemeinschaftsgewalt aus, sondern betätigen nationale Staatsgewalt, wenngleich im Vollzug von Gemeinschaftsrecht[1077]. Die Verwaltungshoheit verbleibt bei dem jeweiligen EG-Mitgliedstaat[1078]; die mitgliedstaatliche Verwaltung wird eben nicht (auch) als Träger funktionaler Gemeinschaftsverwaltung – im Sinne der vereinzelt vertretenen Theorie des „*dédoublement fonctionnel*“[1079] – tätig[1080]. Auch insoweit wäre damit die Idee, Art.X:3(a) GATT 1994 lediglich vor dem jeweils handelnden Hoheitsträger wirken zu lassen, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar. Denn Hoheitsträger wäre die nationale Zollbehörde bzw. der jeweilige EG-Mitgliedstaat, und nicht die Gemeinschaft insgesamt.

All dies spricht für eine Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 in Anlehnung an die deutschen Grundsätze zu Art. 3 Abs. 1 GG.

cc. Vorbild Deutschland

Das Beispiel Deutschlands hat gezeigt, dass eine Einschränkung der Rechtsanwendungsgleichheit durchaus funktionieren kann. In der Literatur gibt es zwar kritische Stimmen[1081], diese müssen aber insgesamt einer Mindermeinung zugerechnet werden. Wenn aufgrund einer föderativen Struktur die Einschränkung der Rechtsanwendungsgleichheit selbst in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland möglich ist, könnte man zu argumentieren versuchen, dies „erst recht“ im Falle staatlich und föderativ unvollkommener Gebilde wie der EG anzunehmen. Auch dies ließe sich für eine Einschränkung des Art.X:3(a) GATT 1994 anführen.

1077 Dauses (*Stettner*), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, B. III Rn. 11; H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 215; von Danwitz, DVBl. 1998, S. 421 (430); Everling, DVBl. 1983, S. 649 (651); teilweise umstritten, aA ohne weitere Begründung etwa: Grabitz/Hilf (*von Bogdandy*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 43.

1078 Oppermann, *Europarecht*, S. 194.

1079 Etwa Grabitz/Hilf (*von Bogdandy*), *EUV/EGV*, Art. 10 EGV, Rn. 43.

1080 H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 215; von Danwitz, DVBl. 1998, S. 421 (430).

1081 Kapitel IV, C., IV., 2., b., bb., (2).

dd. Große Probleme bei der Verwaltungsstruktur

In *EC – Selected Customs Matters* entschied das Panel, dass Art.X:3(a) GATT 1994 den WTO-Mitgliedern nicht vorschreibe, auf welche Weise das Zollrecht zu verwalten sei; grundsätzlich könne die Verwaltung auch durch die Gliedstaaten erfolgen wie in der EG[1082]:

> „*Article X:3(a) of the GATT 1994 does not prescribe how uniform administration must be achieved. Therefore, the Panel considers that Article X:3(a) of the GATT 1994 vests discretion in Members to determine how to achieve uniform administration, including the nature and level of entities that are charged with administration and the tools that are put in place to achieve uniform administration. Accordingly, the Panel considers that there is nothing in Article X:3(a) GATT 1994 to prevent the European Communities from administering its customs laws through, inter alia, customs authorities of its constituent member States.*“

Da sich der Appellate Body nicht in der Lage sah, die Ausführungen des Panels hinsichtlich des Systems der Anwendung des EG-Zollrechts zu vervollständigen, und die Frage im Ergebnis (ebenfalls) offen ließ[1083], steht dieser Teil der Entscheidung des Panels weiterhin im Raum. Es ist jedoch äußerst fraglich, ob die Ansicht des Panels haltbar ist, bedenkt man die praktischen Auswirkungen einer strengen Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 auch auf föderative Gebilde. Aus der vorliegenden Untersuchung ergibt sich die Vermutung, dass gewisse Uneinheitlichkeiten unvermeidbar und gewissermaßen systemimmanent sind. Die uneingeschränkte Einhaltung des Art.X:3(a) GATT erscheint damit in Bezug auf ein derartiges Gebilde sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich zu sein.

In Deutschland wurde dies vor dem Hintergrund des Art. 3 Abs. 1 GG als Grundsatzproblem erkannt und akzeptiert. Folglich schränken Rechtsprechung und herrschende Meinung im Schrifttum das Erfordernis der Rechtsanwendungsgleichheit ein, so dass dieses grundsätzlich nur vor dem jeweiligen Träger hoheitlicher Gewalt Geltung beanspruchen kann. Wenn das Panel es also grundsätzlich für möglich hält, das Zollrecht durch Behörden der Gliedstaaten und nicht nur durch zentrale Zollbehörden ausführen zu lassen, dann müsste es konsequenterweise auch zubilligen, dass Uneinheitlichkeiten, die dadurch zwangsläufig entstehen, nicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstoßen, solange sich diese in einem gewissen Rahmen halten. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, wäre eine generelle Einschränkung des Anwen-

1082 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 7.141.
1083 Appellate Body *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/AB/R), Rn. 287.

dungsbereichs von Art:X:3(a) GATT 1994 im Falle föderativ strukturierter WTO-Mitglieder, ähnlich der Einschränkung des Art. 3 GG in Deutschland.

ee. Gefahr der subjektiven Auslegung (*member-specific standard*)

In *EC – Selected Customs Matters* lehnten die USA Versuche, aus der föderativen Struktur der EG Besonderheiten für die Anwendung des Art.X:3(a) GATT 1994 herzuleiten, stets mit der Begründung ab, dass Art.X GATT keine subjektiven, auf das jeweilige WTO-Mitglied zu spezifizierenden Voraussetzungen beinhalte[1084]. Fraglich ist, ob die Überlegung, Art.X:3(a) GATT 1994 in Anlehnung an die Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG einschränkend auszulegen, von solcher Kritik beeinträchtigt wird.

Einerseits beruht eine derartige Auslegung auf einer Problematik – den föderativen Grundsätzen –, die subjektiv nur einige wenige WTO-Mitglieder betrifft. Andererseits könnte die angebotene Lösung aber objektiv auf alle WTO-Mitglieder in gleicher Weise angewandt werden. Legte man Art.X:3(a) GATT 1994 so aus, dass er nur „vor dem jeweiligen Träger hoheitlicher Gewalt" gilt, es sei denn, dass „erhebliche Verschiedenheiten" festgestellt werden, wäre dies bei Staaten mit zentraler Organisation der Zollbehörden genauso möglich wie bei föderativ gegliederten Gebilden. Art.X:3(a) GATT 1994 würde demnach nicht spezifisch für die jeweilige Vertragspartei, sondern für alle gleich angewandt. Der Einwand der USA wäre demnach nicht durchschlagend.

Allerdings wäre die Einschränkung damit wohl nur in der Theorie objektivierbar. Praktischen Nutzen hätte sie nur für Staaten und sonstige Gebilde mit föderativer Struktur. Denn bei zentral organisierten WTO-Mitgliedern würde die genannte Einschränkung – trotz grundsätzlicher Anwendbarkeit auch auf ihre Verwaltungen – keinen Unterschied machen. Insoweit ist die Warnung der USA vor einer subjektiven Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 auch bei dem hier angedachten Lösungsweg nicht gänzlich von der Hand zu weisen.

ff. Art.VI :2(b) GATS (Kontext im weiteren Sinne)

In diesem Zusammenhang lohnt sich ein Vergleich mit Art.VI:2(b) des *General Agreement on Trade in Services* (GATS), welches als Anhang 1 C ebenfalls Teil des WTO-Übereinkommens ist[1085]. Nach Art.VI:2(a) GATS müssen alle Vertragsparteien im Rahmen des Handels mit Dienstleistungen

1084 Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 4.454 ff.

1085 Vergleiche entsprechende Argumentation der USA in Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 4.457.

bestimmte gerichtliche Prüfungsverfahren unterhalten oder errichten. Art.VI:2(b) GATS schränkt dies insoweit ein, als die Errichtung oder Unterhaltung solcher Verfahren nicht zu erfolgen hat, wenn dies mit der „verfassungsmäßigen Struktur“ oder der „Rechtsordnung“ des Vertragsmitglieds unvereinbar ist. Es wird also ein Weg eröffnet, konkret auf die (subjektive) Verfassungsstruktur eines jeden Vertragsmitglieds des GATS – gegebenenfalls in unterschiedlicher Art und Weise – einzugehen. Bereits das Fehlen einer entsprechenden Regelung im GATT 1994 ließe Überlegungen zu, dass sich im Rahmen des Art.X:3(a) GATT 1994 generell eine Rücksichtnahme auf unterschiedliche Verfassungsstrukturen der einzelnen Mitglieder verbietet[1086].

Dies allein mag sicher ein eher schwaches Argument sein. Mit ihm lässt sich weder die eine noch die andere Sichtweise eindeutig belegen oder widerlegen. Es spricht aber eher gegen die hier angedachte Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 in Anlehnung an Art. 3 GG.

gg. Umgehung der Rechtsprechung zu Art.XXIV:12 GATT 1994

Es bleibt die Frage, ob nicht durch eine Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 in der Weise, dass er grundsätzlich nur vor dem jeweiligen Träger hoheitlicher Gewalt die Rechtsanwendungsgleichheit garantieren soll, die bereits erörterten Feststellungen zu Art.XXIV:12 GATT 1994 umgangen würden. Danach führte die teilweise als *federal clause* bezeichnete Verpflichtung aus Art.XXIV:12 GATT 1994, wonach jede Vertragspartei alle in ihrer Macht stehenden geeigneten Maßnahmen treffen muss, um in ihrem Gebiet die Beachtung des Abkommens durch regionale und örtliche Regierungs- und Verwaltungsstellen sicherzustellen, eben nicht dazu, dass eine Vertragspartei von Verpflichtungen des GATT befreit wird. Die hier in Erwägung gezogene einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 könnte aber faktisch genau zu diesem Ergebnis führen. Die jeweiligen föderativ strukturierten Vertragsparteien würden entlastet und dadurch die Grundsätze des Art.XXIV:12 GATT 1994 umgangen.

Andererseits ist der Anwendungsbereich des Art.XXIV:12 GATT 1994 generell ein anderer. Alle Entscheidungen zu Art.XXIV:12 GATT 1994 behandelten die Problematik eines GATT-Verstoßes durch den Gliedstaat eines WTO-Mitglieds. Es war zu beurteilen, ob dieser Verstoß der Vertragspartei insgesamt zugerechnet werden konnte. Im Ergebnis sollte der Vertragspartei über Art.XXIV:12 GATT 1994 nicht die Möglichkeit einer Rechtfertigung eröffnet werden. Ganz anders aber liegt der Fall hier: Die Verstöße gegen

1086 So die USA in Panel *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315/R), Rn. 4.457.

Art.X GATT 1994 ergeben sich erst aus der Betrachtung der EG als ganzes, und gerade nicht durch einzelne EG-Mitgliedstaaten. Die Frage ist hier, ob die Vertragspartei insgesamt für ihren (eigenen) Verstoß entlastet werden soll, und nicht ob sie sich hinter dem Handeln ihrer Gliedstaaten verstecken darf. Insoweit betrifft Art.XXIV:12 GATT eine andere Problematik. Die hier vorgeschlagene Auslegung zu Art.X:3(a) GATT 1994 steht damit nicht im Konflikt zu den bisherigen Ausführungen zu Art.XXIV:12 GATT 1994, da dessen Anwendungsbereich ein anderer ist.

hh. Unterschiede zwischen EG und Deutschland

Problematisch ist allerdings, dass die von der Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze sich auf das Ordnungssystem Deutschlands beziehen. Sie wurden speziell für die verfassungsmäßige Struktur des Bundesstaates Deutschland entwickelt, was für sich gesehen ausgewogen sein muss. Daher stellt sich die Frage, ob es überhaupt möglich ist, aus einem solchen Gesamtsystem einzelne Bereiche separat auf gegebenenfalls anders strukturierte, föderative Gebilde wie die EG zu übertragen.

(1) Allgemeine Verwaltungsvorschriften

So hat in Deutschland der Bund die Möglichkeit, zur Ausführung von Bundesrecht mit Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen, Art. 84 Abs. 2 GG. Dies bedeutet, dass der Bund dort, wo er es für wichtig hält, die einheitliche Anwendung des Bundesrechts auch beim Vollzug durch die Länder erzwingen kann, indem er allgemeine Verwaltungsvorschriften erlässt. Genau diese umfassende Möglichkeit fehlt der Kommission in der EG. Die ZKDVO erfüllt diese Aufgabe offensichtlich nicht, da sie ebenfalls durch nationale Dienstanweisungen ausgelegt und ergänzt wird. Dadurch wird das Problem weiter vergrößert. Insoweit zeigt sich in der Praxis, dass die Möglichkeiten der Art. 94 ff. EGV – auch wegen der dort aufgestellten hohen Hürden – nicht mit denen des Art. 84 Abs. 2 GG vergleichbar sind. Die Stellung der EG-Mitgliedstaaten in der EG ist sehr viel stärker als die der Länder in Deutschland.

(2) Bundesvollzug

Darüber hinaus ist in Deutschland der Bundesvollzug eine reguläre Alternative zum Vollzug durch Landesbehörden, wohingegen die Ausweitung des „Direktvollzugs“ von Gemeinschaftsrecht über den Bereich der Wettbewerbspolitik hinaus nicht absehbar ist[1087]. Diese Tatsache ist natürlich als Teil des Gesamtbildes der Anwendung des Art. 3 Abs. 1 GG zu bedenken.

1087 von Bogdandy (Hrsg.) (*Oeter*), *Europäisches Verfassungsrecht*, S. 116.

Erst diese Ausgewogenheit zwischen Bundes- und Landesvollzug ermöglicht es überhaupt, die Rechtsanwendungsgleichheit einzuschränken.

(3) Ergebnis

Es bestehen im Detail große Unterschiede zwischen der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland und derjenigen der EG. Die Rechtsprechung zu Art. 3 Abs. 1 GG und die Einschränkung desselben entstanden vor dem Hintergrund der Möglichkeit des Bundes zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften. Von Beginn an wird die Gefahr zu großer Unterschiede durch das jederzeit mögliche Eingreifen des Bundes unterbunden. Es bestehen damit an zentraler Stelle fundamentale Strukturunterschiede zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der EG. Diese Unterschiede sprechen deutlich gegen eine Übertragung der zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze auf Art.X:3(a) GATT 1994.

ii. Völkerrechtliche Probleme

Darüber hinaus darf nicht vergessen werden, dass Art.X:3(a) GATT 1994 im völkerrechtlichen Rahmen wirkt, Art. 3 Abs. 1 GG lediglich im eng begrenzten nationalen Umfeld. Die Rechtsordnung eines nationalen Bundesstaats ist ein viel ausdifferenzierteres Gebilde als das vergleichsweise lockere Völkerrecht. In Deutschland sind daher auch die Folgen einer entsprechenden Begrenzung von Art. 3 Abs. 1 GG leichter zu überblicken und gegebenenfalls zu korrigieren als im global geltenden internationalen Recht. Nationales Recht ist begrenzt, so dass es deutlich einfacher ist, das Ausmaß der Ausnahmeregelung zu überschauen bzw. die Risiken zu minimieren, da in einem nationalen Staatengebilde eine höhere Regelungsdichte und bessere Eingriffsmöglichkeiten bestehen. All dies ist im Völkerrecht nicht der Fall. Daher ist generell die von einer im nationalen Umfeld gewachsenen Idee inspirierte Auslegung auch auf der internationalen Ebene schwierig.

Vielmehr ist in umgekehrter Weise zu argumentieren: Die grundsätzlich einheitlichen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland mitsamt der geschilderten Eingriffsmöglichkeit des Bundes ermöglichen es überhaupt erst, die Rechtsanwendungsgleichheit wie dargestellt einzuschränken. In der EG hätte ein solches Vorgehen viel weitreichendere und damit ungleich negativere Konsequenzen.

Darüber hinaus bestünde in völkerrechtlicher Hinsicht zusätzlich das Problem, dass entschieden und abgegrenzt werden müsste, welche Voraussetzungen ein föderatives Gebilde – welches in vielfältigsten Formen auftreten kann – denn erfüllen muss, damit die genannten Grundsätze anwendbar sind. Kann überhaupt in jedem Staat festgestellt werden, wer Träger der ho-

heitlichen Gewalt ist bzw. ob der Staat eher ein Zentralstaat ist oder ein Staat mit föderativen Elementen? All diese Gründe sprechen gegen eine Anwendung der zu Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Grundsätze auch auf Art.X:3(a) GATT 1994.

jj. Art. 27 WVRK

Darüber hinaus würde eine entsprechende Auslegung von Art.X:3(a) GATT 1994 zumindest den Anschein erwecken, dass ein Völkerrechtssubjekt wie die EG, welches eine völkerrechtliche Verpflichtung eingegangen ist, mit Hilfe des Hinweises auf die eigene Rechtsordnung versucht, Verstöße dagegen zu rechtfertigen. Dies ist aber mit dem bereits erörterten Art. 27 WVRK unvereinbar. Der Verweis auch auf das eigene Verfassungsrecht kann einen Verstoß gegen völkervertragliche Verpflichtung nicht abwenden.

kk. Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994

Es bleibt schließlich die Frage, ob diese Auslegung überhaupt mit Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 vereinbar ist. Anders als Art. 3 Abs. 1 GG, welcher als Grundrecht die Rechtsanwendungsgleichheit umfassend für alle Normen garantiert, betrifft Art.X:3(a) GATT 1994 allein die uneinheitliche Rechtsanwendung im Wirtschaftsleben. Hintergrund ist das Ziel der Schaffung von Transparenz und der Verwirklichung eines ordentlichen Verfahrens (*due process*). Das wirtschaftliche Umfeld wird in erster Linie von finanziellen Interessen geprägt. Dort können bereits kleinste Unterschiede schwere Auswirkungen haben und zu nicht gewollten uneinheitlichen Rechtsanwendungen führen. Dies könnte die Wirtschaftsbeteiligten im Ergebnis dazu zwingen, ihre Wirtschaftsströme zu verlagern. Die Rechtsanwendungsgleichheit ist also, als Teil des transparenten Marktes und des *due process*, für die Wirtschaft noch wichtiger als für viele andere Bereiche, wo kleinere Unterschiede vielleicht keine so großen Auswirkungen haben mögen. Folglich ist eine einschränkende Anwendung des Art. X:3(a) GATT 1994 nicht mit dessen Sinn und Zweck zu vereinbaren.

ll. Ergebnis

Im Ergebnis kann diese Diskussion nur dazu führen, dass eine Auslegung, wonach Art.X:3(a) GATT 1994 die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung nur von dem jeweiligen Träger hoheitlicher Gewalt einfordert, abgelehnt werden muss.

Zwar wurden gewisse Parallelen zu der föderativen Struktur in der Bundesrepublik Deutschland festgestellt, wo die Rechtsanwendungsgleichheit aufgrund des bundesstaatlichen Charakters nur eingeschränkt gilt. Außerdem

kann der Ansicht des Panels in *EC – Selected Customs Matters*, dass die Zollverwaltung generell auch dezentral erfolgen kann, entgegengehalten werden, dass dann auch konsequenterweise die aus einer dezentralen Struktur zwangsläufig auftretenden Uneinheitlichkeiten in der Rechtsanwendung toleriert werden müssten.

Andererseits droht bei einer Einschränkung der Rechtsanwendungsgleichheit zugunsten föderativer Gebilde die Gefahr der subjektiven Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994. Darüber hinaus zeigt ein konkreter Vergleich des indirekten Vollzugs des Gemeinschaftsrechts mit den Möglichkeiten des Bundesvollzugs bzw. des Erlasses von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften für den Landesvollzug von Bundesrecht in Deutschland, dass es gerade im Detail große Unterschiede gibt. Diese sprechen gegen eine Übertragung der Grundsätze zu Art. 3 Abs. 1 GG auch auf Art.X:3(a) GATT 1994. Gleiches gilt für Art. 27 WVRK. Zudem wären die Folgen einer einschränkenden Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 völkerrechtlich nur schwer einzuschätzen. Schließlich widersprechen auch Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 einer solchen Auslegung.

Damit zeigt auch dieser Fall, dass Europa tatsächlich „schon heute eine eigene, spezifisch supranationale Verfassung“ hat und „dieses Gebilde ganz eigener Art“ „daher nur eingeschränkt mit einem Bundesstaat bzw. Staatenbund verglichen“ werden kann. Außerdem kann es durchaus „verfehlt“ sein, „Erfahrungen, die an staatlichen Modellen gewonnen wurden, unbesehen auf Europa zu übertragen“[1088]. Weiter heißt es in der Literatur daher im Ergebnis zu Recht[1089]:

> „Aus der Aufgabe, eine supranationale Gemeinschaft zu entwickeln, ergeben sich wichtige Unterschiede zwischen der supranationalen europäischen Verfassung im Vergleich zu den staatlichen Modellen in den USA und in Deutschland. Im Bundesstaat wird die Ausprägung der föderalen Ordnung von der Notwendigkeit eines innerstaatlichen Pluralismus und der Idee der Gewaltenteilung im Staat überlagert. Im Vordergrund der föderalen Ordnung Europas stehen hingegen der Pluralismus zwischen den Staaten und die Verschränkung der einzelnen Gewalten der Mitgliedstaaten mit den jeweiligen europäischen Kompetenzen. Daher sind die europäischen Verträge im Gegensatz […] zum Grundgesetz nicht primär vom Schema einer horizontalen Gewalten-

1088 Hertel, Wolfram, Formen des Föderalismus in: Graf Vitzthum (Hrsg.) *Europäischer Föderalismus*, S. 13 (18).

1089 Hertel, Wolfram, Formen des Föderalismus in: Graf Vitzthum (Hrsg.) *Europäischer Föderalismus*, S. 13 (17, 18).

teilung Europas bestimmt, sondern vom Prinzip der Teilung der europäischen Gewalt mit den Staatsgewalten der Mitgliedstaaten."

4. Ergebnis Einschränkung des Art.X:3(a) GATT 1994

Damit kann eine Rechtfertigung in Anlehnung an Art. 3 GG bzw. eine dadurch inspirierte, einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT nicht erfolgen. Dies bedeutet im Ergebnis, dass die von Art.X:3(a) GATT 1994 eingeforderte einheitliche Anwendung von Gesetzen etc. strenger ist als die von Art. 3 Abs. 1 GG geforderte Rechtsanwendungsgleichheit in Deutschland.

V. Ergebnis Problematik der föderativen Struktur der EG

Aus ihrer föderativen Struktur lässt sich für die EG keine Rechtfertigung oder Auslegung gewinnen, die die in Kapitel III festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 entfallen ließe.

D. Ergebnis Rechtfertigungsgründe

Die Verstöße der EG gegen Art.X:3(a) GATT 1994 sind nicht gerechtfertigt.

Kapitel V: Ergebnis und Schlussbemerkungen

A. Ergebnis

Es hat sich damit gezeigt, dass es trotz der Bemühungen – insbesondere durch die sehr ausführliche ZKDVO (deren Aufgabe an sich die Sicherung der einheitlichen Anwendung des ZK ist) – in der Praxis nicht gelingt, eine Vollzugsgleichheit des Zollrechts in der EG herzustellen. Die EG verstößt systematisch gegen Art.X.3(a) GATT 1994. Diese Verstöße sind auch nicht gerechtfertigt.

I. Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994

Im Ergebnis wurden zunächst zahlreiche Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 durch die uneinheitliche Rechtsanwendung konkreter Normen des EG-Zollrechts in den EG-Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und Großbritannien festgestellt. Hieraus konnte gefolgert werden, dass auch das System der Anwendung des EG-Zollrechts durch nationale Zollbehörden an sich gegen das WTO-Recht verstößt.

1. Uneinheitliche Anwendung einzelner Normen des Zollrechts

Viele Normen des EG-Zollrechts werden durch nationale Zollbehörden uneinheitlich angewandt:

- Im Bereich der unbestimmten Rechtsbegriffe sind dies:
  - Art. 202 Abs. 1 a) ZK – vorschriftswidriges Verbringen (Einfuhrschmuggel),
  - Art. 234 Abs. 2 ZK, Art. 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO – Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens,
  - Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 859 ZKDVO – grobe Fahrlässigkeit,
  - Art. 221 Abs. 1 ZK – geeignete Form,
  - Art. 189 Abs. 4 ZK – öffentliche Verwaltung, sowie
  - Art. 56 ZK – Umstände erfordern Vernichtung oder Zerstörung.
- Im Bereich der Ermessensnormen handelt es sich um:
  - Art. 190, 88, 84 Abs. 1 a) ZK – fakultative Sicherheitsleistung bei den meisten Nichterhebungsverfahren,
  - Art. 43 UA 1 und 2 sowie Art. 49 Abs. 1 a), b) und Abs. 2 ZK – Fristenregelungen bei summarischer Anmeldung und vorübergehender Verwahrung.

- Im Bereich einiger Sonderfälle im Zusammenhang mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen:
  - Art. 74 Abs. 1, 192 Abs. 1, 225 ZK – Zahlungsaufschub für Zollschuld beim Überlassen der Ware,
  - Art. 213, 233 UA b), 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Gesamtschuld und Erlöschen bei Erlass der Zollschuld.
- Im Bereich (angeblicher) Lücken des gemeinschaftlichen Zollrechts:
  - Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK – Rücknahme einer verbindlichen Auskunft.

2. Systemverstoß

Als Konsequenz der festgestellten Uneinheitlichkeiten lässt sich zusammenfassen, dass das System des Vollzugs des EG-Zollrechts als solches in zweierlei Hinsicht gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstößt. Dies geschieht erstens dadurch, dass die EG-Mitgliedstaaten trotz im Zollrecht der EG enthaltener Regelungen angebliche Regelungslücken feststellen können und so bei der Anwendung des ZK oder der ZKDVO rein nationale Lösungswege vorziehen, die sich jeweils voneinander unterscheiden.

Zweitens erlassen die nationalen Zollbehörden eigene Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften zur Anwendung und Auslegung des ZK und der ZKDVO. Dies führt regelmäßig dazu, dass unterschiedliche Festsetzungen hinsichtlich der Anwendung von Ermessensnormen und unbestimmten Rechtsbegriffen getroffen werden. Weder die Kommission, noch der Ausschuss für den ZK oder der EuGH verhindern die daraus resultierenden Uneinheitlichkeiten in der Praxis. Insgesamt gesehen ist die Stellung der EG-Mitgliedstaaten und ihrer Zollbehörden zu stark, diejenige der EG demgegenüber zu schwach. Dieses System, welches auf den Grundsätzen des indirekten Verwaltungsvollzugs des Gemeinschaftsrechts beruht, verstößt als solches gegen Art.X:3(a) GATT 1994, da es zwangsläufig zu uneinheitlichen Rechtsanwendungen führt. Die Uneinheitlichkeiten sind damit systemimmanent.

II. Rechtfertigung

Die festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 sind auch nicht gerechtfertigt.

1. Art.XX(d) GATT 1994

Der Rechtfertigungsgrund des Art.XX(d) GATT 1994 ist nicht einschlägig. Danach können Maßnahmen trotz Verstoßes gegen das GATT 1994 unter Umständen gerechtfertigt sein, wenn sie zur Durchsetzung bestimmter Ge-

setze notwendig sind. Diese Voraussetzungen liegen jedoch nicht vor. Der indirekte Verwaltungsvollzug stellt keine Maßnahme in diesem Sinne dar, die etwa zur Aufrechterhaltung der Zollunion der EG notwendig wäre. Damit ist keine Maßnahme und auch kein Gesetz im Sinne der Norm bestimmbar. Der Anwendungsbereich des Art.XX(d) GATT 1994 ist nicht eröffnet, er betrifft gänzlich andere Fälle.

2. Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994

Die festgestellten Verstöße entfallen auch nicht aufgrund einer Rechtfertigung oder einschränkenden Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 gemäß bzw. im Lichte des Art.XXIV:8 und 5 GATT 1994. Dieser bestimmt insbesondere die Voraussetzungen, unter denen die Errichtung einer Zollunion nach WTO-Recht möglich ist. Nach herrschender Meinung kann diese Norm unter gewissen Voraussetzungen, die der Appellate Body im Fall *Turkey – Textiles* aufstellte, als allgemeiner Rechtfertigungsgrund herangezogen werden. Zum einen sind jedoch die Voraussetzungen des Tests aus *Turkey – Textiles* vorliegend nicht erfüllt. Zum anderen spricht die gleichzeitige *WTO-Mitgliedschaft* der EG generell dagegen, Erwägungen, die den Status der EG als (bloßer) Zollunion betreffen, als Rechtfertigung anzubringen.

3. Föderative Struktur als Ausgangspunkt einer Rechtfertigung oder einschränkenden Auslegung

Auch die föderative Struktur der EG kann nicht als Ausgangspunkt einer Rechtfertigung oder einschränkenden Auslegung des Art.X:3(a) GATT dienen.

a. Art.XXIV:12 GATT 1994

So schränkt Art.XXIV:12 GATT 1994, wonach jede Vertragspartei auf ihre regionalen und örtlichen Verwaltungsstellen einwirken muss, um die Beachtung des GATT sicherzustellen, die Anwendung anderer GATT-Vorschriften auch bei föderativen Gebilden nach richtiger Ansicht nicht ein.

b. Billigkeit

Darüber hinaus ist es unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten auch nicht unbillig, von der EG die Einhaltung des Art.X:3(a) GATT 1994 zu verlangen. Zwar stellt sie als (bloßer) Staatenverbund und als Zollunion, der bzw. die gleichzeitig WTO-Mitglied ist, eine Besonderheit im Rahmen der WTO dar. Diese Besonderheit, die in der Praxis auch im Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs des Gemeinschaftsrechts resultiert, kann die EG aber nicht von ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen entbinden. Dies verstieße gegen den Grundsatz aus Art. 27 WVRK, dass innerstaatliches Verfassungsrecht keinen Verstoß gegen Völkerrecht rechtfertigt. Zudem wäre eine Er-

wägung, dass die Verpflichtung der EG zur Rechtsanwendungsgleichheit unbillig wäre, nicht mit dem eigentlichen Sinn und Zweck des Art.X:3(a) GATT 1994 in Einklang zu bringen. Diese Vorschrift dient dazu, umfassend Transparenz und ein ordentliches Verfahren (*due process*) durch Rechtsanwendungsgleichheit zu fördern. Eine Einschränkung würde diesem Zweck gerade entgegenwirken.

c. Einschränkung in Anlehnung an Art. 3 GG

Schließlich kommt auch eine einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994, vergleichbar mit der Handhabung der Rechtsanwendungsgleichheit im bundesstaatlich organisierten Deutschland, nicht in Betracht. Zwar sind ganz allgemein Parallelen zwischen dem indirekten Verwaltungsvollzug in der EG und dem Landesvollzug von Bundesgesetzen in Deutschland erkennbar. Daher ist es erörterungswürdig, ob die in Deutschland von der Rechtsprechung im Rahmen der Rechtsanwendungsgleichheit des Art. 3 Abs. 1 GG entwickelten Einschränkungen auch bei der Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 praktikabel wären. In Deutschland wird – als Ergebnis einer Abwägung zwischen der föderativen Struktur und der Gleichheit – insbesondere beim Landesvollzug von Bundesgesetzen hingenommen, dass der Grundsatz der Rechtsanwendungsgleichheit regelmäßig nur vor dem jeweiligen Träger hoheitlicher Gewalt gilt. Ein Verstoß liegt demnach nicht vor, wenn in einem Bundesland dasselbe Bundesrecht anders angewandt wird als in einem anderen, es sei denn, dass die Ausführung erhebliche Verschiedenheiten aufweist.

Im Ergebnis kommt eine einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 in diesem oder einem ähnlichen Sinne nicht in Betracht. Im Detail sind zu große Unterschiede zwischen der Rechtsanwendung der EG und derjenigen der Bundesrepublik Deutschland auszumachen. Zu nennen sind etwa der Bundesvollzug als reguläre Alternative zum Landesvollzug sowie die umfassende Möglichkeit des Erlasses von bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften. Gerade diese Unterschiede ermöglichen die Einschränkung des Art. 3 GG in Deutschland, da grundsätzlich ein hohes Maß an Einheitlichkeit garantiert ist und Ausnahmen so eher toleriert werden können. Zudem würde eine Einschränkung des Art.X:3(a) GATT 1994 auch hier dessen generellem Sinn und Zweck widersprechen. Bereits kleinste Unterschiede in der Rechtsanwendung können Warenströme umleiten und zu Verkehrsverlagerungen führen. Dies soll durch Schaffung von Transparenz und ordentlichen Verfahrensabläufen aber gerade verhindert werden. Eine einschränkende Auslegung des Art.X:3(a) GATT 1994 wäre diesen Zielen abträglich und muss daher abgelehnt werden.

B. Schlussbemerkungen

Das Panel in *EC – Selected Customs Matters* kritisierte das System der Anwendung des EG-Zollrechts als „kompliziert und zeitweise undurchsichtig und verwirrend“ („*complicated and, at times, opaque and confusing*“). Zudem hielt es (wie im Ergebnis auch der Appellate Body) eine Überprüfung des Systems der Zollverwaltung als Verfahrensgegenstand vor der WTO grundsätzlich für möglich, stellte hieran aber hohe Anforderungen. Eine eigene Entscheidung über dieses System vermied das Panel aber ebenso wie – wenn auch mit unterschiedlicher Begründung – der Appellate Body im Rahmen des Berufungsverfahrens.

Dies bedeutet, dass der EG weiterhin die (begründete) Gefahr droht, dass nicht nur einzelne Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 festgestellt werden, sondern in zukünftigen Verfahren auch das System der Anwendung des EG-Zollrechts an sich durch die Streitbeilegungsorgane der WTO in Frage gestellt wird.

Als Ergebnis dieser Untersuchung ist festzustellen, dass die EG einerseits in zahlreichen Bereichen und hinsichtlich einzelner Normen des Zollrechts den ZK und die ZKDVO entgegen Art.X:3(a) GATT 1994 uneinheitlich anwendet. Dies ergab die Überprüfung der Anwendung des EG-Zollrechts in Bereichen, welche nicht Gegenstand des Verfahrens waren, anhand der in den Entscheidungen von Panel und Appellate Body aufgestellten Grundsätze. Darüber hinaus wurde andererseits der Vollzug des EG-Zollrechts insgesamt als systematischer Verstoß gegen Art.X:3(a) GATT 1994 gewertet, der auf die Grundsätze des indirekten Verwaltungsvollzugs des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen ist. Dieser Verstoß ist zwangsläufig, da die Uneinheitlichkeiten nicht systematisch verhindert werden können.

Welche Konsequenzen ergeben sich aber aus diesen Feststellungen?

I. Reform des Systems

Durch eine Reform des bestehenden Systems könnten dessen immanente Fehler beseitigt werden, um so zu verhindern, dass die EG weiterhin gegen Art.X.3(a) GATT 1994 verstößt.

1. Weniger nationale Verwaltungsvorschriften, mehr Leitlinien

Als problematisch angesehen werden muss zunächst die große Regelungsdichte im rein nationalen Bereich. Es wäre daher zu überlegen, weniger nationale Dienstanweisungen und Verwaltungsvorschriften und mehr EG-weite Leitlinien der Kommission zu implementieren.

Hinsichtlich beider Gesichtspunkte bestehen aber Bedenken. Es existiert keine rechtliche Handhabe, nationale Zollverwaltungen zu einem vollständigen Verzicht auf nationale Anweisungen zu bewegen. Im Gegenteil, vielfach wird es für gut befunden, dass die Behörden so zahlreiche Dienstanweisungen fertigen, damit wenigstens im nationalen Bereich das Zollrecht einheitlich angewandt wird.

Auch im Rahmen von Leitlinien der Kommission ist man letztlich auf den guten Willen der nationalen Zollbehörden angewiesen. Eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung gibt es aufgrund der Zuständigkeit der nationalen Zollbehörden zum Vollzug des Zollrechts gerade nicht.

Insofern kann dieser Ansatz die festgestellten Schwächen nicht lösen. Auch die außerordentlich umfangreiche ZKDVO der Kommission mit über 900 Artikeln hat die dargestellten Uneinheitlichkeiten nicht verhindern können. Durch deren Anwendung wird das Problem lediglich verlagert, denn die nationalen Zollbehörden wenden sie häufig durch nationale Verwaltungsvorschriften an und legen sie aus.

2. Reform des ZK und der ZKDVO

Es stellt sich die Frage, ob auf der Ebene der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, also des ZK und der ZKDVO, erfolgreich Änderungen herbeigeführt werden könnten. So käme in Betracht, die Zahl der Ermessensnormen des ZK zu reduzieren und mehr unbestimmte Rechtsbegriffe mit Legaldefinitionen zu versehen[1090].

Derzeit ist tatsächlich eine weitreichende Reform des ZK und der ZKDVO im Gange[1091]. Durch diese Reform sollen die Abläufe und Verfahren im Zollwesen vereinfacht und gestrafft werden[1092]. Dies geschieht durch die Zusammenfassung der zollrechtlichen Bestimmungen in drei Verfahrensarten, und zwar Einfuhr, Ausfuhr und besondere Zollverfahren (Lagerung, Verwendung, Verarbeitung)[1093]. Zudem soll das Zollschuldrecht umfassend überarbeitet und vereinfacht werden und nur noch eine einzige Sicherheitsleistung in allen Mitgliedstaaten gelten[1094]. Parallel sollen die Kompatibilität der elektronischen Zollsysteme der Mitgliedstaaten untereinander gefördert

1090 Vgl. umfassend zu Änderungsvorschlägen in Bezug auf uneinheitliche Anwendungen des EG-Zollrechts: Prieß/Niestedt, AW-Prax 2004, S. 346 (346 ff.).

1091 Europäische Kommission, *Modernisierter Zollkodex*, KOM (2005) 608 endgültig vom 30.11.2005.

1092 Wolffgang/Simonsen (*Ovie/Wolffgang*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr. 140, Einleitung Rn. 266.

1093 Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1503.

1094 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Vor Art. 201-216 ZK, Rn. 18.

und weitere Fortschritte im Bereich der papierlosen Abwicklung in Zollsachen erzielt werden[1095]. Mit einem Inkrafttreten des modernisierten Zollkodex ist allerdings nicht vor 2009 zu rechnen[1096].

Generell ist ein solches Vorgehen zu begrüßen. Vereinfachte Verfahren und einheitlichere EDV-Abläufe werden mit hoher Wahrscheinlichkeit die Vollzugsgleichheit des EG-Zollrechts fördern. Auch die Zahl tatsächlich vorkommender uneinheitlicher Rechtsanwendungen könnte dadurch reduziert werden, dass es weniger Zollverfahren gibt oder das Recht der Sicherheitsleistungen straffer geregelt wird. Durch eine Reduzierung der Anzahl der Normen gäbe es weniger potentielle Problemfelder bei deren jeweiliger Anwendung.

Gleichwohl ist aber fraglich, ob dadurch das vorliegende Problem dem Grunde nach zu lösen wäre. An der starken Stellung der EG-Mitgliedstaaten wird die Reform nichts ändern. Deshalb wird es weiterhin zu uneinheitlichen Rechtsanwendungen kommen, selbst in Bereichen, die rechtlich vereinfacht und vereinheitlicht sind. Dies hat der Umgang nationaler Zollbehörden etwa mit einheitlichen Definitionen des EuGH, zum Beispiel derjenigen der „groben Fahrlässigkeit", gezeigt. Auch diese werden systematisch durch unterschiedliche Anweisungen der nationalen Zollbehörden uneinheitlich angewandt. Folglich wird auch der rechtstechnische Ansatz nicht zu einer völligen Behebung der uneinheitlichen Anwendung führen können.

3. Einführung einer speziellen Zollgerichtsbarkeit

Eine weitere Vereinheitlichung des Rechtsmittelsystems könnte Abhilfe schaffen. So wäre zu überlegen, auf der Ebene der EG-Mitgliedstaaten eine spezielle Zollgerichtsbarkeit einzuführen; solche nationalen Zollgerichte könnten verpflichtet werden, bestimmte Fälle einer neu zu bildenden „Gerichtlichen Kammer" für Zollsachen iSd Art. 225 a EGV auf EG-Ebene vorzulegen[1097]. Im Ergebnis könnte aus einer einheitlicheren Überprüfung der Entscheidungen der Zollbehörden auch ein einheitlicherer Vollzug des Zollrechts selbst resultieren.

1095 Europäische Kommission, *Vorschlag über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel*, KOM (2005) 609 endgültig vom 30.11.2005; Wolffgang/Simonsen (*Ovie/Wolffgang*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr. 140, Einleitung Rn. 266.

1096 Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Stüwe*), Vor Art. 201-216 ZK, Rn. 18; Schulze/Zuleeg (*Wolffgang*), *Europarecht Handbuch*, S. 1503.

1097 Vgl. entsprechenden Vorschlag von De Baere, *Coping with customs in the EU – The uniformity challenge*; allgemein zu „Gerichtlichen Kammern" als Fachgerichte iSd Art. 225 a EGV: Oppermann, *Europarecht*, S. 112.

Bis zu einem gewissen Grade würde eine entsprechende Reform tatsächlich die Vollzugsgleichheit verbessern. Allerdings bliebe das Problem bestehen, dass die hier festgestellten Defizite in erster Linie die uneinheitlichen Rechtsanwendungen durch die jeweiligen nationalen Zollbehörden betreffen und nur indirekt die gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen solcher Behörden. Wirklich wirksame Reformen müssen dort ansetzen, wo die Missstände liegen. Gerichte können auf uneinheitliche Rechtsanwendungen nur reagieren. Gelöst wäre das Problem aber erst, wenn Uneinheitlichkeiten gar nicht erst entstehen könnten.

4. Ergebnis

Insgesamt gesehen kann bezweifelt werden, dass durch Veränderungen innerhalb des bestehenden Systems die Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 zu beseitigen sind. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung haben gezeigt: In der Praxis gelingt es weder der Kommission, noch dem Ausschuss für den Zollkodex oder dem EuGH, den Spielraum der nationalen Zollbehörden hinreichend zu kontrollieren oder zu beschränken, dass diese das Zollrecht insgesamt einheitlich anwenden. Diese Institutionen der Gemeinschaft verhindern nicht, dass die nationalen Zollbehörden die ihnen durch das Gemeinschaftsrecht gewährten Spielräume nutzen und unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessensnormen und Lücken des Zollrechts allein mit nationalem Bezug auslegen und anwenden. Eine Reform des gegenwärtigen Systems müsste das Prinzip des indirekten Verwaltungsvollzugs einbeziehen, da ansonsten die grundsätzlichen Probleme nicht beseitigt werden können und die machtvolle Stellung der Behörden der EG-Mitgliedstaaten weiterhin bestehen bliebe.

II. Systemwechsel: Schaffung eines „Europäischen Zollamtes“

Die Schaffung eines etwa der Kommission unterstehenden „Europäischen Zollamtes“, welches das gemeinschaftliche Zollrecht unmittelbar anwendet und dem alle weiteren Zollbehörden unterstehen, könnte das Problem der uneinheitlichen Rechtsanwendung entschärfen.

1. Art.X:3(a) GATT 1994

Ein „Europäisches Zollamt“ könnte die hier festgestellten Verstöße gegen Art.X:3(a) GATT 1994 und auch zahlreiche andere Uneinheitlichkeiten in Zukunft verhindern[1098]. Es würden gemeinschaftliche Dienstanweisungen zu

1098 Vgl. hierzu auch Prieß/Niestedt, AW-Prax 2004, S. 346 (346), die als Konsequenz einer uneinheitlichen Rechtsanwendung des Zollrechts zumindest eine „administrative Letztentscheidungsbefugnis“ der Kommission für Konflikte zwischen EG-

unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensnormen des ZK ergehen, um die Einheitlichkeit des Vollzugs des Zollrechts zu verbessern. Auch Bereiche wie der e-Zoll könnten einheitlich behandelt werden.

2. Europäisiertes Zollrecht

Grundsätzlich muss bei der Frage, ob der direkte Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch EG-Behörden dem indirekten Vollzug durch nationale Behörden vorzuziehen ist, die Schwere des Eingriffs in das nationale Verwaltungsverfahren berücksichtigt werden. Hierbei ist abzuwägen, ob eine Entkoppelung von nationalen Regelungen möglich und geboten ist.

Der Einwand, dass nationales Organisationsrecht verloren ginge, wiegt im Rahmen des Zollrechts allerdings weniger schwer als auf anderen Gebieten. Denn hier ist – mehr als in den meisten anderen Bereichen – das Recht selbst bereits stark „europäisiert". Um eine einheitliche Anwendung des ZK zu erreichen, gibt es die sehr umfangreiche ZKDVO. Ein Übergang zu einer übergeordneten EG-Behörde wäre demnach zwar ein großer Schritt, er träfe die Beteiligten aber nicht völlig unvorbereitet. Im Interesse der Zollunion und zur Vermeidung der Problematik des Art.X:3(a) GATT 1994 wäre ein solches Vorgehen durchaus geboten. Trotz der umfangreichen Harmonisierung ist es im derzeitigen System zu den festgestellten Uneinheitlichkeiten gekommen. Die nationalen Zollbehörden wurden auch durch die Schaffung von ZK und ZKDVO nicht daran gehindert, umfangreiche eigene Verwaltungsvorschriften zum Zollrecht zu erlassen. Diese Vorgehensweise könnte durch ein „Europäisches Zollamt" geändert werden.

Nicht ohne Grund ist zum Beispiel innerhalb der föderativen Struktur der Bundesrepublik Deutschland in Zollsachen eine Bundesverwaltung vorgesehen. Auch in den USA wird das Zollrecht durch Bundesbehörden vollzogen. Es kann wohl unwidersprochen behauptet werden, dass die EG mit ihrer dezentralen Zollverwaltung einzigartig ist in der Welt, auch im Vergleich zu anderen Gebilden mit föderativer Struktur.

Es wäre daher schlicht eine konsequente Fortentwicklung des Zollrechts, ein Europäisches Zollamt zu schaffen.

3. Problem: Änderung des Vertrags notwendig

Der ZK selbst wurde vom Rat der Europäischen Gemeinschaft auf Grundlage der Art. 26 EGV (Gemeinsamer Zolltarif), Art. 95 EGV (Binnenmarkt-

---

Mitgliedstaaten fordern; zudem Niestedt/Stein, AW-Prax 2006, S. 516 (518), wonach diesbezüglich „zumindest für bestimmte Fragestellungen" die Gründung einer „europäischen Zollagentur" Abhilfe schaffen könnte.

Rechtsangleichung/Beschlussverfahren) und 133 EGV (Gemeinsame Handelspolitik) EGV erlassen[1099]. Auf dieser Grundlage wäre es auch möglich, den politischen Willen vorausgesetzt, ZK und ZKDVO auf bisher nicht von ihnen umfasste Bereiche auszuweiten, um so – insbesondere in verwaltungsverfahrensrechtlicher Hinsicht – die Spielräume der nationalen Zollbehörden zur Anwendung nationalen Rechts weiter einzuengen. Neben diesen Regelungen käme als Ermächtigungsgrundlage für weitere Zollrechtsangleichungen gegebenenfalls noch Art. 308 EGV (erforderliche Maßnahmen zum Funktionieren des gemeinsamen Marktes) in Betracht[1100].

Für die Gründung eines „Europäischen Zollamtes" bedarf es aber aufgrund des Eingriffs in den Grundsatz des indirekten Verwaltungsvollzugs bzw. wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung einer eigenen Zuweisungsnorm im EGV. Insoweit müssten die Art. 23 ff. EGV ergänzt und die Kommission zum Aufbau einer solchen Behörde ausdrücklich ermächtigt werden.

Darin indes liegt das Problem: Die EG-Mitgliedstaaten müssten umfangreiche Kompetenzen an die EG abtreten und den EGV ändern. Ein politischer Wille hierfür ist nicht zu erkennen. Der externe Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch EG-Behörden in dieser Form ist – abgesehen vom Wettbewerbsrecht, wo wesentliche Verwaltungsbefugnisse bei der Kommission liegen[1101] – gegenwärtig nicht typisch für das europäische Recht. Daher kann es politisch als unrealistisch eingeschätzt werden, dass es in naher Zukunft tatsächlich zur Schaffung eines „Europäischen Zollamtes" kommt.

4. Ergebnis

Eine europäische Behörde wie ein „Europäisches Zollamt" könnte die Konflikte mit Art.X:3(a) GATT 1994 im Rahmen der Rechtsanwendung des EG-Zollrechts zwar lösen. Die Schaffung einer solchen Behörde steht aber derzeit in der Praxis nicht zur Debatte.

1099 Präambel des Zollkodex, VO (EWG) Nr. 2913/92 des Rates, ABl. 1992 Nr. L 302, S.1; vgl. umfassend zu den Rechtsgrundlagen der Rechtsangleichung der Zollvorschriften: Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 39 f.

1100 Oppermann, *Europarecht*, S. 414; Witte/Wolffgang (*Wolffgang*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S. 39; generell zu den Rechtsgrundlagen des gemeinschaftlichen Zollrechts: Dauses (*Sack*), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, C. II Rn. 21 ff.

1101 Oppermann, *Europarecht*, S. 328.

III. Austritt der EG aus der WTO

Es verbliebe die Möglichkeit, dass die EG aus der WTO austritt, weil es ihr nicht möglich ist, die Vorgaben des WTO-Rechts hinsichtlich Art.X:3(a) GATT 1994 einzuhalten. Tatsächlich bleibt die EG in der *Rechtspraxis* durch die festgestellten Verstöße hinter ihrem eigenen *politisch-wirtschaftlichen* Anspruch zurück, selbst WTO-Mitglied zu sein.

Dies ist natürlich ein äußerst radikaler Ansatz, der alle Beteiligten vor größte rechtliche und politische Probleme stellen würde. Zwar wäre bei einem Austritt der EG Europa auch weiterhin in der WTO vertreten, da die EG-Mitgliedstaaten jeweils selbst Mitglieder der WTO sind. Diese haben aber die meisten Kompetenzen, die das WTO-Recht betreffen, an die EG abgetreten, so dass fraglich ist, wer diese Rechte wahrnehmen könnte. Es ergäbe sich damit in Bezug auf die Handlungsfähigkeit der EG ein innerrechtliches Dilemma.

Die EG ist außerdem im Rahmen der WTO insgesamt politisch ein äußerst wichtiger Partner. Sie ist an einem Großteil der Verfahren vor dem DSB beteiligt. Auch die WTO profitiert davon, dass die EG als Einheit auftreten kann und nicht durch ihre 27 Mitgliedstaaten. So werden Problemlösungen und Entscheidungsfindungen erleichtert.

Daher würde der Austritt der EG aus der WTO die untersuchte rechtliche Problematik zwar lösen, hätte aber zugleich eine Vielzahl negativer Konsequenzen.

IV. Ergebnis

Die Auswahl der vorgezeichneten Möglichkeiten zeigt, dass die Problematik der uneinheitlichen Anwendung des EG-Zollrechts äußerst brisant ist. Reformen des Systems werden wohl zu keiner endgültigen Lösung führen. Ein Systemwechsel oder der Austritt der EG aus der WTO sind gleichermaßen unwahrscheinlich, obwohl sie an sich die einzig möglichen Alternativen darstellen. Es bleibt abzuwarten, ob die Streitbeilegungsorgane der WTO in zukünftigen Verfahren allein unter rechtlichen Aspekten entscheiden oder sich auch von politischen Erwägungen werden leiten lassen. Rein WTO-rechtlich gesehen müssten sie erkennen, dass die EG bereits durch ihr System der Anwendung des EG-Zollrechts gegen Art.X:3(a) GATT 1994 verstößt. Politisch gesehen wäre eine solche Entscheidung aber derart weitreichend, dass ihre Konsequenzen kaum abzuschätzen sind.

Übersicht: Anwendung ZK und ZKDVO in Deutschland, Österreich und Großbritannien

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 201 Abs. 1 a) ZK – Begriff der Ware	Alle beweglichen Güter und der elektrische Strom.	Jede bewegliche körperliche Sache, einschließlich des elektrischen Stroms.	Rückgriff auf EuGH: Körperliche Gegenstände, die im Hinblick auf Handelsgeschäfte über Grenze verbracht werden; aber auch Güter zum privaten Gebrauch/Konsum; auch Energieträger wie Erdöl und elektrischer Strom.
Art. 201 Abs. 1 a) ZK – Begriff der Einfuhrabgabenpflichtigkeit	Zolltarif der EG sieht Zoll oder andere Einfuhrabgabe vor.	Abgabenpflichtigkeit richtet sich nach Zolltarif der EG.	Keine ausdrückliche, aber doch inhaltliche Anlehnung an Zolltarif der EG.
Art. 201 Abs. 2 ZK – Zeitpunkt der Zollschuldentstehung	Mit Annahme der Zollanmeldung, unabhängig davon, ob die Ware dem Anmelder überlassen wird oder nicht.	Mit Annahme der Zollanmeldung entsteht die Zollschuld für alle in Betracht kommenden Zollschuldner.	Mit Annahme der Zollanmeldung.
Art. 202 Abs. 1 a) ZK – Begriff des Verbringens	– BMF: Verbracht, sobald über die Grenze des Zollgebiets gelangt. Auf menschlichen Willen kommt es nicht an. – BFH: Zusätzlich Wille (irgendeiner) bestimmten Person erforderlich.	– Keine Definition durch BMF oder VwGH. – Literatur: hM Handlungswille erforderlich.	Keine Regelung in Public Notices.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 202 Abs. 1 a) ZK – Begriff der Vorschriftswidrigkeit	– § 8 Satz 2 ZollV: Bei versteckten oder verheimlichten Waren bedarf es ausdrücklicher Gestellungsmitteilung. – BMF: Zeitraum zwischen Überschreiten der Grenze bis zur Gestellung. Vorstellung des Verbringers unerheblich. – BFH: Auch gutgläubiger Gesteller kann Zollschuldner sein.	– BMF (Ö): Zeitraum zwischen Eintritt der Ware ins Grenzgebiet und Gestellung. Zollschuldauslösend ist objektives (wenn auch nicht schuldhaftes) Fehlverhalten des Verbringers der Ware. – VwGH: Liegt objektives Fehlverhalten vor, kommt es auf Vorstellung, persönliche Fähigkeiten oder schuldhaftes Verhalten nicht an.	Keine Regelung in Public Notices.
Art. 234 Abs. 2, 233 Abs. 1 a), 2. Spiegelstrich ZKDVO – Fiktion des vorschriftswidrigen Verbringens	Passieren ohne spontane Zollanmeldung iSd Art. 233 ZKDVO auch dann, wenn der Reisende auf Zeichen anhält, aber keine ausdrückliche Anmeldung abgibt, sondern zu verstehen gibt, dass er keine abgabenpflichtigen Waren mitbringt.	Passieren ohne spontane Zollanmeldung iSd Art. 233 ZKDVO dann, wenn der Anmelder von sich aus Kontakt herstellt, keinesfalls aber, wenn er erst auf Aufforderung tätig wird oder sogar trotz Befragung abgabenpflichtige Waren nicht anmeldet.	Keine Regelung in Public Notices.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 204 Abs. 1 letzter Halbsatz ZK iVm Art. 849 ZKDVO – Begriff der groben Fahrlässigkeit	Hinsichtlich Erfahrung des Beteiligten zu untersuchen, ob er im Wesentlichen im Einfuhr- und Ausfuhrgeschäft tätig ist und ob er bereits über gewisse Erfahrung mit Durchführung dieser Geschäfte verfügt.	Berufsmäßigen Zollanmeldern, die nicht nur im Einzelfall mit Verzollungsangelegenheiten zu tun haben, ist hingegen die Kenntnis der Vorschriften auch dann zu unterstellen, wenn sie nicht über einschlägige Erfahrung verfügen.	Keine Regelung in Public Notices.
Art. 221 Abs. 1 ZK – Begriff der geeigneten Form	§§ 119 ff, 155, 157 AO § 29 a ZollV (mündliche Mitteilung)	§ 74 Abs. 1 ZollR-DG §§ 92 ff. BAO §§ 198 ff. BAO	Keine Regelung in Public Notices.
Art. 189 Abs. 4 ZK – Begriff der Öffentlichen Verwaltung	Einrichtungen, die überwiegend von der öffentlichen Hand getragen werden, aber nur soweit es um Einfuhrabgaben der vorübergehenden Verwendung geht.	Generell auch die dem öffentlichen Eisenbahnverkehr oder Postdienst der Mitgliedstaaten dienenden Einrichtungen.	Keine Regelung in Public Notices.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK – Begriff normaler Wohnsitz	§ 8 AO: Wohnsitz hat jemand dort, wo er Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und benutzen wird.	§ 4 Abs. 2 Nr. 8 ZollR-DG iVm § 26 BAO: persönliche und berufliche oder allein persönliche Bindung, daraus resultierende enge Beziehung zwischen Person und Wohnort, mindestens 185 Tage pro Jahr; Wohnsitz hat jemand dort, wo er Wohnung unter Umständen innehat, die darauf schließen lassen, dass er die Wohnung beibehalten und benutzen wird.	Allein nach Wortlaut des Art. 4 Nr. 2, 1. Spiegelstrich ZK.
Art. 56 ZK – Begriff der Umstände, die die Vernichtung oder Zerstörung erfordern	§ 13 Abs. 2 ZollVG: Vernichtung oder Zerstörung grundsätzlich subsidiär zur Veräußerung.	§§ 52 iVm 51 Abs. 2 und 3 ZollR-DG: Zunächst muss Verkauf versucht werden. Findet sich kein Käufer, kann Sache gespendet werden. Gelingt all dies nicht, ist Sache zu vernichten oder zu zerstören.	Jeder Einzelfall wird ohne generelle Vorgaben entschieden.
Art. 190 Abs. 1, Art. 88, 84 Abs. 1 a) ZK – fakultative Sicherheitsleistung im Nichterhebungsverfahren iVm: Art. 98, 104 ZK – Zolllagerverfahren	– Alle Lagertypen vorhanden. – Grundsätzlich keine Lagersicherheit erforderlich. – Ausnahmsweise ist Sicherheit im Zusammenhang mit Lagertypen A, C, D und E zu leisten.	– Lagertypen A, F, C, D und E vorhanden, kein Typ B. – Grundsätzlich ist Sicherheit zu leisten. – Keine Sicherheit bei Typ F.	– Lagertypen A, C, D und E vorhanden. – Grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. – Ausnahme: besonderes finanzielles Risiko.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 114 ZK – aktive Veredelung	– Grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. – Sicherheit ist zu leisten in Fällen des Art. 514 ZK iVm Anhang 44 c ZKDVO sowie bei Bewilligungen nach Art. 117 a) Satz 2 ZK.	– Grundsätzlich Sicherheitsleistung erforderlich, aber Hinweis auf Ermessen der Zollbehörden. – Zwingende Sicherheitsleistung in Fällen des Art. 115 Abs. 5 ZK und Anhang 44 c ZKDVO.	– Grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. – Ausnahmsweise ist Sicherheit zu leisten, wenn Bestimmungen der Genehmigung missachtet werden sowie in Fällen des Anhangs 44 c ZKDVO.
Art. 130 ZK – Umwandlungsverfahren	Wie bei aktiver Veredelung.	– Grundsätzlich ist Sicherheit zu leisten. – Ausnahmen: Fälle des Art. 514 ZK iVm Anhang 44 c ZKDVO.	– Grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. – Ausnahmsweise bei gewissen Verstößen Sicherheit erforderlich.
Art. 137 ZK – vorübergehende Verwendung von Waren	– Bei schriftlicher Zollanmeldung Sicherheit in voller Höhe. – Ausnahmen: insbesondere Fälle des Anhangs 77 ZKDVO. – Bei mündlicher Zollanmeldung ggf. reduzierte Sicherheitsleistung.	– Sicherheit erforderlich bei schriftlicher Zollanmeldung sowie in Fällen der Art. 511 bis 513 ZK iVm Anhang 44 c ZKDVO. – Im übrigen im Ermessen der Zollstellen.	– Grundsätzlich Sicherheit in voller Höhe erforderlich. – Reduzierte Sicherheit für *works of art* und *second-hand goods* möglich. – Keine Sicherheitsleistung in Fällen des Anhangs 77 ZKDVO sowie bei mündlicher oder konkludenter Zollanmeldung.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 190 Abs. 1, Art. 51 Abs. 2 ZK – fakultative Sicherheitsleistung bei vorübergehender Verwahrung	– Grundsätzlich keine Sicherheitsleistung erforderlich. – Ausnahme: zweifelhaft, dass ggf. anfallende Zollschulden beglichen werden.	Keine ermessenslenkende Sonderregelung vorhanden.	Sicherheitsleistung erforderlich.
Art. 190 Abs. 1, Art. 82 Abs. 2 ZK – fakultative Sicherheitsleistung bei Überführung in den freien Verkehr zur besonderen Verwendung	Sicherheit wird regelmäßig nicht verlangt.	Sicherheit wird regelmäßig nicht verlangt.	Sicherheit wird regelmäßig nicht verlangt.
Art. 43 UA 1 und 2 ZK – Frist bei summarischer Anmeldung	– Grundsätzlich summarische Anmeldung sofort. – Nur in Ausnahmefällen wird spätere Abgabe eingeräumt iSd Art. 43 UA 2 ZK (erster Arbeitstag nach Gestellung).	– Grundsätzlich summarische Anmeldung sofort. – Behörden können Fristverlängerung gewähren iSd Art. 43 UA 2 ZK (erster Arbeitstag nach Gestellung).	Grundsätzlich summarische Anmeldung nicht sofort, sondern Frist bis zum ersten Arbeitstag nach Gestellung.
Art. 49 Abs. 1 a), b) und Abs. 2 ZK – vorübergehende Verwahrung	(Allgemeine Ausführungen des Europäischen Rechnungshofes verschiedene EG-Mitgliedstaaten betreffend)		

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 74 Abs. 1, 192 Abs. 1, 225 ZK – Zahlungsaufschub für Zollschuld beim Überlassen der Ware	(Allgemeine Ausführungen des Europäischen Rechnungshofes verschiedene EG-Mitgliedstaaten betreffend)		
Art. 244 UA 3 ZK – Rechtsbehelfsverfahren, Aussetzung der Vollziehung und Sicherheitsleistung	Zwingende Sicherheit über Art. 244 UA 3 ZK direkt.	Zwingende Sicherheit über Art. 244 UA 3 ZK direkt.	Zwingende Sicherheit über Art. 244 UA 3 ZK direkt. Besonderheit beim Rechtsbehelf der zweiten Stufe: Sicherheitsleistung ist beim *appeal* gegen Zahlungsverpflichtung Zulässigkeitsvoraussetzung, Section 16 (3) Finance Act 1994.
Art. 213 – Begriff der Gesamtschuld	– § 44 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 AO – § 421 BGB (mit Einschränkungen) – Bei Ermessen verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Bei gleichwertiger Realisierbarkeit ist Reihenfolge der Zollschuldner iRd Entstehungstatbestände als Richtlinie heranzuziehen.	– § 6, 20 BAO – § 891 ABGB – Ermessen nach Näheverhältnis zur Zollschuld. Keinesfalls ohne weiteres denjenigen in Anspruch nehmen, bei dem Erwartung der Einbringlichkeit am größten.	Hat nur ein Zollschuldner seinen Sitz in der Gemeinschaft, wird dieser in Anspruch genommen.

Norm	Deutschland	Österreich	Großbritannien
Art. 235 bis 239 ZK, Art. 899 ff. ZKDVO – Erstattung oder Erlass der Abgaben iRd Gesamtschuldnerschaft	Erlass wirkt immer nur gegenüber Antragsteller, nicht auch gegenüber den übrigen Gesamtschuldnern, § 44 Abs. 2 AO.	Differenzierende Lösung: Erlass aus Rechtsgründen wirkt für alle Gesamtschuldner; aus Billigkeit nur für konkreten Antragsteller.	Keine Regelung in Public Notices.
Art. 4 a ZKDVO – e-Zoll	ATLAS	e-zoll.at	CHIEF
Art. 5 Abs. 2 UA 2 ZK – Zollagenten	Von Beschränkungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht.	Direkte Vertretung durch § 38 Abs. 1 ZollR-DG beschränkt.	Von Beschränkungsmöglichkeit kein Gebrauch gemacht (Ausnahme: iRd CHIEF).
Art. 243 bis 246 – Rechtsbehelfsverfahren	*Erste Stufe*: Einspruch oder Widerspruch, § 347 AO bzw. § 68 VwGO. *Zweite Stufe*: Klage vor FG oder VG, § 40 Abs. 1 FGO bzw. 42 Abs. 1 VwGO.	*Erste Stufe*: Berufung, § 85 a ZollR-DG (ggf. zweite Berufungsvorentscheidung möglich). *Zweite Stufe*: Beschwerde vor UFS, § 85 c Abs. 1 ZollR-DG.	*Erste Stufe*: departmental review, Section 14 Finance Act 1994 (ggf. zweite departmental review möglich). *Zweite Stufe*: appeal vor VAT and Duties Tribunal, Section 16 Finance Act 1994.
Sanktionsrecht	§§ 369-376 AO §§ 377-384 AO § 30 ZollV §§ 31, 31 a ZollVG	§§ 33-52 FinStrG	Sections 24-41 Finance Act 2003 Customs and Excise Management Act 1979
Art. 8, 9 ZK – Rücknahme, Widerruf, Änderung	§§ 130 f. AO	§§ 293, 299 und 303 BAO	Keine Regelung in Public Notices.
Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK – Rücknahme einer verbindlichen Auskunft	Erfolgt direkt über Art. 12 Abs. 4 Satz 2 ZK; AO nicht anwendbar.	Ermöglicht Anwendung etwa von §§ 294 oder 299 BAO.	Keine Regelung in Public Notices.

Literaturverzeichnis

Allen, James Jay, The European Common Market and the GATT; Washington D.C. 1960.

Anton, Rolf, Zum Begriff der groben bzw. offensichtlichen Fahrlässigkeit in den Art. 859 und 899 ZKDVO; ZfZ 1995, S. 314 ff.

Antoniolli, Walter/ Koja, Friedrich, Allgemeines Verwaltungsrecht; 3. Auflage, Wien 1996.

Aristoteles, Die Nikomachische Ethik; neu herausgegeben von Rainer Nickel; Düsseldorf, Zürich 2005.

Ders., Nikomachische Ethik; herausgegeben von Günther Bien; Hamburg 1972.

Arndt, Hans-Wolfgang, Gleichheit im Steuerrecht; NVwZ 1988, S. 787 ff.

Aust, Anthony, Modern Treaty Law and Practice; Cambridge, 2000.

Badura, Peter/ Scholz, Rupert (Hrsg.), Wege und Verfahren des Verfassungslebens – Festschrift für Peter Lerche zum 65. Geburtstag; München 1993.

Bauschke, Gabriele u.a. (Hrsg.), Pluralität des Rechts – Regulierung im Spannungsfeld der Rechtsebenen; Assistententagung Öffentliches Recht – Hamburg 2002; Stuttgart, München u.a. 2003 (zitiert: Bearbeiter, Titel in Bauschke u.a. (Hrsg), *Pluralität des Rechts*, S.).

Benedek, Wolfgang, Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht; Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 100; Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1990.

Berrisch, Georg M., Der völkerrechtliche Status der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im GATT; Dissertation, zugleich Band 38 der Reihe Europarecht – Völkerrecht, Studien und Materialien; München 1992.

Bethge, Herbert, Die Grundrechtssicherung im föderativen Bereich; AöR 110 (1985), S. 169 ff.

Bhala, Raj, Modern GATT Law – A Treatise on the General Agreement on Tariffs and Trade; London 2005.

Bieber, Roland/ Epiney, Astrid/ Haag, Marcel, Die Europäische Union – Europarecht und Politik; 6. Auflage, Baden-Baden 2005.

Bieneck, Klaus (Hrsg.), Handbuch des Außenwirtschaftsrechts mit Kriegswaffenkontrollrecht; 2. Auflage, Münster, Köln 2005 (zitiert: Bieneck (*Bearbeiter*), *Handbuch des Außenwirtschaftsrechts*, S.).

Birk, Dieter, Steuerrecht; 8. Auflage, Heidelberg 2005.

Birk, Dieter/ Ehlers, Dirk (Hrsg.), Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts; Köln 1995 (zitiert: Bearbeiter, Titel in Birk/Ehlers, *Rechtsfragen*, S.)

Bleckmann, Albert, Völkerrecht; Baden-Baden 2001.

Ders., Die Rechtsanalogie im Völkerrecht; AVR 1993, S. 353 ff.

Ders., Der allgemeine Gleichheitssatz beim Zusammenwirken des Europäischen Gemeinschaftsrechts mit dem nationalen Recht; NJW 1985, S. 2856 ff.

von Bogdandy, Armin, Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge; Berlin, Heidelberg, New York u.a. 2003 (zitiert: von Bogdandy (Hrsg.) (*Bearbeiter*), *Europäisches Verfassungsrecht*, S.).

Ders. (Hrsg.), Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform – Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam, zugleich Band 28 des Forum Rechtswissenschaft; Baden-Baden 1999.

Bongartz, Matthias (Hrsg.), Europa im Wandel; Köln, Berlin, Bonn, München 2000 (zitiert: Bearbeiter, Titel in *Bongartz (Hrsg.)*, Titel, S.).

Bothe, Michael, Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht; Habilitationsschrift, zugleich Band 69 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Berlin, Heidelberg, New York 1977.

Brockhaus, Enzyklopädie in 30 Bänden; Band 9 (Fasz-Frier); 21. Auflage, Leipzig, Mannheim 2006.

Brownlie, Ian, Principles of Public International Law; 6. Auflage, Oxford u.a. 2003.

Bülck, Hartwig, Föderalismus als internationales Ordnungsprinzip; in: VVDStRL 21 (1964), S. 1 ff.

Bundesministerium der Finanzen (BMF), Vorschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung (VSF); Stand: 01/2006 (zitiert: BMF VSF Buchstabe, Nr., Abs.).

Ders., BMF-Synopse: Liste der Vorschriften der AO, die vom ZK oder der ZKDVO überlagert werden (mitgeteilt von Wolfgang Huchatz); AW-Prax 1996, S. 213 f.

Ders., Auskunft vom 24.05.2005; liegt dem Verfasser vor.

Bundesministerium für Finanzen (Österreich), Zolldokumentation; Stand: 11/2005 (zitiert: Zolldokumentation ZK, Nr.).

Ders., Aktueller Stand bei e-Zoll; abrufbar über: https://www.bmf.gv.at/Zoll/ezollat/AktuellerStandbeiezoll/_start.htm (letzter Zugriff am 26.07.2006).

Ders., e-zoll.at – Zoll goes „e-government"; abrufbar über: http://www.bmf.gv.at/Zoll/Wirtschaft1446/ezollat2270/ezollatZollabfertigung2271/kurzbeschreibung_des_Verfahrens.pdf (letzter Zugriff am 19.05.2005).

Calliess, Christian, Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union; Dissertation, zugleich Band 10 der Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes – Rechtswissenschaft; 2. Auflage, Baden-Baden 1999.

Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/EGV Kommentar; 2. Auflage, Neuwied, Kriftel 2002 (zitiert: Calliess/Ruffert (*Bearbeiter*), *EUV/EGV*, Art., Rn.).

Cirkel, Johannes, Die Bindungen der Mitgliedstaaten an die Gemeinschaftsgrundrechte; Dissertation, zugleich Band 344 der Nomos Universitätsschriften; Baden-Baden 2000.

Competence Center Veredelung/Umwandlung beim Zollamt Feldkirch (Österreich), Auskunft vom 28.11.2005; liegt dem Verfasser vor.

Cottier, Thomas/ Evtimov, Erik, Präferenzielle Abkommen der EG: Möglichkeiten und Grenzen im Rahmen der WTO; ZEuS 2000, S. 477 ff.

Creifelds, Carl/ Weber, Klaus (Hrsg.), Rechtswörterbuch; 18. Auflage, München 2004.

Cremona, Marise, Rhetoric and Reticence: EU External Commercial Policy in a Multilateral Context; CMLRev. 38 (2001), S. 359 ff.

Crones, Christian, Selbstbindung der Verwaltung im Europäischen Gemeinschaftsrecht; Dissertation, zugleich Band 190 der Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft; Baden-Baden 1997.

Dam, Kenneth W., Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception; UChiLRev (30) 1963, S. 615 ff.

von Danwitz, Thomas, Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht; DVBl. 1998, S. 421 ff.

Dauses, Manfred A. (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Band 1; Loseblatt, Stand: 03/2006; München (zitiert: Dauses (*Bearbeiter*), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Band 1, Buchstabe, Rn.).

De Baere, Philippe, Coping with customs in the EU – The uniformity challenge; Vortrag im Rahmen des „2005 Fall Meeting" der American Bar Association (ABA), Section of International Law, Brüssel, 27.10.2005 (liegt dem Verfasser als Power-Point Präsentation vor).

Dennewitz, Bodo, Der Föderalismus – sein Wesen und seine Geschichte; Hamburg 1947.

Deuerlein, Ernst, Föderalismus – Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips; München 1972.

Di Fabio, Udo, Die Ermessensreduzierung; VerwArch 1995, S. 214 ff.

Dittmann, Armin, Gleichheitssatz und Gesetzesvollzug im Bundesstaat in Maurer, Hartmut (Hrsg.), Das Akzeptierte Grundgesetz – Festschrift für Günter Dürig zum 70. Geburtstag; München 1990.

Dolzer, Rudolf/ Vogel, Klaus/ Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz; Band 1: Einleitung-Art. 4 GG; Band 12: Art 107-110; Loseblatt, Stand: 06/2006; Heidelberg (zitiert: Dolzer/Vogel/Graßhof (*Bearbeiter*), *Bonner Kommentar*, Art., Rn.).

Dorsch, Eberhard, Zollrecht – Recht des grenzüberschreitenden Warenverkehrs, Kommentar; Band 1: Texte, Einführung, Art. 1-144 ZK; Band 2: Art. 145-253 u.a.; Loseblatt, Stand: 06/2006; Bonn, Berlin (zitiert: Dorsch (*Bearbeiter*), Art. ZK, Rn.).

Durić, Hans-Peter, Mündlicher Zollbescheid nichtig?; ZfZ 2004, S. 250 f.

EFA (Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.) (Hrsg.), 10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms; Tagungsband des 15. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 26./27. Juni 2003 in Berlin, zugleich Band 13 der Schriftenreihe des EFA; Witten, 2003.

Ders. (Hrsg.), E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel; Tagungsband des 13. Europäischen Zollrechtstags des EFA am 28./29. Juni 2001 in Köln; AW-Prax Schriftenreihe; Köln 2002.

Ehle, Dietrich, Die Zollunion der Europäischen Gemeinschaften; NJW 1969, S. 1509 ff.

Ehlermann, Claus-Dieter, Der Europäische Rechnungshof; Baden-Baden 1976.

Ehlers, Dirk (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten; 2. Auflage, Berlin 2005 (zitiert: Ehlers (*Bearbeiter*), EuGR, S.).

Ders., Die Einwirkungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften auf das Verwaltungsrecht; DVBl. 1991, S. 605 ff.

Eisele, Jörg, Einführung in das Europäische Strafrecht; JA 2000, S. 896 ff.

Erichsen, Hans-Uwe/ Ehlers, Dirk (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht; 12. Auflage, Berlin 2002 (zitiert: Erichsen/Ehlers (*Bearbeiter*), *Allgemeines Verwaltungsrecht*, S.).

Erichsen, Hans-Uwe/ Weiß, Richard, System des Europäischen Rechtsschutzes; Jura 1990, S. 528 ff.

Europäische Gemeinschaft, Schriftsätze im Rahmen des Panel-Verfahrens EC – Selected Customs Matters; abrufbar über: http://trade.ec.europa.eu/wtodispute/show.cfm?id=265&code=2 (zitiert: EG *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Schriftsatz, Rn.) (letzter Zugriff am 02.08.2006).

Europäische Kommission, Modernisierter Zollkodex; KOM (2005) 608 endgültig DE, Brüssel, 30.11.2005.

Ders., Vorschlag über ein papierloses Arbeitsumfeld für Zoll und Handel; KOM (2005) 609 endgültig DE, Brüssel, 30.11.2005.

Ders, Working Document; TAXUD/477/2004 Rev.4 EN, Brüssel, 08.06.2005.

Ders., Arbeitsunterlage; TAXUD/477/2004 Rev. 3 DE, Brüssel, 20.10.2004.

Ders., Versandverfahrenshandbuch; TAXUD/801/2004 DE, Brüssel 01.05.2004.

Ders., Mitteilung über eine vereinfachte, papierlose Umgebung für Zoll und Handel; KOM (2003) 452 endgültig, Brüssel, 24.07.2003.

Ders., Mitteilung Integrierter Tarif der Europäischen Gemeinschaften (TARIC) vom 30.04.2003, ABl. 2003 Nr. C 103, S. 1 ff.

Ders., Presse-Veröffentlichung IP/02/1054 vom 15.07.2002; abrufbar über: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/press_releases_2002_en.pdf (letzter Zugriff am 02.08.2006).

Ders., Presse-Veröffentlichung vom 14.11.2006; abrufbar über: http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/dispute/pr141106_en.htm (letzter Zu-griff am 11.01.2007).

Ders., Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft; KOM (2001) 715 endgültig, Brüssel, 11.12.2001.

Ders., Auskunft vom 12.07.2005; liegt dem Verfasser vor.

Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2003, zusammen mit den Antworten der Kommission, vom 30.11.2004; ABl. 2004 Nr. C 293, S. 1 ff.

Ders., Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2002, zusammen mit den Antworten der Kommission, vom 28.11.2003; ABl. 2003 Nr. C 286, S. 1 ff.

Ders., Sonderbericht Nr. 23/2000 über die Ermittlung des Zollwerts eingeführter Waren, zusammen mit den Antworten der Kommission vom 14.03.2001; ABl. 2001 Nr. C 84, S. 1 ff.

Ders., Sonderbericht Nr. 8/99 über die im Zollkodex der Gemeinschaften vorgesehenen Sicherheiten zum Schutz der Erhebung traditioneller Eigenmittel, zusammen mit den Antworten der Kommission vom 10.03.2000; ABl. 2000 Nr. C 70, S. 1 ff.

Ders., Auskunft vom 14.12.2005; liegt dem Verfasser vor.

Everling, Ulrich, Elemente eines europäischen Verwaltungsrechts; DVBl. 1983, S. 649 ff.

Fastenrath, Ulrich, Inländerdiskriminierung; JZ 1987, S. 170 ff.
Felix, Günther, Zur Zulässigkeit von Verwaltungsanweisungen über die Nichtanwendung von Urteilen des Bundesfinanzhofs; StuW 1979, S. 65 ff.
Finance and Tax Tribunal, Entscheidungen abrufbar über: http://www.financeandtaxtribunals.gov.uk/aspx (letzter Zugriff am 02.08.2006).
Fraedrich, Dieter, Zoll-Leitfaden für die Betriebspraxis; 13. Auflage, Berlin 2004.
Friedrich, Carl. J., Nationaler und Internationaler Föderalismus in Theorie und Praxis; PVS 1964, S. 154 ff.
Friedrich, Klaus, Zollkodex und Abgabenordnung; StuW 1995, S. 15 ff.
Fuchs, Karl, Nicht nur Fahrer und Beifahrer können verbringen und daher gestellungspflichtig sein!; ZfZ 2005, S. 284 ff.
Ders., Anmerkung zu EuGH Urteil vom 04.03.2004 C-238/02 und C-246/02; ZfZ 2004, S. 159/160 f.
Ders., Was heißt „Verbringen"?; ZfZ 2003, S. 68 f.

Gellert, Lothar, Zollkodex und Abgabenordnung; Dissertation, zugleich Band 11 der Schriftenreihe des EFA; Witten 2003.
Ders., Anmerkungen zu EuGH vom 11.11.1999, C-48/98, ZfZ 2000, S. 17 f.
Glashoff, Hinrich/ Kühle, Herbert (Hrsg.), Rechtsschutz in Zollsachen; 2. Auflage, Herne, Berlin, 2003.
Görtz, Heinz-Gerd, Erforderlichkeit von Sicherheitsleistungen im Zollkodex; AW-Prax 2000, S. 233 ff.
Grabitz, Eberhard/ Hilf, Meinhard (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band II EUV/EGV – Kommentar; Loseblatt, Stand: 12/2005; München (zitiert: Grabitz/Hilf (*Bearbeiter*), *EUV/EGV*, Art., Rn.).
Graf Vitzthum, Wolfgang (Hrsg.), Völkerrecht; 3. Auflage, Berlin 2004 (zitiert: Graf Vitzthum (*Bearbeiter*), *Völkerrecht*, S.).
Ders. (Hrsg.), Europäischer Föderalismus – Supranationaler, subnationaler und multiethnischer Föderalismus in Europa; Band 57 der Tübinger Schriften zum Staats- und Verwaltungsrecht; Berlin 2000 (zitiert: Bearbeiter, Titel, in: Graf Vitzthum (Hrsg.) *Europäischer Föderalismus*, S.).

von der Groeben, Hans/ Schwarze, Jürgen (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Band 1: Art. 1-58 EUV / Art. 1-80 EGV; 6. Auflage, Baden-Baden 2003 (zitiert: Groeben/Schwarze (*Bearbeiter*), *EUV/EGV*, Art., Rn.).

Großfeld, Bernhard/ Lühn, Susanne, Deutsche Einigung 1871 und Europäische Integration 1993: Ein Vergleich; ZVglRWiss 1993, S. 357 ff.

Grotius, Hugo, Drei Bücher von Kriegs- und Friedens- Rechten; Frankfurt a.M. 1709.

Hailbronner, Kay/ Ress, Georg/ Stein, Torsten (Hrsg.), Staat und Völkerrechtsordnung – Festschrift für Karl Doehring, zugleich Band 98 der Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Berlin, Heidelberg, New York u.a. 1989.

Hailbronner, Kay/ Wilms, Heinrich, Recht der Europäischen Union – Kommentar; Band I; Loseblatt, Stand: 01/2005; Stuttgart (zitiert: Hailbronner/Wilms (*Bearbeiter*), *Recht der EU*, Art., Rn.).

Hampel, Hans, Rücknahme und Widerruf von Zollentscheidungen nach Art. 8 und 9 ZK; ZfZ 2001, S. 392 ff.

Heere, Wybo P. (Hrsg.), International Law and its Sources / Liber Amicorum Maarten Bos; Den Haag 1989.

Heher, Josef/ Fuchs, Karl, Gedanken zu den Ideen für ein neues Zollrecht; AW-Prax 2004, S. 17 ff.

Henke, Reginhard/ Huchatz, Wolfgang, Das neue Abgabenverwaltungsrecht für Einfuhr- und Ausfuhrabgaben; ZfZ 1996, S. 226 ff. (Teil I), S. 262 ff. (Teil II).

Henke, Reginhard/ Witte, Peter, Das Zolllager; München 1996.

Herdegen, Matthias, Völkerrecht; 5. Auflage, München 2006.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland; 20. Auflage, Heidelberg 1995.

Hilf, Meinhard/ Oeter, Stefan (Hrsg.), WTO-Recht – Rechtsordnung des Welthandels; Baden-Baden 2005 (zitiert: Hilf/Oeter, (*Bearbeiter*), *WTO-Recht*, S.).

Hilpold, Peter, Die EU im GATT/WTO-System - Aspekte einer Beziehung „sui generis“; 2. Auflage, Frankfurt 2000.

Ders., Das Transparenzprinzip im internationalen Wirtschaftsrecht – unter besonderer Berücksichtigung des Beziehungsgeflechts zwischen EU und WTO; EuR 1999, S. 597 ff.

Hirsch, Günter, Der EuGH im Spannungsfeld zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht; NJW 2000, S. 1817 ff.

HM Revenue and Customs (ehemals HM Customs and Excise & Inland Revenue), Public Notices; Stand: 08/2006; abrufbar über: http://www.hmrc.gov.uk/library.htm (letzter Zugriff am 11.08.2006) (zitiert: HM Revenue and Customs, Notice Nr., Section).

Ders., International Trade – a blueprint for the future customs environment; abrufbar über: http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageLibrary_MiscellaneousReports&propertyType=document&columns=1&id=HMCE_CL_001512#downloadopt (letzter Zugriff am 11.08.2006).

Ders., Guide to Importing & Exporting, Breaking down the Barriers (Version 11 – July 2006); abrufbar über: http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageImport_Home (letzter Zugriff am 11.08.2006).

Ders., Auskunft vom 24.11.2005; liegt dem Verfasser vor.

Ders., Auskunft vom 25.05.2005; liegt dem Verfasser vor.

Hohrmann, Friedrich A., Quellen und Systematik des gemeinschaftlichen und nationalen Zollrechts nach Inkrafttreten des Zollkodex der Gemeinschaften; DStZ 1994, S. 449 ff.

Hobe, Stephan/ Kimminich, Otto, Einführung in das Völkerrecht; 8. Auflage, Tübingen, Basel 2004.

Holoubek, Michael/ Lang, Michael (Hrsg.), Das Verfahren vor dem Unabhängigen Finanzsenat; Wien 2003 (zitiert: Bearbeiter, Titel, in Holoubek/Lang (Hrsg.), S.).

Huchatz, Wolfgang, Liste der Vorschriften der Abgabenordnung, die vom Zollkodex (ZK) oder den Durchführungsvorschriften zum ZK (DVO) überlagert werden (BMF-Synopse); AW-Prax 1996, S. 213 f.

Hübschmann, Walter/ Hepp, Ernst/ Spitaler, Armin, Abgabenordnung – Finanzgerichtsordnung, Kommentar, Band XII: Finanzgerichtsordnung §§ 95-184; Loseblatt, Stand: 11/2005; Band XIII: Europäisches Abgaben- und Abgabenverfassungsrecht; Loseblatt, Stand: 03/2006, Köln (zitiert: Hübschmann/Hepp/Spitaler (*Bearbeiter*), §/Art., Rn.).

International Law Commission, Kommentierung zu den Art. 27, 28 (heute Art. 31, 32) WVRK, YBILC 1966 II, S. 217 bis 223.

Ipsen, Hans Peter, Europäisches Gemeinschaftsrecht; Tübingen 1972.

Ipsen, Jörn, Staatsrecht I; 17. Auflage, München 2005.

Ipsen, Knut, Völkerrecht; 5. Auflage, München 2004 (zitiert: K. Ipsen (*Bearbeiter*), *Völkerrecht*, S.).

Isensee, Josef/ Kirchof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band I – Grundlagen von Staat und Verfassung, 2. Auflage, Heidelberg 1995; Band III – Das Handeln des Staates; 2. Auflage, Heidelberg 1996 (zitiert: Isensee/Kirchhof (*Bearbeiter*), *Handbuch des Staatsrechts – Band*, §, Rn.).

Janis, M.W., Equity in International Law; EPIL II, S. 109 ff.

Jackson, John H., World Trade and the Law of GATT (A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade); Indianapolis, Kansas City, New York 1969.

Jarass, Hans D., EU-Grundrechte; München 2005.

Jarass, Hans D./ Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar; 8. Auflage, München 2006 (zitiert: Jarass/ Pieroth (*Bearbeiter*), *Grundgesetz*, Art., Rn.).

Kästner, Karl-Hermann/ Nörr, Knut Wolfgang/ Schlaich, Klaus (Hrsg.), Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag; Tübingen 1999.

Kadelbach, Stefan, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss; Habilitationsschrift, zugleich Band 36 der Jus Publicum – Beiträge zum Öffentlichen Recht; Tübingen, 1999.

Kischel, Uwe, Zur Dogmatik des Gleichheitssatzes in der Europäischen Union; EuGRZ 1997, S. 1 ff.

Klein, Franz, Abgabenordnung – einschließlich Steuerstrafrecht – Kommentar; 9. Auflage, München 2006 (zitiert: Klein (*Bearbeiter*), *AO*, §, Rn.).

Köck, Heribert Franz, Zur Interpretation völkerrechtlicher Verträge; ZÖR 1998, S. 217 ff.

Kopp, Ferdinand/ Schenke, Wolf-Rüdiger, VwGO – Kommentar; 14. Auflage, München 2005 (zitiert: Kopp/Schenke, *VwGO*, §, Rn.).

Kraußer, Hans-Peter, Das Prinzip begrenzter Ermächtigung im Gemeinschaftsrecht als Strukturprinzip des EWG-Vertrages; Dissertation, zugleich Band 11 der Schriften zum Europäischen Recht; Berlin 1991.

Lang, Michael, Österreichische Berufungssenate als Gerichte im Sinne des Art. 234 EGV?; IStR 2000, S. 332 ff.

Langenscheidts Großwörterbuch Englisch Muret-Sanders, von Helmut Willmann, herausgegeben von der Langenscheid-Redaktion; Berlin, München u.a. 2001.

Lerche, Peter, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip; in: VVDStRL 21 (1964), S. 66 ff.

Leyland, Peter/ Woods, Terry, Administrative Law; 3. Auflage, London 2001.

Lorenz, Dirk, Die Europäische Gemeinschaft in der Welthandelsorganisation WTO; Dissertation; München 2000.

Lux, Michael, Das Zollrecht der EG; AW-Prax Schriftenreihe; Köln 2003.

Ders., Die Reform der wirtschaftlichen Zollverfahren, der besonderen Verwendung und der Freizonen / Teil 2: Neuerungen bei einzelnen Verfahren; AW-Prax 2001, 137 ff.

Lyons, Timothy, EC Customs law; Oxford u.a. 2001.

Maier, Hans, Der Föderalismus – Ursprünge und Wandlungen; AöR 1990, S. 213 ff.

Mairinger, Anton, Das neue Rechtsbehelfsverfahren (Teil 2); AW-Prax 1998, S. 303 ff.

v. Mangoldt, Hermann/ Klein, Friedrich/ Starck, Christian (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz (Kommentar); Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19; 4. Auflage, München 1999; Band 3: Artikel 83 bis 146; 5. Auflage, München 2005 (zitiert: v. Mangoldt/Klein/Starck (*Bearbeiter*), *GG*, Art., Rn.).

Maunz, Theodor, Selbstbindung der Verwaltung; DÖV 1981, S. 497 ff.

Maunz, Theodor/ Dürig, Günter, Grundgesetz – Kommentar; Band I: Art. 1-5; Loseblatt, Stand: 03/2006; Band III: Art. 17-27; Loseblatt, Stand: 08/2005 (Zitierung zu Band III bezieht sich auf die Kommentierung von Herzog zu Art. 20 GG; mit der 46. Lieferung 03/2006 fand ein Bearbeiterwechsel statt); München (zitiert: Maunz/Dürig (*Bearbeiter*), *Grundgesetz*, Art., Rn.).

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht; 16. Auflage, München 2006.

McGovern, Edmond, International Trade Regulation – GATT, the United States and the European Union; Exeter 1986.

Meesenburg, Cliff, Das Vertrauensschutzprinzip im europäischen Finanzverwaltungsrecht; Dissertation, zugleich Band 304 der Nomos Universitätsschriften Recht; Baden-Baden 1997.

Mohn, Astrid Sybille, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht; Dissertation, zugleich Band 17 der Schriftenreihe Europa-Forschung; Kehl am Rhein, Straßburg, Arlington 1990.

Neumann, Jan, Die Koordination des WTO-Rechts mit anderen völkerrechtlichen Ordnungen – Konflikte des materiellen Rechts und Konkurrenzen der Streitbeilegung; Dissertation, zugleich Band 4 der Rechtsfragen der Globalisierung; Berlin 2002.

Niestedt, Marian/ Stein, Roland M., Ist das europäische Zollrecht WTO-widrig?; AW-Prax 2006, S. 516 ff.

Office of the United States Trade Representative, Press Release 13.01.2005; abrufbar über: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2005/January/US_Requests_WTO_Panel_Against_EU_over_European_Customs_System.html (letzter Zugriff am 29.06.2006).

Ders., Press Release 13.11.2006; abrufbar über: http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/November/WTO_Appellate_Body_Finds_Against_EU_Customs_Law_Administration.html (letzter Zugriff am 11.01.2007).

Oppermann, Thomas, Europarecht; 3. Auflage, München 2005.

Ders., Die Europäische Gemeinschaft und Union in der Welthandelsorganisation (WTO); RIW 1995, S. 919 ff.

Ossenbühl, Fritz, Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz; Habilitationsschrift; Bad Homburg, Berlin, Zürich 1968.

Österreichischer Rechtsanwaltskammertag, Stellungnahme zum Abgabenänderungsgesetz 2004; abrufbar über: http://www.rechtsanwaelte.at/downloads/13_4_04_199_abgabenaenderung.pdf (letzter Zugriff am 02.08.2006).

Ott, Andrea, GATT und WTO im Gemeinschaftsrecht; Dissertation, zugleich Band 6 der Greifswalder Rechtswissenschaftlichen Reihe; Köln, Berlin, Bonn, München 1997.

The Oxford English Dictionary (in 20 Bänden); prepared by J.A. Simpson and E.S.C. Weiner; Band 1 (*Volume I*) und Band 19 (*Volume XIX*); 2. Auflage, Oxford u.a. 1989.

Pahlke, Armin/ Koenig, Ulrich (Hrsg.), Abgabenordnung – Kommentar; München 2004 (zitiert: Pahlke/Koenig (*Bearbeiter*), *AO*, Art., Rn.).

Pernice, Ingolf, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektive; NJW 1990, S. 2409 ff.

Podlech, Adalbert, Gehalt und Funktion des allgemeinen verfassungsrechtlichen Gleichheitssatzes; Habilitationsschrift, zugleich Band 144 der Schriften zum Öffentlichen Recht; Berlin 1971.

Prieß, Hans-Joachim/ Berrisch, Georg M. (Hrsg.), WTO-Handbuch; München 2003 (zitiert: Prieß/Berrisch (*Bearbeiter*), *WTO-Handbuch*, S.).

Prieß, Hans-Joachim/ Niestedt, Marian, 10 Jahre Zollkodex; AW-Prax 2004, Teil 1 S. 295 ff., Teil 2 S. 346 ff.

Puth, Sebastian, WTO und Umwelt – Die Produkt-Prozess-Doktrin; Dissertation, zugleich Band 36 der Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht; Berlin 2003.

Raschauer, Bernhard, Selbstbindungen der Verwaltung, in: VVDStRL 40 (1982), S. 240 ff.

Rengeling, Hans-Werner, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft; München 1993.

Rengeling, Hans-Werner/ Szczekalla, Peter, Grundrechte in der Europäischen Union – Charta der Grundrechte und Allgemeine Rechtsgrundsätze; Köln, Berlin, München 2004.

Reuter, Andrea, Verwaltungsstrafen im modernisierten Zollkodex?; AW-Prax 2005, S. 117 f.

(The) Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures (Kyoto Convention) – [=Änderungsprotokoll zu dem Internationalen Übereinkommen über die Vereinfachung und Harmonisierung der Zollverfahren (Übereinkommen von Kyoto)], abrufbar über World Customs Organization (WCO): http://www.wcoomd.org/ie/En/Topics_Issues/FacilitationCustomsProcedures/facil_wco_instruments.htm (letzter Zugriff: 02.08.2006).

Ritz, Christoph, Bundesabgabenordnung – Kommentar; 2. Auflage, Wien 1999 (zitiert: Ritz, *BAO*, §, Rn.).

Rogmann, Achim, WTO-Bericht 2004 zur Handelspolitik der Gemeinschaft; AW-Prax 2006, S. 233 ff.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/ Hoffmann-Riem, Wolfgang (Hrsg.), Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts; Band 6 der Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts; Baden-Baden 1999 (zitiert: Bearbeiter, Titel, in Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*, S.).

Schoch, Friedrich, Der Gleichheitssatz; DVBl. 1988, S. 863 ff.

Schulze, Reiner/ Zuleeg, Manfred (Hrsg.), Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis; Baden-Baden 2006 (zitiert: Schulze/Zuleeg (*Bearbeiter*), *Europarecht Handbuch*, S.).

Schwarz, Bernhard (Hrsg.), AO – Kommentar zur Abgabenordnung; Band 1: Stichwortverzeichnis, Gesetzestext, § 1 bis § 84 AO; Loseblatt, Stand: 06/2006, Freiburg (zitiert: Schwarz (*Bearbeiter*), § AO, Rn.).

Schwarz, Otfried/ Wockenfoth, Kurth, Zollrecht – Kommentar; Band 1/1, 1/2, 1/3; Loseblatt, Stand: 02/2006; 3. Auflage, Köln, Berlin, München 2004 (zitiert: Schwarz/Wockenfoth (*Bearbeiter*), *Zollrecht – Kommentar*, Art., Rn.).

Schwarze, Jürgen, Europäisches Verwaltungsrecht; 2. Auflage, Baden-Baden 2005.

Senti, Richard, WTO – System und Funktionsweise der Welthandelsordnung; Zürich, Wien 2000.

Shaw, Malcolm N., International Law; 5. Auflage, Cambridge 2003.

Siebold, Dagmar I., Die Welthandelsorganisation und die Europäische Gemeinschaft; Dissertation, zugleich Band 6 der Reihe Rechtsfragen der Globalisierung; Berlin 2003.

Simm, Marion, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt; Dissertation, zugleich Band 200 der Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft; Baden-Baden 1998.

Sinclair, Ian, The Vienna Convention on the Law of Treaties (Melland Schill Monographs on the Law of Treaties); 2. Auflage, Manchester 1984.

Stein, Torsten/ von Buttlar, Christian, Völkerrecht; 11. Auflage, Köln, Berlin, München 2005.

Steinberger, Helmut, GATT und regionale Wirtschaftszusammenschlüsse; Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 41; Köln, Berlin 1963.

Stern, Klaus, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland; Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung; 2. Auflage, München 1984.

Stoll, Peter-Tobias/ Schorkopf, Frank, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht; Köln, Berlin, Bonn, München 2002.

Streinz, Rudolf (Hrsg.), EUV/EGV – Kommentar; München 2003 (zitiert: Streinz (*Bearbeiter*), *EUV/EGV*, Art., Rn.).

Ders., Europarecht; 7. Auflage, Heidelberg 2005.

Stüwe, Richard, Verbringen und Gestellen bei versteckten oder verheimlichten Waren – Zwei Vorabentscheidungsersuchen des BFH an den EuGH vom 07.05.2002; AW-Prax 2003, S. 71 f.

Sullivan, Kathleen M./ Gunther, Gerald, Constitutional Law; 15. Auflage, New York 2004.

Summersberger, Walter, Grundzüge des Zollrechts; Wien 2002.

Tietje, Christian, Normative Grundstrukturen der Behandlung nichttarifärer Handelshemmnisse in der WTO/GATT-Rechtsordnung; Dissertation, zugleich Band 14 der Hamburger Studien zum Europäischen und Internationalen Recht; Berlin 1998 (zitiert: Tietje, *Normative Grundstrukturen*, S.)

Ders., Hinweise zur Benutzung und zur Auswahl der Texte sowie zu weiterführenden Textsammlungen; in: Beck-Texte im dtv, Welthandelsorganisation, S. XXIII f.; 3. Auflage, München 2005.

Tipke, Klaus/ Kruse, Heinrich Wilhelm; Abgabenordnung, Finanzgerichtsordnung – Kommentar; Band I: §§ 1-154 AO, Band II: §§ 155-368 AO; Loseblatt, Stand: 04/2006, Köln (zitiert: Tipke/ Kruse (*Bearbeiter*), § AO, Rn.).

Trebilcock, Michael J./ Howse, Robert, The Regulation of International Trade; 3. Auflage, London, New York 2005.

USA, Schriftsätze im Rahmen des Panel-Verfahrens EC – Selected Customs Matters abrufbar über: http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Monitoring_Enforcement/Dispute_Settlement/WTO/Section_Index.html (zitiert: USA *EC – Selected Customs Matters* (WT/DS 315), Schriftsatz, Rn.) (letzter Zugriff am 02.08.2006).

Villiger, Mark E., Die Billigkeit im Völkerrecht; AVR 1987, S. 174 ff.

Vogel, Holger, Ungleichheiten beim Vollzug von Steuergesetzen im Bundesstaat – juristische und ökonomische Aspekte; Dissertation, zugleich Band 2674 der Europäischen Hochschulschriften, Reihe V, Volks- und Betriebswirtschaft; Frankfurt a.M., Berlin u.a. 2000.

VwGH (Verwaltungsgerichtshof), Entscheidungen durch Eingabe der in den Fußnoten angegebenen Geschäftszahl abrufbar über: http://www.ris.bka.gv.at (letzter Zugriff am 11.08.2006).

Wahle, Corinna, Der allgemeine Gleichheitssatz in der Europäischen Union; Dissertation; Osnabrück 2002.

Weerth, Carsten, Das Eigenmittel-System der EU im Überblick; AW-Prax 2006, S. 168 ff.

Ders., Europäische Rechtsquellen des Zollrechts; AW-Prax 2002, S. 102 ff.

Weiler, Joseph H. H. (Hrsg.), The EU, the WTO, and the NAFTA; Oxford u.a. 2000.

Weiler, Joseph H. H./ Lockhart, Nicolas J. S., „Taking Rights Seriously" Seriously: The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence – Part I, CMLRev. 32 (1995), S. 51 ff.

Weiß, Wolfgang/ Herrmann, Christoph, Welthandelsrecht; München 2003.

Wetter, Irmgard, Die Grundrechtscharta des Europäischen Gerichtshofes; Dissertation, zugleich Band 2432 der Europäischen Hochschulschriften, Reihe II Rechtswissenschaft; Frankfurt a.M, Berlin u.a. 1998.

Witte, Peter, Zollkodex – Kommentar; 3. Auflage, München 2002 (zitiert: Witte (*Bearbeiter*), *Zollkodex*, Art., Rn.).

Ders., Gestellung von Versteckten Waren – EuGH zu § 8 ZollV und zum Abgabenschuldner – Anmerkung; AW-Prax 2004, S. 309 f.

Ders., Zollschuldner – Guter Glauben und Auswahlermessen – BFH zur Zollschuldnereigenschaft bei Gutgläubigkeit des LKW-Fahrers; AW-Prax 2000, S. 111 f.

Ders., Das Neue am neuen Zollkodex der Gemeinschaft; ZfZ 1993, S. 162 ff.

Witte, Peter/ Wolffgang, Hans-Michael (Hrsg.), Lehrbuch des Europäischen Zollrechts; 4. Auflage, Herne, Berlin 2003 (zitiert: Witte/Wolffgang (*Bearbeiter*), *Lehrbuch des Europäischen Zollrechts*, S.).

Wolff, Hans. J./ Bachof, Otto/ Stober, Rolf, Verwaltungsrecht (Band 1); 11. Auflage, München 1999.

Wolffgang, Hans-Michael/ Simonsen, Olaf (Hrsg.), AWR-Kommentar – Kommentar für das gesamte Außenwirtschaftsrecht; Loseblatt, Stand: 02/2006; Köln (zitiert: Wolffgang/Simonsen (*Bearbeiter*), *AWR-Kommentar*, Ordnungs-Nr., Rn.).

World Trade Organization (Hrsg.), Analytical Index – Guide to GATT Law and Practice, Volume 2; Genf 1995 (zitiert: WTO – *Analytical Index*, Volume 2, S.)

Zuleeg, Manfred, Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union; NJW 2000, S. 2846 ff.

Vita

Geboren 1976 in Münster; Abitur 1995; Grundwehrdienst 1995-96; Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und an der Université de Poitiers, Frankreich 1996-2001; Erstes Staatsexamen 2001; Studium der Rechtswissenschaften (LL.M.) an der University of Bristol, England 2001-02; Referendariat in Wuppertal, Düsseldorf und Berlin 2002-04; Zweites Staatsexamen 2004; Promotion an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster 2005-07; 2006 Rechtsanwalt in Düsseldorf; seit 2007 Rechtsanwalt in Bonn.