

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft

**Tagungsband des
22. Europäischen Zollrechtstags
des EFA am 24./25. Juni 2010
in Düsseldorf**

herausgegeben von Lothar Gellert

Mendel Verlag



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

Band 46

Herausgeber: Dr. Lothar Gellert (Europäisches Forum für Außenwirtschaft,
Verbrauchsteuern und Zoll e.V., Münster)

Layout: Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstraße 42
58452 Witten
Telefon: +49 2302 202930
Telefax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

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

ISBN 978-3-930670-56-7

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

© 2010 Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Inhaltsübersicht

Einleitung

Vorwort 7

Dr. Lothar Gellert, Regierungsdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn
zurzeit Europäische Kommission, Generaldirektion TAXUD, Referat A 2, Brüssel

Grußwort 9

Dr. Gerhard Eschenbaum, Stv. Hauptgeschäftsführer der IHK zu Düsseldorf

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen 11

Hermann Kästli, Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Bern

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen 15

Dr. Andrea Reuter, Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt

Dialog Between Customs and Trade – Wishes and Experience 17

Marianne Rowden, President and CEO AAEL, Washington, DC

Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Behörden aus niederländischer Sicht 33

Godfried Smit, EVO, Zoetermeer

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen 37

Bernd Stadler, Head of Global Customs, HUGO BOSS AG, Metzingen

Dialogue between Customs and Trade – Wishes and Experience 41

Peter Wilmott, President, EUROPRO, London

Plenumsdiskussion „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen“ 45

Moderation: Christoph Wolf, DIHK, Berlin

Zusammengefasst von Rechtsanwalt Heiko Panke, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis

Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis 49

Christian Schaade, Leitender Regierungsdirektor, Bundesfinanzdirektion Nord, Hamburg

Selbstbewertung und Überwachung – Chance für die Wirtschaft 55

Frank Görtz, Director International Trade, Lufthansa Technik AG, Hamburg

The Pipeline Interface 59

Frank Heijmann, Counsellor Customs and International Affairs,

General Directorate of the Tax and Customs Administration of the Netherlands

Selbstveranlagung nach Art. 116 des Modernisierten Zollkodex 63

Michael Lux, Leiter des Referats „Zollverfahren“, Europäische Kommission, Brüssel

Plenumsdiskussion „Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis“ 79

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster

Zusammengefasst von Rechtsanwalt Heiko Panke, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung

Risikomanagement als Rechtsproblem 83

Dr. Lothar Harings, Graf von Westphalen, Hamburg/Brüssel

Risikomanagement in der Zollpraxis 101

Dr. Herwig Heller, Abteilungsleiter für Betrugsbekämpfung, Bundesministerium für Finanzen, Wien

Risikomanagement in der Zollpraxis der deutschen Zollverwaltung 105

Birgit Wellen, Oberregierungsrätin bei der Bundesfinanzdirektion West,
Risikoanalyse Zoll, Münster

Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung 111

Markus Zeller, Sektion Risikoanalyse, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Sektion 1: Energiesteuern

Welche Energiebesteuerung für die EU? Optionen für die Revision der Energiesteuerrichtlinie (ETD) 119

Alexander Wiedow, Direktor, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

CO₂-Grenzausgleich an der EU-Außengrenze – Thesenpapier 125

Prof. Dr. Reinhard Quick, LL.M., Leiter VCI Verbindungsstelle, Brüssel

Aktuelle Praxisprobleme der Energie- und Stromsteuer 135

Dr. Roland M. Stein, LL.M. Eur., Principle Associate bei Freshfields Bruckhaus
Deringer LLP, Berlin

Plenumsdiskussion „Energiesteuern“ 143

Moderation: Dr. Harald Jatzke, Richter am Bundesfinanzhof, München
Zusammengefasst von Astrid Berth, LL.M und Karina Witte, LL.M,
Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Steuerrecht,
Abteilung Zoll- und Verbrauchssteuerrecht der WWU, Münster

Sektion 2: Compliance

Das Compliance-Programm von Siemens 147
Vorbeugen (Prevent), Aufdecken (Detect), Reagieren (Respond)
und fortlaufende Verbesserung (Continuous Improvement)

Dr. Klaus Moosmayer, Chief Counsel Compliance, Siemens AG, München

Internal Compliance Programme (ICP) in der Exportkontrolle 161

Georg Pietsch, Abteilungsleiter im Bundesamt für Wirtschaft und
Ausfuhrkontrolle (BAFA), Eschborn

Personalscreening als Compliance-Anforderung **167**

Rechtsanwalt Dr. Klaus Pottmeyer, Datenschutzbeauftragter der
Rheinmetall AG, Düsseldorf

Plenumsdiskussion „Compliance“ **175**

Moderation: Matthias Merz, Geschäftsführer AWA, Münster
Zusammengefasst von Martin Chrometzka, Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster

Herausforderungen der europäischen Zollpolitik **179**

Dr. Walter Deffaa, Generaldirektor, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

**Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und
Zoll e.V. (EFA)** **187**

European Forum for External Trade, Excise and Customs
– Chronik und Informationen –

Vorwort

Dr. Lothar Gellert

Regierungsdirektor, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

zurzeit Europäische Kommission, Generaldirektion TAXUD, Referat A 2, Brüssel

*„Zusammenkommen ist ein Beginn, zusammenbleiben ist ein Fortschritt,
zusammenarbeiten ist ein Erfolg.“*

Henry Ford

Ausgehend von diesem Zitat kann man sicher feststellen, dass auch der Europäische Zollrechtstag 2010 wieder ein voller Erfolg gewesen ist.

Zum 22. Mal trafen sich Vertreter aus Verwaltung, Justiz, den rechtsberatenden Berufen sowie der Wirtschaft in Düsseldorf, um gemeinsam aktuelle Probleme aus dem Zoll- und Verbrauchsteuerbereich zu diskutieren und gemeinsame Lösungen zu finden.

Zu den Themenbereichen

- Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft
- Selbstbewertung und Überwachung
- Risikomanagement im Zoll
- Energiesteuern und
- Compliance

konnte das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll auch in diesem Jahr wieder hochrangige Vortragende aus dem In- und Ausland begrüßen.

Besonders hervorzuheben ist, dass die Europäische Kommission – Generaldirektion TAXUD – durch ihren Generaldirektor, einen Direktor und einen Referatsleiter vertreten war, die – jeder aus seiner eigenen Perspektive – die europäische Sichtweise der Dinge präsentierten.

Insbesondere der Vortrag des Generaldirektors Dr. Walter Deffaa über die Herausforderungen der europäischen Zollpolitik, in dem er auch auf die Rolle der Wirtschaft einging, wurde von den anwesenden Wirtschaftsbeteiligten mit großem Interesse aufgenommen und führte zu mancher Diskussion während der Mittagspause. Der Vortrag machte deutlich, dass ein ständiger Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft möglich und erforderlich ist, um anstehende Probleme zu beseitigen und gegenseitiges Verständnis zu fördern.

Das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll bedankt sich im Rahmen dieses Vorworts noch einmal bei allen Vortragenden und Diskussionsteilnehmern, die wieder einmal zum erfolgreichen Gelingen der Veranstaltung beigetragen haben.

Grußwort

Dr. Gerhard Eschenbaum
Stv. Hauptgeschäftsführer der IHK zu Düsseldorf

Sehr geehrter Herr Prof. Wolfgang, sehr verehrte Gäste dieser Konferenz, im Namen der IHK Düsseldorf darf ich Sie herzlich in Düsseldorf willkommen heißen. Wir freuen uns, diese hochkarätige und informative Veranstaltung als Partner mit unterstützen zu können.

Wir begrüßen es sehr, dass der Europäische Zollrechtstag zum ersten Mal in Düsseldorf stattfindet. Die Thematik des Kongresses passt hervorragend hierhin, denn Düsseldorf zählt zu den internationalsten Plätzen Deutschlands. Ich freue mich, dass wir hiermit, Herr Prof. Wolfgang, nach der US-Exporttagung im Oktober 2009 bereits zum zweiten Mal innerhalb eines Jahres ein solches gemeinsames Projekt haben schultern können. Ihnen und Ihrem Team gehört unser Dank für die erneut hervorragende Zusammenarbeit bei dieser Konferenz. Wir freuen uns schon jetzt auf weitere gemeinsame Vorhaben.

Zollthemen besitzen bei uns in der Kammerarbeit einen hohen Stellenwert. Dies gilt zunächst einmal für die tägliche Arbeit; pro Jahr haben wir allein in unserem Bezirk rund 25.000 Beratungsfälle. Und dies gilt auch für die Projektarbeit, wie ich an zwei Beispielen deutlich machen werde. In diesen Tagen erscheint die von unserem Hause federführend betreute und von allen Zollspezialisten der NRW-IHKs als Autoren verfasste „Praktische Arbeitshilfe Export-Import“ in einer neuen, mittlerweile 15. Auflage. Und auch der 6. IHK-Außenwirtschaftstag 2010 am 21. September in Münster, unsere landesweite Premiumveranstaltung, befasst sich in einem eigenen Panel mit dem Außenwirtschafts- und Zollrecht.

All das beweist: Trotz Globalisierung und Zollabbau existieren für den internationalen Handel eine Fülle von Regelungen, die den Unternehmen das Leben schwer machen. Und ich fürchte sogar, dass wir eher mehr denn weniger Bürokratie erleben werden. Dafür sorgt allein schon das Vordringen der vielen bilateralen Freihandelsabkommen weltweit und die Regulierungswut der Europäischen Union.

Uns werden also die Themen nicht ausgehen und das dürfte uns, sehr geehrter Herr Prof. Wolfgang, auch zukünftig immer wieder einmal zusammenführen.

Meine Damen und Herren, in der Wirtschaft löst das Thema Zoll normalerweise keine Begeisterung aus. Unternehmen denken an Bürokratie, Formulare, Abgaben und Betriebsprüfungen. Kurzum: Dem Zoll begegnet man mit einer gewissen Zurückhaltung.

Das ist verständlich und erklärt wohl auch, warum einer der meist gebrauchten Begriffe innerhalb dieses Konferenzprogramms das Wort „Dialog“ ist. Dialog ist stets notwen-

dig und insbesondere da, wo staatliche Verwaltung mit hoheitlichen Maßnahmen auf Unternehmen einwirkt. Diesen Dialog wünschen wir uns aber nicht erst dann, wenn das Kind in den Brunnen gefallen ist, sondern im Vorfeld.

Hier gibt es durchaus noch Verbesserungspotenzial. Beispiele hierfür sind die Neubewilligung des zugelassenen Ausführers oder die vielfältigen Taric-Codierungen. Hier hätte ein vorheriger Meinungsaustausch manches Problem vermeiden können.

Mit großer Besorgnis verfolgen wir zudem den Trend, dass das Zoll- und Außenwirtschaftsrecht sich in seiner Komplexität der des Steuerrechts annähert. Dort sind wir von der mir persönlich sehr sympathischen Lösung, die Steuererklärung auf dem Bierdeckel abzugeben, bekanntlich Lichtjahre entfernt.

Ich kann nur dringend davor warnen, eine ähnliche Perfektion auf anderen Gebieten wie beispielsweise dem Zollrecht anzustreben. Natürlich steckt der Teufel immer im Detail, aber der deutsche Hang, in Gesetzen und anderen Rechtsakten stets auch dem letzten Einzelfall Rechnung tragen zu wollen, hat diese Komplexität zur Folge. Ein Trugschluss ist es aber, damit die Erwartung nach mehr Gerechtigkeit zu verbinden. Weniger ist auch in diesem Fall mehr.

Dabei wird niemand, und auch ich nicht, die Notwendigkeit einer leistungsfähigen Zollverwaltung in Frage stellen. Dies gilt umso mehr, als sich die Rolle des Zolls gewandelt hat. Die traditionelle Aufgabe der Einnahmeerzielung, also die fiskalische Funktion des Zolls, tritt nämlich gegenüber der Aufgabe, mehr Sicherheit im internationalen Handel zu erreichen, mittlerweile in den Hintergrund.

An seine Stelle tritt zunehmend die Funktion, Terrorakten und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen durch eine Überwachung der internationalen Transportwege und Lieferketten präventiv zu begegnen. Diese Anstrengungen verdienen alle Unterstützung. Allerdings: Die Erfahrung scheinbar säkular sinkender Logistikkosten dürfte der Vergangenheit angehören. Stattdessen werden wir eher mit steigenden Kosten rechnen müssen.

Manches wäre allerdings vermeidbar, denn wie wir dies ja auch aus anderen Bereichen kennen, entwickeln sich oft genug parallele Kontrollschemata. Der „Authorized Economic Operator“ der EU und die „Customs Trade Partnership Against Terrorism“ der USA wollen letztlich das Gleiche, bestehen aber parallel. Für die Unternehmen bedeutet dieser Dualismus aber eine Doppelbelastung. Wir unterstützen daher alle Bemühungen, zu einer gegenseitigen Anerkennung dieser Systeme zu gelangen.

Meine Damen und Herren, vor Ihnen liegen zwei anstrengende und inhaltsreiche Tage in Düsseldorf. Aber das „EFA Race“, das BBQ und die WM-Übertragung heute Abend dürften dafür sorgen, dass auch das Vergnügen nicht zu kurz kommt. In diesem Sinne wünsche ich Ihnen eine erfolgreiche Konferenz, fruchtbare Diskussionen, einen intensiven Meinungsaustausch und einen schönen Aufenthalt in Düsseldorf.

Vielen Dank!

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen

Hermann Kästli

Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion, Bern

Vielfach werfen die Zollbeteiligten der Verwaltung vor, dass mit ihr kein Dialog stattfindet oder dass trotz des Dialogs die Wünsche und Bedürfnisse der Wirtschaft nicht gebührend berücksichtigt würden.

Bevor ich auf die Wünsche und Erfahrungen zu sprechen komme, scheint es mir wichtig, zuerst den Rahmen zu definieren, innerhalb welchem ein Dialog möglich ist. Die nachfolgenden Ausführungen basieren ausschließlich auf gemachten Erfahrungen der schweizerischen Zollverwaltung.

Die schweizerische Zollverwaltung hat u.a. den gesetzlichen Auftrag, den grenzüberschreitenden Warenverkehr zu überwachen, die vorgesehenen Abgaben zu erheben sowie die sog. nichtzollrechtlichen Erlasse des Bundes (sprich Verbote und Beschränkungen) zu vollziehen. Dieser Auftrag ist in 150 Gesetzen und Verordnungen verankert. Ist die Wirtschaft mit einer bestehenden gesetzlichen Regelung nicht (mehr) einverstanden, muss sie ihre Wünsche und Bedürfnisse den betreffenden Lobbyisten im Parlament zur Kenntnis bringen. Die Zollverwaltung hat diesbezüglich keinen Spielraum, um mit der Wirtschaft zu verhandeln. Die Verwaltung ist aufgrund des Legalitätsprinzips vielmehr gehalten, die Gesetze nach rechtsstaatlichen Grundsätzen korrekt anzuwenden.

Die wichtigsten Bestimmungen finden wir im einschlägigen Gesetz. Dazu ein Beispiel aus dem Bereich „Beschwerde gegen eine Veranlagungsverfügung der Zollverwaltung“: Der Zollbeteiligte hat 60 Tage Zeit zur Einreichung einer Beschwerde, wenn er mit der Veranlagung nicht einverstanden ist. Verpasst er diese Frist, kann die Verwaltung nicht mehr darauf eingehen. Die Frist von 60 Tagen ist eine Bedingung, welche nicht verhandelbar ist.

In denjenigen Bereichen, in welchen die Zollverwaltung ein gewisses Maß an Mitgestaltungsrecht bei der Umsetzung ihres gesetzlichen Auftrages in die Praxis hat, bemüht sie sich immer wieder darum, für die Wirtschaftsbeteiligten die Hürden so niedrig wie möglich zu gestalten. Diese müssen gut begründet sein und dürfen den grenzüberschreitenden Verkehr nicht unnötig erschweren. Fehlt eine gute Begründung, haben Hürden normalerweise keine Daseinsberechtigung.

Erlauben Sie mir, anhand zweier Beispiele aufzuzeigen, wie die Zollverwaltung die Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz bei der Entstehung, Einführung oder Umsetzung von neuen Bestimmungen einbezieht und welches die Konsequenzen davon sein können:

Beispiel AEO

Mit dem Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit haben die EU und die Schweiz die rechtlichen Grundlagen geschaffen, damit die AEOs gegenseitig anerkannt werden.

Da die schweizerische Zollverwaltung bisher keine Erfahrung in diesem Bereich hatte, die Wirtschaft jedoch schon (z.B. ISO-Zertifizierung, „Known Consignor“ im Luftverkehr, Sicherheitsnormen der „Food and Drug Administration“ der USA im pharmazeutischen Bereich), wurde eine gemischte Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der Bundesverwaltung sowie der Wirtschaft einberufen. Diese Gruppe hatte u.a. den Auftrag, die nötigen Sicherheitskriterien zu definieren, damit der AEO-Status einerseits von der EU-Kommission und andererseits weltweit anerkannt wird, und darzustellen, mit welchen Mitteln (finanzieller und personeller Art) die Sicherheitskriterien kontrolliert werden.

Mit diesem Vorgehen wurde erreicht, dass der Status AEO bei den Wirtschaftsbeteiligten in der Schweiz gut aufgenommen wurde. Am Schluss der Arbeiten blieb eine einzige Frage. Die Verwaltung war der Meinung, dass eine Gebühr für ihren Aufwand erhoben werden sollte, die Wirtschaft war verständlicherweise dagegen. Schließlich entschied der Finanzminister zugunsten der Wirtschaft.

Beispiel „all e-dec“

Hier handelt es sich um das schweizerische elektronische Zollanmeldesystem. Es ist vergleichbar mit ATLAS in Deutschland. Diese EDV-Applikation wird laufend weiterentwickelt.

Ursprünglich wurde versucht, eine kleine, effiziente Gruppe aus Vertretern der Wirtschaft und der Zollverwaltung im Rahmen des Gesamtprojekts e-dec zu bilden. Damit wollte man sicherstellen, dass die Wünsche und Bedürfnisse der Wirtschaft optimal berücksichtigt werden.

Der schweizerischen Zollverwaltung schwebte vor, dass sich die Vertreter der Wirtschaft im Vorgang zu einer Sitzung intern vorbereiten und sich absprechen, um dann an der Besprechung selbst mit einer konsolidierten Meinung aufzutreten. Anstatt einer konsolidierten Meinung wurden in der Praxis x verschiedene Meinungen eingebracht. Die sog. Kontaktgruppe Externe wuchs außerdem auf über 30 Personen an und mutierte zu einer Informationsplattform.

Im Teil-Projekt e-dec Ausfuhr waren Großfirmen mit eigenem Verzollungsdienst dagegen, dass ein Spediteur die von der Firma deklarierten Angaben ändern kann. Auf der anderen Seite waren die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) jedoch froh, dass ein Spediteur fehlende oder unrichtige Angaben anlässlich der Grenzüberschreitung „formlos“ korrigieren oder ergänzen konnte. In diesem Fall entschied die Schweizer Zollverwaltung aufgrund rechtlicher Überlegungen zugunsten der Großfirmen.

Zurzeit arbeitet die schweizerische Zollverwaltung daran, eine Internet-Applikation (Web-dec) zu entwickeln. Die KMU wünschen eine einfache Lösung, die sich problemlos in ihre eigenen Applikationen einbauen lässt. Der Spediteurverband hingegen verlangt eine Lösung, welche die Applikation e-dec nicht konkurrenziert.

Schlussfolgerungen

Die schweizerische Zollverwaltung muss den vom Gesetzgeber vorgegebenen Auftrag mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln vollziehen. Darin ist i.d.R. kein Verhandlungsspielraum vorgesehen.

Bei der betrieblichen Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften ist die schweizerische Zollverwaltung jedoch selber daran interessiert, etwaige Hürden so niedrig wie möglich zu halten, weil dadurch auf beiden Seiten weniger Ressourcen benötigt werden.

Wenn die Wirtschaftsbeteiligten untereinander für ihre Wünsche und Bedürfnisse keinen gemeinsamen Nenner finden, ist die Zollverwaltung gezwungen, nach Abwägung der Rechtslage und der vorhandenen Fakten zu entscheiden. Dabei gibt es Gewinner und Verlierer. Es wäre daher der Wunsch der Zollverwaltung, dass sich die Wirtschaftsbeteiligten vorerst miteinander absprechen und nach gemeinsamen Lösungen suchen und – wenn immer möglich – gegenüber der Zollverwaltung geeint auftreten, um mit einer Sprache zu sprechen.

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen

Dr. Andrea Reuter

Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt

Ich möchte mit den Erfahrungen beginnen, die ich in meiner mittlerweile mehr als dreijährigen Tätigkeit als Vorständin eines der neun österreichischen Zollämter beim Dialog mit der Wirtschaft gewonnen habe.

Sinnvoll ist ein regelmäßiger Dialog zwischen beiden Partnern, Zoll und Wirtschaft. Einmalige Treffen sind zwar nützlich im Hinblick auf die erforderliche Weitergabe von Informationen oder Neuerungen, zu einem wirklichen Dialog gehört aber ein Vertrauensverhältnis und eine gemeinsame Basis, auf der man aufbauen und an die man anknüpfen kann. In diesem Sinne veranstaltet mein Amt regelmäßig runde Tische mit der Wirtschaft, durchschnittlich fünf bis acht pro Jahr, zusätzlich Informationsveranstaltungen zu Spezialthemen.

Bei solchen Veranstaltungen sollte optimalerweise ein möglichst breites Forum erreicht werden. Das funktioniert in Österreich am besten durch eine Kooperation mit den Wirtschaftskammern und Berufsverbänden – im Fall meines Amts der Wirtschaftskammer Niederösterreich, Sparte Außenwirtschaft. Dadurch kann eine sehr breite Basis erreicht und auch die jeweils bei der anderen Seite vorhandenen Informationsquellen, etwa Kammernachrichten in schriftlicher Form oder Informationen auf Homepages, genützt werden.

Bei den Themen kommt erfahrungsgemäß ein Themenmix aus „Dauerbrennern“, wie etwa Neuerungen im elektronischen Zollsystem e-zoll, und aktuellen Themen wie Neuerungen rechtlicher Natur am besten an. In diesem Sinne werden in meinem Amt seit 2007 runde Tische gemeinsam mit der Wirtschaftskammer Niederösterreich abgehalten, zu denen alle Unternehmer eingeladen sind, die teilnehmen möchten. Wir beabsichtigen auch, das in der Form fortzusetzen, weil das Echo durchwegs positiv ist. Es können zwar auf Ebene des Amts nicht alle Fragen beantwortet werden, etwa solche die künftige IT-Entwicklungen und dergleichen betreffen, aber diese Fragen werden weitergegeben und nach Einlangen der Antwort dem anfragenden Wirtschaftsbeteiligten mitgeteilt.

Nun zu meinen Wünschen, die ich trotz dieser positiven Erfahrungen habe, weil man immer noch besser werden kann:

Ein Wunsch wäre – speziell für die Situation in Österreich – der Aufbau einer fundierten Aus- und Weiterbildungsmöglichkeit für die Mitarbeiter in Zollbüros von Unternehmen. In der Praxis hat man es in der Zollverwaltung nur allzu oft mit ungeschulten Bürokräf-

ten zu tun. Diese unbefriedigende Situation führt bisweilen zu Zollschuldentstehungen in enormer Höhe, weil einschlägige Rechtsvorschriften mangels ausreichender Kenntnisse nicht befolgt werden. Hier wäre es an der Zeit, in die Ausbildung der Mitarbeiter zu investieren, wobei das Problem in Österreich zudem darin besteht, dass in Anbetracht des relativ kleinen Markts keine zertifizierten Lehrgänge für Zollsachbearbeiter angeboten werden. Für dieses Manko gemeinsam mit Vertretern der Wirtschaft eine Lösung zu finden, wäre eine Investition in die Zukunft.

Da ich ausgebildeter Zolljurist bin, messe ich Rechtsvorschriften und deren Beachtung entsprechende Bedeutung zu. Meiner Ansicht nach lassen sich wirklich haltbare Lösungen nur auf Basis der geltenden Rechtsgrundlagen finden. Doch es wird teilweise versucht, den für Interpretationen noch möglichen Bereich sehr weit auszudehnen, weil Vorschriften quasi als „hinderlich“ oder „lästig“ empfunden werden. Aber Wirtschaft wie auch Verwaltung unterliegen diversen Kontroll- und Nachprüfungsmechanismen, von den Gerichten bis hin zu den Rechnungshöfen und Außenprüfungsorganen. Es sollte daher der Dialog in Richtung einer entsprechenden Beachtung der Vorschriften und darauf aufbauender tragfähiger Lösungen oder aber der gemeinsamen Anstrengung zur Abänderung der als unbefriedigend erachteten Vorschriften geführt werden.

Zu guter Letzt möchte ich noch meinen Wunsch nach Diskussionen in der Sache erwähnen. Argumente wie die, dass man das woanders, etwa in einem anderen Mitgliedstaat, wo alles besser ist, sicher nicht so streng sieht oder andere Ämter nicht so restriktiv sind, kennen wir alle zur Genüge. Eine Diskussion in der Sache kann man so aber nicht führen und vor allem auch nicht die bestmögliche Lösung für den eigenen Mitgliedstaat, die eigene Verwaltung und das eigene Unternehmen finden. Meiner Ansicht nach gibt es ein großes Potenzial für Verbesserungen, der Weg dorthin kann aber nur ein gemeinsamer und von sachlichen Argumenten bestimmter sein. Ich persönlich würde mir wünschen, dass wir ihn entschlossener und bewusster angehen.

Dialog Between Customs and Trade – Wishes and Experience

Marianne Rowden
President and CEO AAEL, Washington, DC

Agenda

What Do We Want?

- Trusted Trader – AEO
- Mutual Recognition

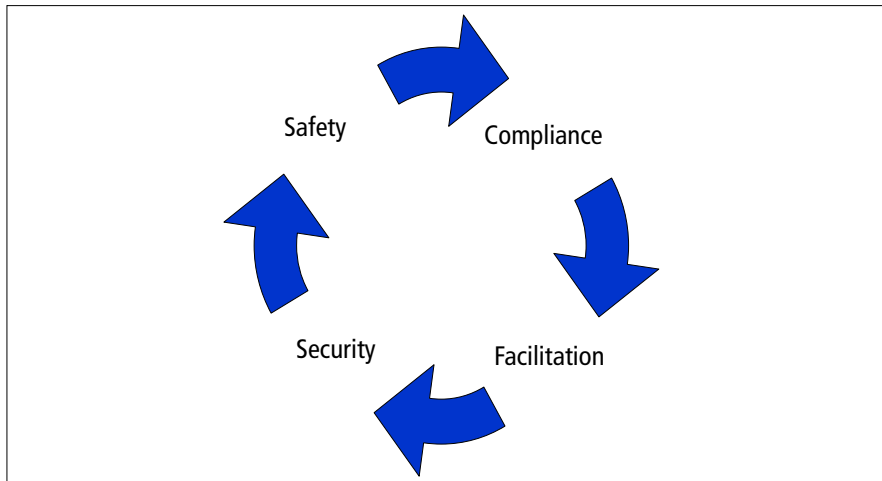
When Do We Want It?

- Now

What Have We Gotten From Customs?

- Promises, Promises

What Are the General Trends for Trade?



Dialog Between Customs and Trade – Wishes and Experience

[illegible]

Security: It's All about the Data

AAEI	INTERNATIONAL - THE AMERICAN TRADER'S GUIDE TO ADVANCED DATA PROGRAMS										Winter 2008 - DAAE									
	International - Multilateral and National Data Sets (Market Description)										U.S. ONLY - TTDS Agency Exclusivity									
Program Description											Agency Exclusivity									
Data Element Categories		European Union Inquiry Foreign	World Commodity Data Foreign Domestic	U.S. Spots Data Foreign Domestic	U.S. Spot Data Foreign Domestic	Canada	Australia	New Zealand			AAE	AAE	AAE	AAE	AAE	AAE	AAE	AAE	AAE	AAE
Category 1																				
Agent																				
Commodity Name, Measure of Transaction Identification and Nationality																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				
Commodity Name/Address																				

Areas of Concerns

- Convergence of security and compliance programs
- Exhaustion of trade facilitation benefits
- Proliferation of data requirements
- Lack of progress on mutual recognition agreements

Moving Forward the “Trusted Trader” Concept

- The concept predates 9/11, but has gained currency with the government to describe a company which:
 - is highly compliant
 - has good internal controls
 - mitigates risk
- “Authorized Economic Operator”
 - “a party involved in the international movement of goods in whatever function that has been approved by or on behalf of a national Customs administration as complying with WCO or equivalent supply chain security standards. Authorized Economic Operators include inter alia manufacturers, exporters, brokers, carriers, consolidators, intermediaries, ports, airports, terminal operators, integrated operators, warehouses, distributors.”
 - WCO “SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade” adopted in June 2005, in Section 2.3 at p. 8.
- AEO programs are:
 - Voluntary regimes
 - Commitment to adopt good importer practices for security and compliance
 - Trade facilitation benefits

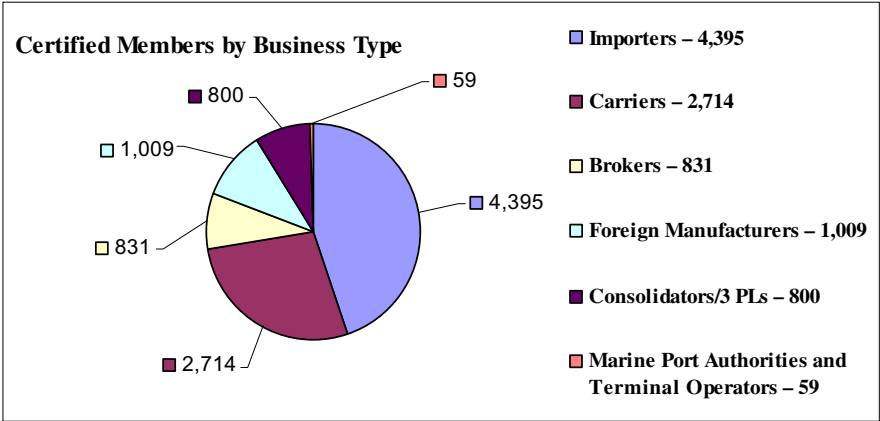
U.S. Authorized Economic Operator Programs

- Security: Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT)
 - C-TPAT is a voluntary government-business initiative to build cooperative relationships that strengthen and improve overall international supply chain and U.S. border security.
 - U.S. Customs and Border Protection (CBP) can provide the highest level of cargo security only through close cooperation with the ultimate owners of the international supply chain.

- CBP is asking businesses to ensure the integrity of their security practices and communicate and verify the security guidelines of their business partners within the supply chain.
- Compliance: Importer Self-Assessment Program (ISA)
 - ISA is a voluntary trade compliance program which implements CBP’s Risk Management Strategy.
 - Self-governance plan built around importer’s procedures and controls: Internal controls were found to be an excellent predictor of actual compliance.
 - Added flexibility and non-interference for participating importers: ISA members are removed from CBP’s Focused Assessment audit pool.

AEO-Security: C-TPAT Achievements

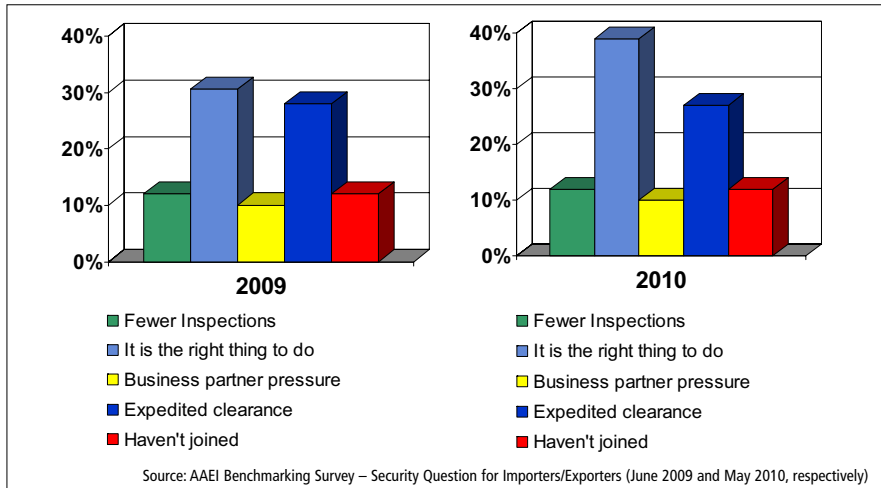
- 9,808 Certified partners to date:
- 194 Total C-TPAT staffing level is:
 - 176 Current staffing level in 7 Field Offices
 - 14 Headquarters current staffing level



AAEI Benchmarking Survey Questions

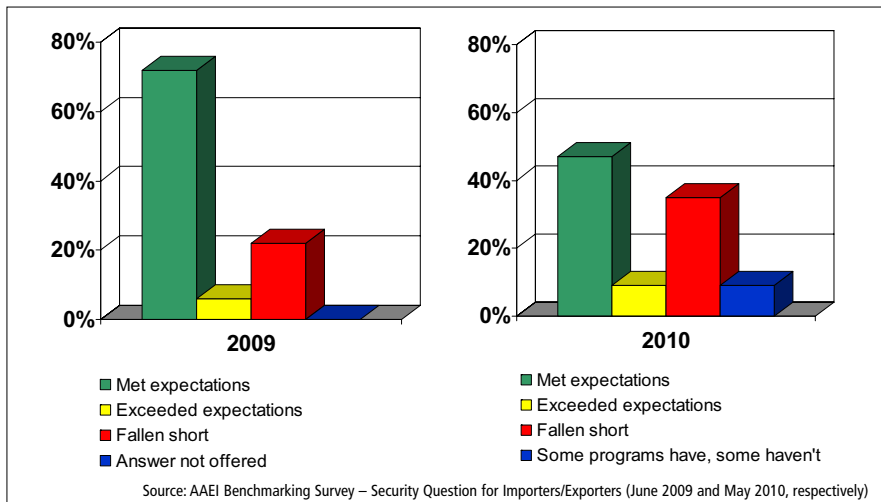
Security

If your company participates in a supply chain security program, why did your company decide to join the program?



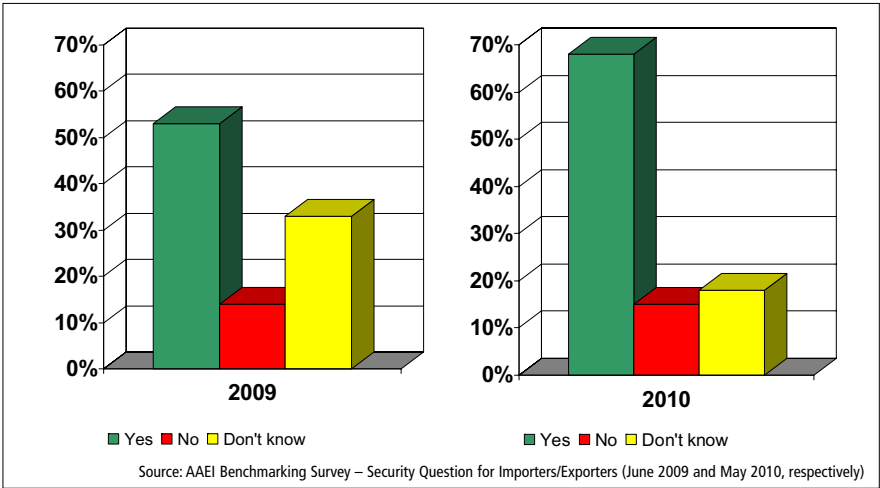
Great Expectations

Has the supply chain security program in which your company is enrolled met your expectations?



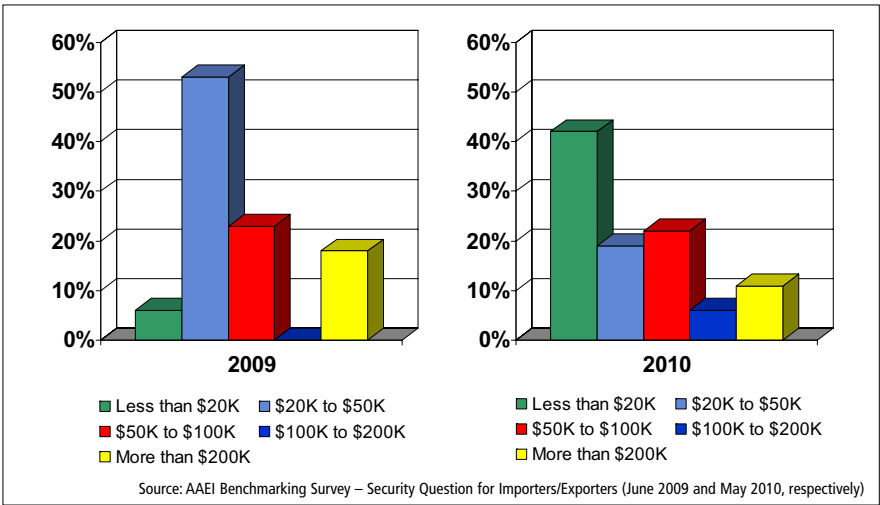
If you knew then, what you know now ...

Based on your experience with supply chain security programs, would you join today?



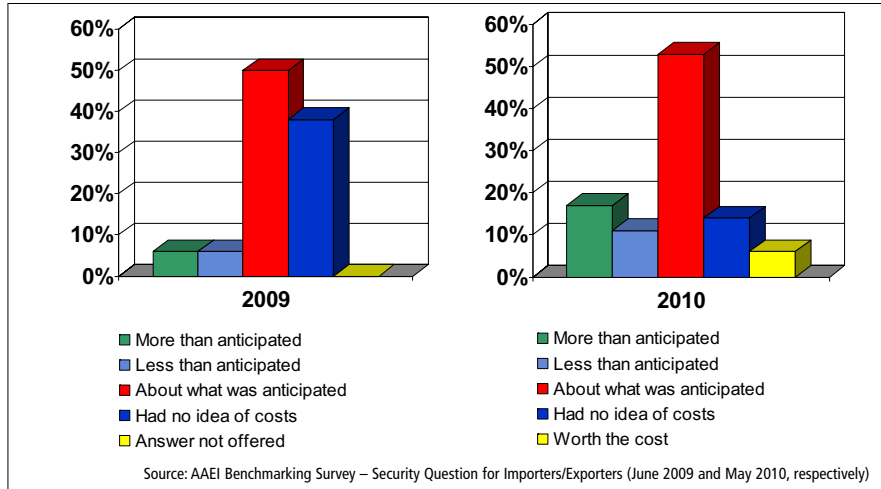
What about the money?

On an annual basis, what is your company's cost to maintain status in the supply chain security program(s) in which it is a member?

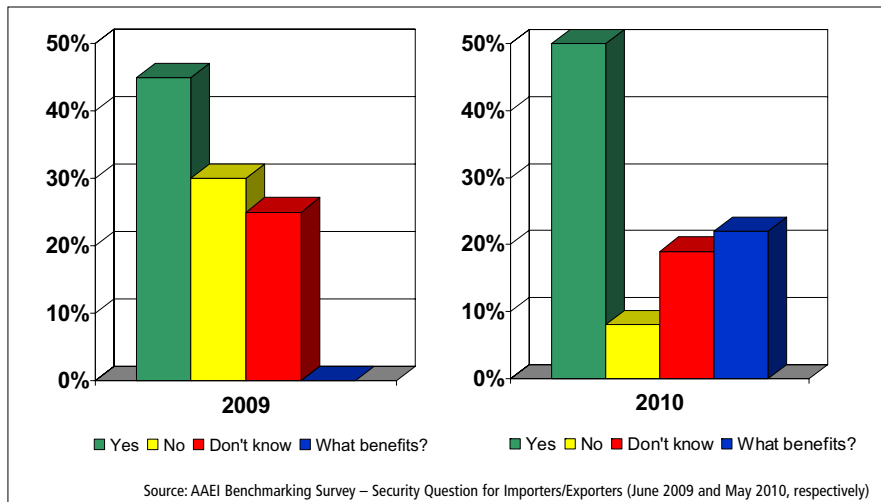


Costs and Benefits of C-TPAT

Is the amount your company spends maintaining status in its supply chain security programs:



Do you think the cost to join/maintain your company's supply chain security program(s) is worth the benefits?

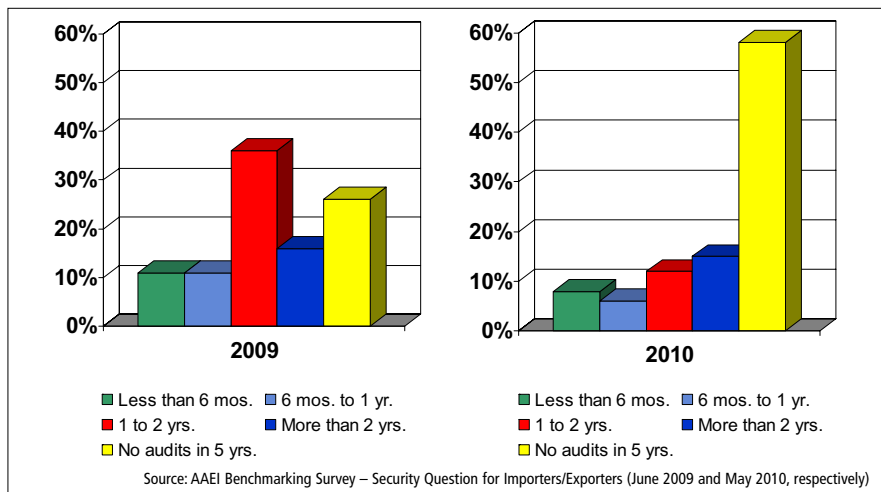


AEO-Compliance: ISA Status

- Currently, approximately 200 companies are in the ISA program.
 - Membership has not increased over the last few years.
 - CBP has not aggressively promoted ISA.
- “Industry ISA” programs
 - Completed:
 - Petroleum
 - Aerospace
 - Chemicals
 - In negotiation:
 - Pharmaceuticals/Biotech (5 years and going)
 - Automotive (off and on)
 - Textiles (keep dreaming)

AAEI Benchmarking Question

Considering all the U.S. Customs audits that your company has experienced over the past five years, what was the typical cycle time from entrance conference to exit conference?



AEO – What Else Can We Do? Export Controls

- President Obama's Export Control Review
 - Phase I development of tiered criteria for export controls
 - Phase II list review through tiered criteria, harmonize processes across agencies through standard definitions and single voluntary disclosure process
 - Phase III legislation, finish information technology infrastructure, move to single agency export enforcement into Immigration and Customs Enforcement (ICE)
- Congressional action – new export control statute to be released shortly by Rep. Berman through the House Foreign Affairs Committee
 - Address dual-use items – eliminate non-security related controls
 - Support multilateral controls
 - List control
 - Compliance Assistance Program
 - Risk assessment methodology
 - Enforcement regime focus on gross negligence and criminal entities (industrial or military espionage)
- Industry Goals
 - Draw clear lines of agency responsibility
 - Control lists should be revised and reduced
 - Complete the transition to an end-user based system
 - Enhance cooperation with allies
 - Enhance cooperation with the business community

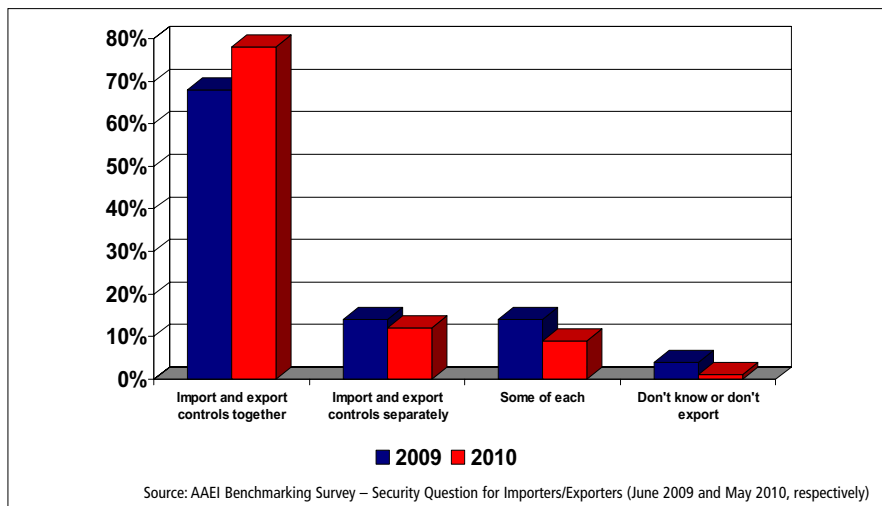
AAEI Recommendations

- A new regime must be:
 - Risk-based
 - Multilateral
 - Reduce layers of decision-making
- Specific recommendations:
 - Refine current agency practice
 - Adopt account management

- Use the “Authorized Economic Operator” model for “trusted traders”
- Harmonize Export Control Classification Numbers (ECCNs), interpretations of controlled items, and “No License Required” policy
- Adopt a statutory right of disclosure
- Permit appeals to the U.S. Court of International Trade
- Proposed civil penalties based on level of culpability

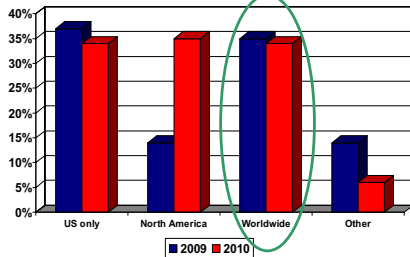
Birds of a feather ... flock together

Is import function managed in the same or different department as export controls?

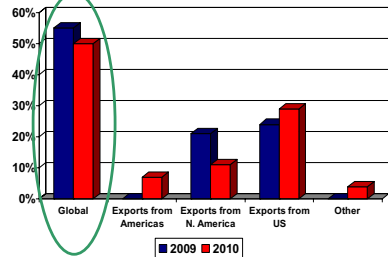


Trade Nerds Run the World ... Literally

Does your import organization have functional responsibility worldwide or US only?

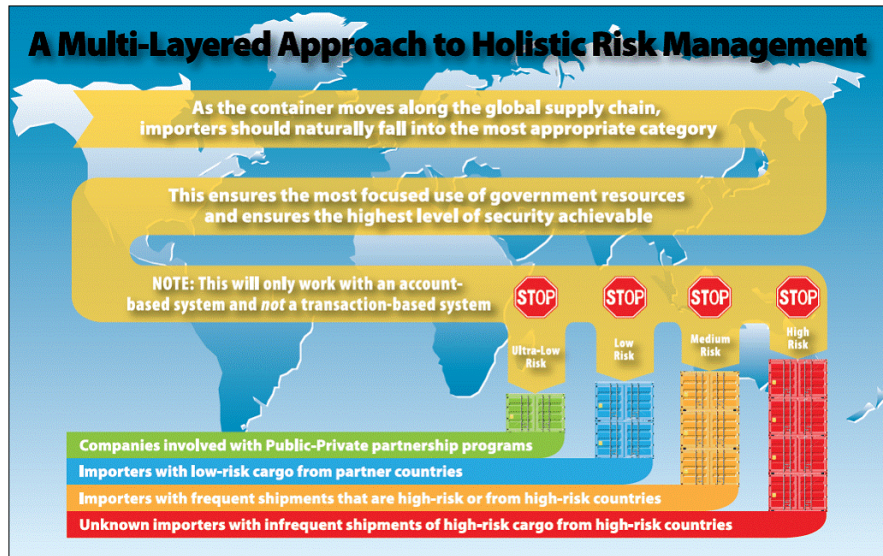


What is the scope of your export responsibility?

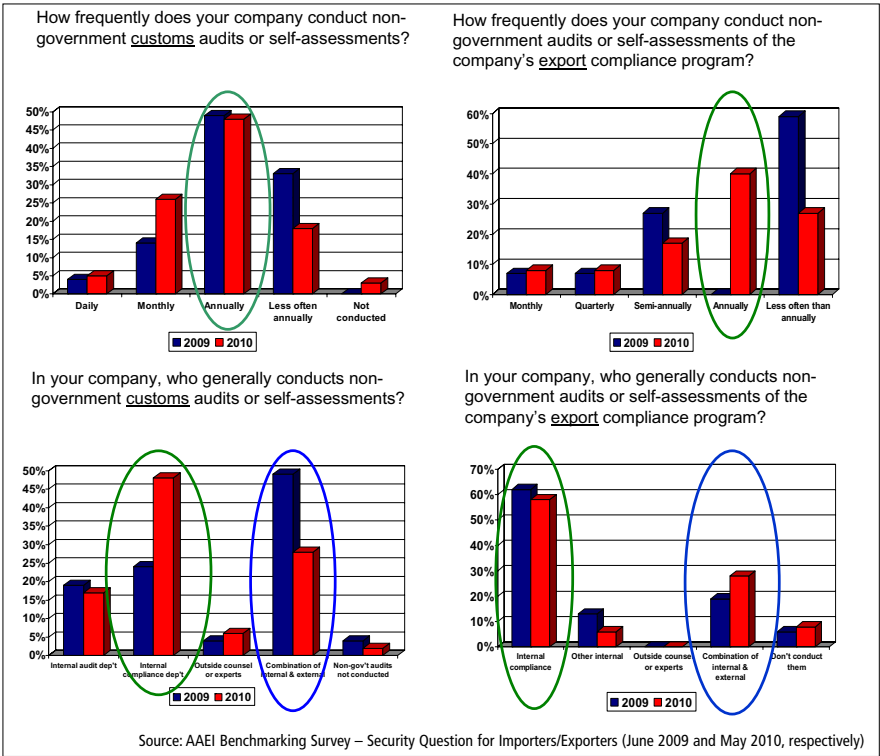


Source: AAEI Benchmarking Survey – Security Question for Importers/Exporters (June 2009 and May 2010, respectively)

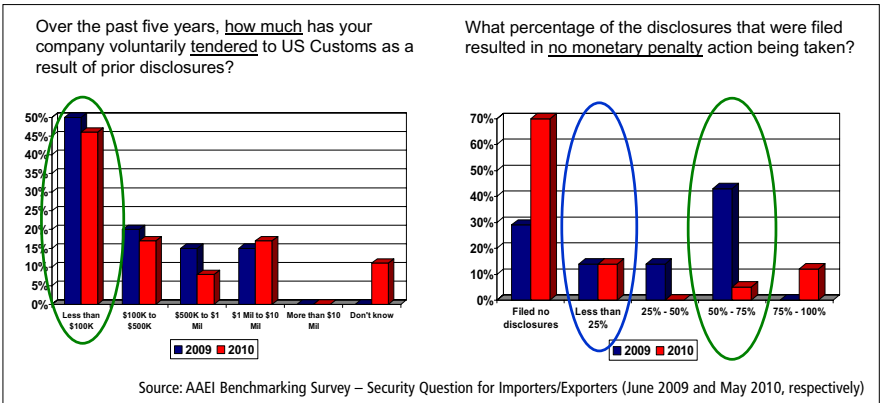
Moving Partnerships Forward



AAEI Benchmarking: Compliant Company Practices



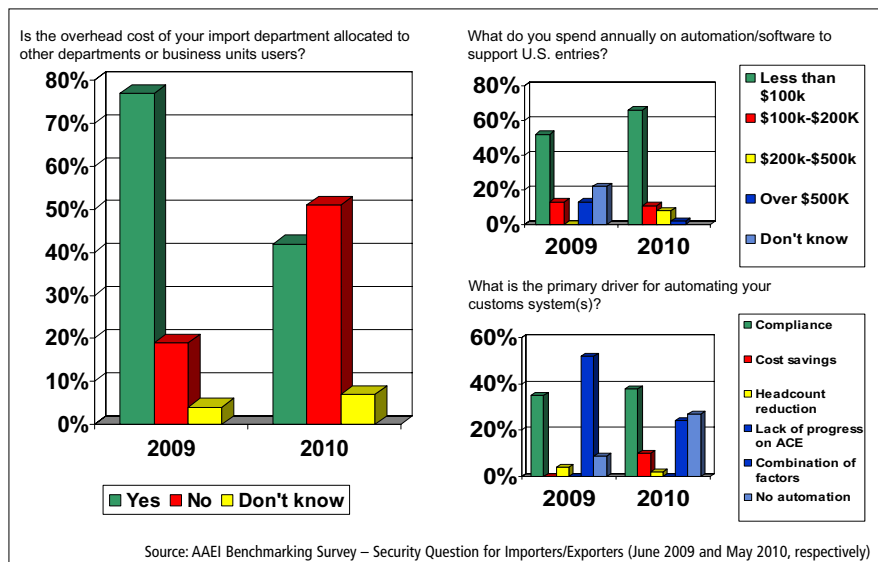
Voluntary Disclosures Increase Compliance



Ultimate Goal = Mutual Recognition

- AEO from one major trading block is recognized by another major trading block via a bilateral agreement. Only companies that apply for a full or safety and security AEO certificate may participate in arrangements brought about by mutual recognition agreements.
- European Commission is currently engaged in mutual recognition discussions with USA, China, Switzerland, Norway, Japan and India. Negotiations are still in progress.
- USA: mutual recognition for C-TPAT only:
 - Internationalization Efforts:
 - 4 Mutual Recognition Arrangements: New Zealand, Canada, Jordan, Japan
 - 4 Mutual Recognition Projects: Argentina, Singapore, Korea, European Union
 - 7 Technical Assistance Projects: Malaysia, Mexico, Philippines, Guatemala, China, Colombia, Israel
 - 2 Capacity Building Training Programs: Ghana, Kenya
 - Security Criteria Implemented:
 - 10 Business Entity Types: Importers, Air Carriers, Highway Carriers, Mexico Long Haul Highway Carriers, Rail Carriers, Sea Carriers, Foreign Manufacturers, Customs Brokers, Port Authorities/Terminal Operators, Third Party Logistics Providers (3PLs).
 - Tiered Benefits Structure: commensurate with security enhancements. Best Practices Catalog.
 - 310 Tier 3 Importers

Time = Money



Time to Deliver on the Promise of the SAFE Framework?

1. A "holistic" approach to trade
2. Identify specific risks
3. Eliminate redundancy
4. Minimize user fees
5. Corporate data is private property
6. Harmonize AEO programs
7. Accelerate mutual recognition
8. Special consideration for small-medium enterprises (SMEs)

The Future

- Ever-increasing volume of international trade
- A more modern Customs Administration, with modern automated tools
- Greater emphasis on counterterrorism and security

- A return of emphasis on commercial compliance?
 - Increasing frequency and intensity of trade disputes
 - Increasing concerns about health, safety, and purity of food and other products
 - More “free trade” agreements, which, in contrast to their names, usually make things more complicated
 - Economic sensitivities related to recession, trade deficits, unemployment, etc.
 - Corporate governance rules (e.g. Sarbanes-Oxley) require the same kinds of internal controls as CBP is pushing for importers.

Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Behörden aus niederländischer Sicht

Godfried Smit
EVO, Zoetermeer

Ich freue mich, dass man mir die Gelegenheit gegeben hat, Ihnen etwas zum Thema „Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Behörden aus niederländischer Sicht“ sagen zu können. Ich bin für den niederländischen Verlader- und Logistikverband EVO tätig und vertrete auf europäischer Ebene das „European Shippers Council“ in der Trade Contact Group, dem Gremium, das den Kontakt zur DG TAXUD unterhält.

Zusammenarbeit hat in den Niederlanden eine lange Tradition. Wir sprechen vom sog. „Poldermodell“, das mit dem Rheinischen Modell in Deutschland vergleichbar ist. Das Verb „Poldern“ hat es 2004 sogar in das bedeutendste Wörterbuch der Niederlande geschafft, den „van Daele“, vergleichbar dem Duden in Deutschland. Das Lemma gibt für Poldern sowohl eine positive als auch eine negative Bedeutung. Laut van Daele bezeichnet man damit „das Lösen von Problemen durch Beratschlagung“, andererseits aber auch „das endlose Beratschlagen, ohne Entscheidungen treffen zu dürfen“.

Die Zusammenarbeit zwischen Zollbehörden und Wirtschaft trägt manchmal ähnliche Züge. Beratschlagungen zwischen Zoll und Wirtschaft gibt es auf vielen Gebieten. Auf Arbeitsebene ist vor allem das „Douane Landelijk Kantoor Rotterdam“ (Landes-Zollbüro Rotterdam), das im Auftrag der Politik für die Implementierung und Ausführung der Zollgesetzgebung zuständig ist, Partner der niederländischen Wirtschaft. Für Kontakte zwischen Zoll und einzelnen Unternehmen sind neun über das ganze Land verteilte Regionalbüros zuständig.

Die Struktur der Beratschlagungen mit der Zollbehörde wurde kürzlich entsprechend einer Notiz, die von dem heute hier ebenfalls anwesenden Herrn Heijman erstellt wurde, neu strukturiert. Daher werde ich mich mit kritischen Äußerungen zurückhalten. Es gilt folgende Zielsetzung: „Das zentrale Gremium für Besprechungen zwischen Zoll und Wirtschaft entwickelt sich zu einer dynamischen Diskussionsplattform, in der auf Basis von Transparenz und in Gemeinsamkeit die Aufgaben und Interessen der Wirtschaft auf gleichwertiger Ebene besprochen und abgewogen werden.“

Wenn wir dieser Zielsetzung entsprechen wollen, ist es natürlich erforderlich, dass die Vertretung aus dem Bereich der Wirtschaft die Interessen sämtlicher Sektoren vertritt. Das hört sich einfach an, aber oft es ist doch schwierig, zu entscheiden, ob eine Partei einbezogen werden sollte. Sind z.B. Transportverbände für die Beratschlagungen mit dem Zoll relevant oder werden ihre Interessen vom Verband der Spediteure vertreten? Man könnte sich nämlich durchaus auf den Standpunkt stellen, dass Verlader, die Zoll-

formalitäten erledigen, eigentlich als Spediteur auftreten. Vorläufig sind VNO-NCW (der Arbeitgeberverband), die Spediteure, die Arbeitgeber aus dem Hafen, d.h. Schiffsmakler und Terminalbetreiber, sowie Straßengüterverkehr, Luftfrachtspediteure und Verlader vertreten. Auf jeden Fall blieb die Anzahl der Akteure begrenzt. Die Verbände können ein Mitglied aus ihren Reihen zu den Verhandlungen herbeiziehen.

Das zentrale Gremium für Besprechungen zwischen Zoll und Wirtschaft trifft sich viermal jährlich. Intensivere Diskussionen werden in drei vorbereitenden Fachgremien geführt, die sich mit folgenden Themen befassen:

- Rechtsanwendung;
- Informationstechnologie;
- Überwachung und Kontrolle.

Diese Themen entsprechen – meiner Meinung nach nicht zufällig – den Abteilungen der Nationalen Zollbehörde. Mit Überwachung und Kontrolle sind Themen wie Kontrollstrategie und AEO gemeint. Unter dem Punkt Überwachung und Kontrolle werden auch die Genehmigungsverfahren und die traditionellen steuerlichen Aufgaben des Zolls besprochen. Die Fachgremien behandeln generische Fragen aus der Wirtschaft (also Fragen von Mitgliedern) und erteilen Auskünfte auf fachlichem Gebiet. Sie stellen eine Plattform dar, über die der Zoll die Unternehmen bei der Implementierung neuer gesetzlicher Vorschriften intensiv mit einbeziehen kann. Die Vertreter des Zolls und der Unternehmen sind – jedenfalls in Theorie – in unterschiedlichem Ausmaß von den festgelegten Besprechungspunkten abhängig. Das bietet den Unternehmen die Möglichkeit, Sachverständige zum jeweiligen Fachgremium hinzuziehen, um ein Thema gemeinsam mit dem Zoll zu vertiefen und vorzubereiten. Zu diesem Zweck können auch Arbeitsgruppen gebildet werden.

In den Fachgremien werden auch Themen behandelt, die von den Mitgliedern der vertretenen Organisationen vorgeschlagen werden. Wichtige Themen sind zurzeit die Qualität der Kontrollen und die Kommunikation im Zusammenhang mit den Kontrollen. Auch das Thema Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter steht weiterhin im Mittelpunkt des Interesses.

Das zentrale Gremium soll gemeinsam mit den Fachgremien sämtliche Besprechungspunkte abdecken, mit Ausnahme der Themen, die unter Federführung des Finanzministeriums behandelt werden. Die regionalen Fachgremien, die es im Rotterdamer Hafen und auf dem Flughafen Schiphol gab, wurden deshalb im Zuge der Umorganisation und der Einführung der neuen Struktur aufgelöst. Zur Unterstützung der Diskussionen hat das Landes-Zollbüro in Rotterdam einen Geschäftsführer angestellt, der als Ansprechpartner fungiert; darüber hinaus werden sämtliche Unterlagen im Intranet bereitgestellt, um die Kommunikation zu erleichtern.

Abgesehen von den Treffen dieser Gremien finden regelmäßig Gespräche mit den Vertretern des Finanzministeriums in den relevanten Ausschüssen in Brüssel statt. Dabei

geht es darum, die Beamten über Probleme zu informieren, Informationen zu aktuellen Themen auszutauschen und festzustellen, ob und wie Vorhaben des Finanzministeriums seitens der Wirtschaft mit Aktionen unterstützt werden können. Auf Gesetzgebungsebene liegen die Standpunkte der niederländischen Behörden und der Wirtschaft in den meisten Fällen auf einer Linie.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass wir aus niederländischer Sicht mit der Zusammenarbeit zufrieden sein können; wir merken jedoch, dass eine Kluft zwischen der politischen Ebene und der Umsetzung auf Arbeitsebene entsteht. Schließlich möchten wir gerne eine aktivere Rolle bei der Erstellung von Mitteilungen an die von uns vertretenen Organisationen spielen. Aber das sind Details.

Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen

Bernd Stadler

Head of Global Customs, HUGO BOSS AG, Metzingen

Ausgehend von den Erfahrungen der vergangenen Jahre möchte ich Wünsche ableiten, um einen Dialog über eine Verbesserung der aktuellen Situation in Gang zu setzen. Diese Erfahrungen möchte ich in den folgenden drei Thesen zusammenfassen:

1. Die zollpolitischen Ziele der EU werden nur unvollständig umgesetzt.
2. Die Sicherheitsinitiative 2006¹⁾ hat die gleichberechtigte Komponente „Handelserleichterungen“ in den Hintergrund gedrängt.
3. Die einheitliche Anwendung des Zollrechts innerhalb der EU ist lange nicht erreicht und führt inzwischen in Deutschland zu Wettbewerbs- und Standortnachteilen.

Zu These 1

Gemeint sind zollpolitische Ziele mit wirtschaftlicher Relevanz, die insbesondere in den Erwägungsgründen zum Zollkodex bzw. Modernisierten Zollkodex dokumentiert sind. Leider finden die dort enthaltenen, wichtigen Gedanken zu selten Beachtung bei Anwendung und Auslegung des Zollrechts. Dies sollte im Interesse der Zollverwaltungen und der Wirtschaftsbeteiligten verbessert werden.

Der Zollkodex²⁾ enthält folgende Erwägungsgründe:

- „Den Erfordernissen der Zollverwaltungen im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung des Zollrechts ist in gleichem Maße Rechnung zu tragen wie dem Anspruch des Wirtschaftsbeteiligten auf gerechte und angemessene Behandlung.“
- „Angesichts der großen Bedeutung des Außenhandels der Gemeinschaft sollen Zollförmlichkeiten und Kontrollmaßnahmen möglichst vermieden, zumindest aber in geringstmöglichem Umfang gehalten werden.“
- „Um die einheitliche Durchführung dieses Zollkodex sicherzustellen ...“

Die Präambel des Modernisierten Zollkodex³⁾ formuliert u.a. folgende Zielsetzungen:

- „... hat sich die Rolle der Zollbehörden gewandelt, sodass sie eine führende Rolle in der Versorgungskette und bei den Überwachungs- und Verwaltungsaufgaben im in-

1) VO (EG) Nr. 1875/2006 vom 18.12.2006 (ABl. (EU) L 360 vom 19.12.2006).

2) VO (EWG) Nr. 2913/92 vom 12.10.1992 (ABl. L 302 vom 19.10.1992).

3) VO (EG) Nr. 450/2008 vom 23.4.2008 (ABl. (EU) L 145 vom 4.6.2008).

ternationalen Handel erhalten haben und somit zum Katalysator für die Wettbewerbsfähigkeit von Ländern und Unternehmen geworden sind. Die zollrechtlichen Vorschriften sollten daher die neue wirtschaftliche Realität sowie die neue Rolle und den neuen Auftrag der Zollbehörden widerspiegeln.“

- „... damit ein gleichwertiges Niveau von Zollkontrollen in der gesamten Gemeinschaft gewährleistet ist und somit kein wettbewerbsfeindliches Verhalten an den verschiedenen Eingangs- und Ausgangsorten (...) aufkommt.“

Zu These 2

Seit 2006 hat sich die Situation deutscher Im- und Exporteure nicht verbessert, sondern verschlechtert. Die Komplexität der Vorschriften hat zugenommen, Kosten und Aufwand für die innerbetriebliche Zollorganisation sind gestiegen. Nachteile entstanden u.a. bei folgenden Themenschwerpunkten:

Ist das IT-Verfahren ATLAS wirklich „Schneller, flexibler, sicherer“, wie die „Zoll Aktuell“ Nr. 4/2009 titelt?

Verdrängen, überlagern bzw. beschränken IT-Verfahren und deren Verfahrensanweisungen inzwischen das geltende Zollrecht?

Im Bereich der Ausfuhr wurde das jahrzehntelang in großem Umfang eingesetzte vereinfachte Verfahren der Vorausanmeldung nach § 13 AWW abgeschafft und durch den „Vertrauenswürdigen Ausführer“ ersetzt, der in der Praxis durch restriktive Einschränkungen kaum Anwendung findet.

Auch bei der Einfuhr werden vereinfachte Verfahren eingeschränkt. Das gerne als „Super-Vereinfachung“ (übrigens sowohl für die Beteiligten als auch für die Zollverwaltung in Form erheblicher Personaleinsparungen) bezeichnete Anschreibeverfahren mit Überlassung durch Anschreibung in der betrieblichen Buchführung darf nur noch in bestimmten, wenig praxisrelevanten Fällen oder nach Zustimmung der Bundesfinanzdirektion Nord (restriktiv?) bewilligt werden.

Auch der AEO hat die Erwartungen der Wirtschaft bisher nicht erfüllen können. Der Aufwand zur Erlangung und zur laufenden Überwachung des Status ist hoch, der Nutzen nach wie vor gering. Es wäre erfreulich, wenn in Zukunft ausgesprochenes Vertrauen auch intensiver gelebt wird, z.B. in Form von weitreichenden Vereinfachungen und echten Privilegien für den AEO.

Zu These 3

An zwei Beispielen soll aufgezeigt werden, dass die einheitliche Anwendung des Zollrechts noch lange nicht erreicht ist und inzwischen durch überdurchschnittlich hohe Anforderungen an die Zoll-Compliance deutscher Unternehmen zu einem Wettbewerbs- und Standortnachteil in Deutschland führt.

Für die Ausstellung von Präferenznachweisen ist für deutsche Unternehmen, die den „Ermächtigten Ausführer“ benötigen, ein hoher Aufwand erforderlich. Eine ausführliche Arbeits- und Organisationsanweisung wird ebenso gefordert wie seltenes und deshalb teures Fachpersonal. Für die Präferenzkalkulation muss komplexe und teure IT eingesetzt werden. Es erfolgen regelmäßige und intensive Betriebsprüfungen. Diese Situation ist in vielen anderen Mitgliedstaaten nicht vergleichbar. Deutsche Unternehmen haben somit höhere interne Aufwände für die Nutzung von Präferenzen beim Export bzw. verzichten bereits wegen dieses Aufwands auf dieses Tool zur Exportförderung. Sie erfüllen die Kriterien für den Präferenzursprung ggf. schwerer als Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten und können in bestimmten Exportmärkten nicht konkurrieren.

Die Anforderungen an Zollorganisation waren in Deutschland auch in der Vergangenheit höher als in vielen anderen EU-Staaten, wurden aber durch sinnvolle Vereinfachungen ausgeglichen. Diese Vereinfachungen wurden stark eingeschränkt (siehe These 2), sodass dieses Gleichgewicht nicht mehr gegeben ist.

Als zweites Beispiel sei die Abfertigungspraxis von Schuhen aus Asien erwähnt. In Deutschland erfolgen zurzeit bei annähernd 100% der Sendungen Beschauen. Diese Beschauen dauern z.B. in Hamburg mehrere Tage. Sie führen zu Zusatzkosten, vor allem aber zu Lieferverzögerungen. Es ist unbestritten, dass diese Waren einem hohen Risiko unterliegen. Zollsätze schwanken zwischen 8% (HS 6403) und 17% (HS 6404), es existieren umstrittenen Anti-Dumpingzölle sowie Verbote und Beschränkungen, z.B. hinsichtlich des Einsatzes von DMF (Dimethylfumarat). Wird in anderen Mitgliedstaaten ähnlich streng kontrolliert?

Als Indiz für mögliche Ungleichgewichte kann man die Anzahl der verbindlichen Zolltarifauskünfte heranziehen. Seit 2007 wurden EU-weit 8.526 verbindliche Zolltarifauskünfte für Waren der betroffenen HS-Positionen ausgestellt, davon fast 60% in Deutschland. Andere Länder mit ebenfalls hohen Einfuhrmengen dieser Waren kommen auf 14% (UK) oder 2% (Italien).

Ausgehend von diesen drei Thesen möchte ich drei Wünsche ableiten:

1. Gleichwertige Priorisierung des zollpolitischen Ziels „Handelserleichterung“, insbesondere in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.
2. „Handelserleichterungen“ und Verständnis für die Interessen und Anforderungen der Wirtschaftsbeteiligten bei der Aus- und Fortbildung von Zollbeamten stärker berücksichtigen und in der täglichen Praxis umsetzen.
3. Forcierung der einheitlichen Anwendung des Zollrechts innerhalb der EU zur Verwirklichung des Binnenmarktpinzips und zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen.

Dialogue between Customs and Trade – Wishes and Experience

Peter Wilmott
President, EUROPRO, London

EUROPRO is the European association of trade facilitation organisations. We provide a forum for these bodies, which include EFA, to meet, exchange ideas, and develop strategies for influencing European policy and practice in areas affecting the conduct and – crucially – the compliance costs of international trade.

As one grows older, the gap between wishes and experience seems to grow wider. It would be comforting to say that this is not true of dialogue between customs and trade. Sadly, I cannot.

European Customs administrations – many of them at least – do try to consult business regularly on matters affecting international trade. The same is true of the European Commission. However, consultation is not necessarily the same as dialogue.

Dialogue implies both talking and listening. Consultation too often stops with the administration telling trade how things are going to be, without waiting to hear trade's reaction. Dialogue is a continuing process, like a human conversation. Consultation can so easily be a one-off exercise, in which the box "Have we told the trade?" is ticked and the administration moves on. Moreover, some administrations seem to see consultation as a game, in which business exaggerates the impact of new measures and the administration then works out the minimum level of compromise that will stop trade's complaints.

It would be wrong to suggest that the private sector in any way shares the power to act as prime mover in changing customs law and practice. That is the prerogative of governments and of the specialist administrations they employ. But business usually has the responsibility for implementing a large part of the laws that governments enact. And if the private sector's compliance is a condition of the success of new or changed regimes (which is usually the case), the private sector must share the responsibility for success or failure.

That being so, it seems logical for change to take full account of processes in the private sector, so that administrative rules and regulations can be met with the minimum of disruption to normal commercial practice. And if that logic is accepted, administrations must understand those practices and the implications of changes in their regulatory environment. Understanding comes from knowledge, and knowledge comes from a willingness to listen and learn.

EUROPRO considers that the modernisation of the EU customs code and the accompanying integration of EU customs IT systems offer a unique opportunity to streamline the processes governing our imports, exports and transit goods. By “streamline”, we mean simplifying rules and the ways in which customs controls are carried out; changing customs’ approach to control in order to reduce the burden on honest and reliable companies; and using IT to produce – for the first time – a genuine single customs territory in which traders can deal with any EU customs administration directly from the comfort of their chosen office location.

At the same time, the European Commission and the national customs administrations should be ready to explore genuine innovation in the application of customs controls. Building a competitive platform for European traders in the 21st century should amount to more than just shuffling a few 20th century techniques so that they apply in twenty-seven countries rather than just a few. Examples of innovation could include a move to self-declaration for trusted companies (making customs controls and revenue collection much more similar to the best VAT systems for instance), making greater use of the whole supply chain to satisfy control agencies’ data requirements (which would amount in many cases to pushing the EU frontiers outwards geographically and back in time, much as is done nowadays with visa and passport controls), and using “pull” techniques rather than “push” (so that customs authorities retrieved data from commercial systems rather than requiring separate and costly re-submission of information).

If ideas of this kind were explored in a genuine partnership, based on dialogue, then customs would be able to see new opportunities from integrating their controls with modern commercial practices. Business would gain by avoiding the disruption and cost that flow from adding unnecessary layers of complication to the way they run their affairs. At the same time, both sides would share responsibility for the design of new control systems, and both would have to accept responsibility for their success or failure.

EUROPRO’s members, many of whom have decades of experience in lobbying for beneficial change to customs regulations, feel that customs administrations do not always see things in this light. A director general of customs in a major EU member state once said that partnership with trade was impossible, since only the government had the power to change things. This is legally and constitutionally true, but misses the point that informed collaboration with trade can bring benefits to both sides. Although that administration has since moved on, the attitude lingers that civil servants change the law and business has only one obligation – to obey!

Where this attitude still infects discussions between customs and trade, the result is a dialogue of the deaf. Customs fail to understand how best to tailor systems to match trade practice, and trade – frustrated – becomes increasingly strident in its demands for “special treatment” in order to compensate for the costs that it thinks an uncaring administration is imposing on them. The result is bad for both sides. It would be comforting to think that, at European level at least, we now live in a more enlightened age.

However, only recently tensions arose between DG TAXUD and the trade bodies it consulted because the latter believed that the Commission had no wish to take serious account of its concerns.

The experience of business so far is that regulation and restriction have taken pride of place, and promised benefits to trade have been slow to materialise. We know that customs have to respond to the threats of international crime and terrorism. But we are not convinced that the new requirements fully take account of trade practices and needs. We know that integrating the EU's IT systems is a difficult business. But we are disappointed that the most beneficial components – central clearance, for instance, or the single window – are pushed to the end of the queue. We know that setting up a European AEO scheme and reaching mutual recognition agreements with the USA and other partner countries is a complex affair. But again, the result on the ground, so far at least, is increased bureaucracy without any major and corresponding reductions in compliance costs.

This is all very disappointing. Some member states work very closely with business, and are to be praised. DG TAXUD does make strenuous efforts to listen and to adapt its proposals to meet trade requirements. But good practice is so far neither universal nor consistent. It would be wrong, too, to think that trade was blameless. All too often it is short-sighted and unimaginative in its thinking. EUROPRO's experience is that asking companies to look ten years ahead and to develop genuinely innovative ideas yields few usable results. Vision more often comes from the so-called boring bureaucrats than from the bold, risk-taking captains of industry!

This is where academic institutions and – dare we suggest it – organisations like EUROPRO have a role to play, by helping business and customs alike to think the unthinkable and challenge old-fashioned and excessively "comfortable" ideas. We can bridge the gap between wish and reality by bringing customs and trade together in a shared vision of how 21st century customs should now be designed and work.

Why does all this matter? The compliance costs in international trade are enormous, and even small percentage savings add up to large cash injections into a key economic sector. Europe is facing ever tougher competition internationally, and our companies need the most competitive trading platform if they are to survive.

Our wish is for genuine innovation in European customs. Our experience so far is mixed. National and European administrations mean well, but are sometimes overawed by the sheer practical and political difficulty of moving twenty-seven countries into a new and exciting way of jointly managing their customs environment. It is not too late – yet. But the clock is ticking and mediocrity threatens. Achieving excellence requires open minds and imaginative but practical thought on both sides of the public/private divide. This can only be based on dialogue and genuine partnership. EUROPRO believes that the initiative has to come from the public side (after all, they have all the constitutional power), but trade has to be ready to meet the challenge when it comes. It would be

tragic if trade's wish for genuine partnership in building the customs union of the future were to be frustrated by its own limitations in dealing with administrations that were at last ready for dialogue.

Plenumsdiskussion „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft – Wünsche und Erfahrungen“

zu den Referaten von Reinhard Fischer, Hermann Kästli, Dr. Andrea Reuter, Marianne Rowden, Godfried Smit, Bernd Stadtler und Peter Wilmott

**Moderation: Christoph Wolf
DIHK, Berlin**

**Zusammengefasst von Rechtsanwalt Heiko Panke
Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Nach den Vorträgen von Reinhard Fischer (Deutsche Post DHL, Bonn), Hermann Kästli (Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern), Dr. Andrea Reuter (Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt), Marianne Rowden (CEO, American Association of Exporters and Importers, Washington D.C.), Godfried Smit (EVO, Zoetermeer), Bernd Stadtler (HUGO BOSS AG, Metzingen) und Peter Wilmott (Präsident, EUROPRO, London) eröffnete Herr Christoph Wolf die Diskussion.

Herr Gottfried Schellmann (Vorsitzender des Steuerausschusses der CONFEDERATION FISCALE EUROPENNE, Österreich) äußerte sich zu den grundsätzlichen Hürden innerhalb der einzelnen Gremien der Europäischen Kommission. Er kenne aus eigener Erfahrung die Partizipationsdichte der Beteiligten in den einzelnen Gremien in der Europäischen Kommission, an denen er selbst beteiligt sei. Diese sei dünn, intellektuell nicht besonders stark und sprachlich schwach. Mit diesen drei Voraussetzungen könne man aus seiner Sicht unmöglich in einem System, an dem allein 23 Sprachen teilnehmen und demnächst zwei weitere Sprachen hinzukämen, eine vollständige Harmonisierung fordern.

Sollte man eine Harmonisierung fordern, benötige man in Anlehnung an die CCTB (Common Consolidated Tax Base Work Group) aus seiner Sicht drei Voraussetzungen, die drei großen „O’s“: One language, one legislation, one administration.

Herr Schellmann war ferner der Ansicht, dass Europa, verglichen mit vielen anderen Staaten, den bisher stärksten Ansatz zustande gebracht habe, trotz der bestehenden Schwierigkeiten eine Harmonisierung zu erreichen. Solange jedoch verschiedene Regierungen für die Zollangelegenheiten Ihres Staates zuständig seien, gebe es aus der Sprache, der Rechtshistorie, aus der Auslegung des Rechts und aus der Unmöglichkeit einer exakten Übersetzung Differenzen, mit denen man leben müsse.

Darüber hinaus verteidigte Herr Schellmann den Beitrag von Frau Dr. Reuter und griff die Problematik der Umgehung auf. Da Herr Schellmann selbst aus einem rechtsberatenden Beruf komme, wisse er, dass Vorgänge so gehandhabt werden würden, dass oftmals der einfachste Weg beschritten werde und führte ein Beispiel aus der passiven Veredelung an. So sei man im Bereich der passiven Veredelung plötzlich ganz erstaunt, dass bei der Ausfuhr von Gütern in Drittstaaten, für die man sich zuvor das Verfahren erspart hat, bei der Wiedereinfuhr dieser Güter plötzlich Zölle verlangt werden, weil man übersehen hat, dass auf Ursprünge aus der Gemeinschaft keine Präferenz gewährt werde. Diese „Spielereien“ seien aus seiner Sicht hinlänglich bekannt.

Frau Dr. Reuter (Vorständin des Zollamts St. Pölten Krems Wiener Neustadt) erwiderte unmittelbar auf den Beitrag von Herrn Schellmann, dass ihre Bemerkung zur Beachtung der Rechtsvorschriften scheinbar zu Missverständnissen geführt habe. So gebe es bei allen Rechtsvorschriften einen gewissen Graubereich, den man in der Interpretation ausnutzen könne. Für den Graubereich seien bereits Beispiele genannt, in denen manche Mitgliedstaaten den Graubereich mal großzügiger und mal weniger großzügig ausnutzen würden. Ihr Vortrag sollte lediglich auf die unterschiedliche Interpretation und der daraus resultierenden Anwendung der Rechtsvorschriften hinweisen.

Sie stellte ausdrücklich klar, dass sie niemanden einer Umgehung von Rechtsvorschriften beschuldige, allerdings müsse auch klar sein, dass sich bei den verschiedenen Wortlauten Spielräume ergeben würden, die jeweils unterschiedlich in den Mitgliedstaaten ausgenutzt werden würden.

Herr Hoffknecht (Bundesfinanzdirektion Mitte, Deutsche Zollverwaltung) äußerte bei der Diskussion sein Erstaunen darüber, dass die Redner am Morgen überrascht gewesen seien, dass die Anwendung der zollrechtlichen Regeln in den 27 Staaten der Europäischen Union unterschiedlich ausfallen würde. Es sei allseits bekannt, dass die Aus- und Fortbildung der Zöllner in den 27 Zollverwaltungen nicht vereinheitlicht sei und in der Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten lägen. Solange sich daran nichts ändere, könne es aus seiner Sicht nicht verwundern, dass keine identische Gesetzesauslegung in allen Mitgliedstaaten erfolge.

Frau Michèle Petitgenet (Präsidentin der l'ODASCE) äußerte im Rahmen der geführten Diskussion, dass sie es als Grundvoraussetzung für das Bestehen eines vernünftigen Systems in der Zollverwaltung ansehe, dass man das Thema Zoll bereits in der Aus- und Weiterbildung aufgreife und nicht erst dann, wenn man mit dem Thema Zoll als Betroffener im Beruf konfrontiert werde. Bereits im schulischen Bereich oder an den Universitäten sollte das Thema Zoll einen höheren Stellenwert erlangen und in die Aus- und Fortbildung integriert werden. Solange dies nicht der Fall sei, werden Probleme unvermeidbar sein, denn selbst das anwesende Publikum wird das Wort „Zoll“ nicht oft vor dem eigenen Berufsleben gehört haben.

Herr Wolf (DIHK, Berlin) fasste die abschließenden Worte der Diskussion. Man habe bei der Entstehung von Europa den Weg der Vielsprachigkeit gewählt, da niemand gerne

seine eigene Souveränität und damit auch seine eigene Sprache aufgeben würde. Europa müsse jedoch aus wirtschaftlicher Sicht auch gegenüber dem Weltmarkt bestehen, weshalb sich die Europäer weder als Wirtschaft noch als Verwaltung etwas leisten dürften, was sie in dieser Hinsicht behindere. Mit einem Hinweis auf den Vortrag von Herrn Wilmott schloss Herr Wolf die Diskussion.

Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis

Christian Schaade

Leitender Regiergungsdirektor, Bundesfinanzdirektion Nord, Hamburg

Vorbemerkungen

Die Instrumente der Selbstbewertung und des Monitorings, wie die fortlaufende Überwachung nach Erteilung einer Bewilligung genannt wird, sind eng mit den Vorschriften zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) verknüpft.

Als Einstieg in die Thematik werde ich nur kurz die Hintergründe der Einführung des AEO – Stichwort 11. September 2001 – streifen und sodann detaillierter auf die Umsetzung der zum AEO entwickelten Instrumente der Selbstbewertung und des Monitorings eingehen.

Ein weiterer Schwerpunkt meines Vortrags wird bei den Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1192/2008 liegen. Diese Verordnung weitet den Anwendungsbereich der Selbstbewertung und des Monitorings erheblich aus und stellt damit Zollverwaltung und Beteiligte vor große Herausforderungen.

SAFE Framework of Standards

Die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben die Welt tief erschüttert und unseren Alltag bis heute maßgeblich verändert. Die Beschränkungen im Luftverkehr, die fortschreitende Videoüberwachung, Diskussionen über Bodyscanner sowie die Erhebung von biometrischen Daten sind nur einige Beispiele für Veränderungen, die unseren Alltag seitdem beeinflussen. Aber mehr noch als wir es in unserem persönlichen Bereich erfahren, haben sich die Anforderungen an die Sicherheit und Sicherung des globalen Handels gewandelt und das Aufgabenspektrum des Zolls nachhaltig verändert.

Lagen traditionell die Kernbereiche und das Hauptaugenmerk des Zolls bei der Abgabenerhebung, hat sich nun der Fokus auf die „Sicherung des Handels“ erweitert. Ein Meilenstein ist hier der von der Weltzollorganisation erarbeitete „SAFE Framework of Standards“. Bis zum heutigen Tag haben insgesamt 161 Länder gegenüber der Weltzollorganisation erklärt, die Inhalte des „SAFE Framework of Standards“ in ihrem Land umzusetzen.

Im Rahmen der sog. kleinen Kodexänderung wurden auch in der EU die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung des SAFE Frameworks geschaffen. Hierzu gehört auch die Einführung der Rechtsfigur des AEO.

Ein als AEO zertifiziertes Unternehmen wird als besonders sicher angesehen und diesem sollen daher auch einige Vorteile gewährt werden.

Der AEO als „Gütesiegel“ der Zollverwaltung

Ein Zollbeteiligter, der bislang nur wenig mit zollrechtlichen Bewilligungen zu tun hatte, wird bei einem ersten Blick auf den Art. 5a des Zollkodex die Vorteile eines AEO-Zertifikats, aber auch den Umfang des Antragsverfahrens und die erforderlichen Informationen mit ziemlicher Sicherheit unterschätzen. Sobald dieser Beteiligte nun in einem zweiten Schritt einen Blick in die Durchführungsverordnung zum Zollkodex wirft, wird ihm anhand der Vielzahl der zu präzisierenden Rechtsvorschriften deutlich, dass da doch mehr hinter steckt, als zunächst angenommen. Spätestens im dritten Schritt, nämlich beim Studium der Leitlinien der Kommission, wird er erkennen, dass diese besonders im sicherheitsrelevanten Bereich auf ein gemeinsames Risikoverständnis zwischen Zollverwaltung und Beteiligten setzen.

Weiterhin sollen die Leitlinien eine einheitliche Anwendung der einschlägigen Zollvorschriften sicherstellen und Transparenz sowie Gleichbehandlung der Wirtschaftsbeteiligten gewährleisten. Die Gewährung des Status eines AEO ist somit nicht eine Bewilligung unter vielen. Das AEO-Zertifikat ist vielmehr ein Gütesiegel des Zolls, das dem Wirtschaftsbeteiligten bescheinigt, dass er als besonders vertrauenswürdig und sicher angesehen wird.

Darüber hinaus ist ein AEO-Zertifikat auch eine Art zollrechtliche „Master-Bewilligung“, denn mit den Varianten AEO-C und AEO-F müssen bei Beantragung von Vereinfachungen die bereits bei der Erteilung des AEO-Zertifikats nachgewiesenen Voraussetzungen nicht erneut belegt und geprüft werden. Diesen Aspekt der AEO-Zertifikate C und F werde ich später noch einmal vertiefen.

Selbstbewertung

Kommen wir wieder zurück zu unserem Wirtschaftsbeteiligten, der nach intensiver Lektüre der einschlägigen Bestimmungen mit dem Thema AEO zu dem Ergebnis gekommen ist, dass ein solches Zertifikat für sein Unternehmen sinnvoll oder gar erforderlich ist. Stellen wir uns nun vor, er beschäftigt sich gerade mit der Antragsstellung.

Die Leitlinien der Kommission – insbesondere der von ihr entwickelte Fragebogen – enthalten eine Auflistung wichtiger Punkte, anhand derer sowohl der Wirtschaftsbeteiligte als auch die Zollbehörden leichter beurteilen können, ob die AEO-Kriterien erfüllt sind. Viele Zollverwaltungen der EU haben die Leitlinien der Kommission im Rahmen der Umsetzung der AEO-Vorschriften zu einem nationalen Fragebogen zur Selbstbewertung überarbeitet.

Auch die deutsche Zollverwaltung hat einen nationalen Fragenkatalog zur Selbstbewertung entwickelt, welcher zusammen mit dem Antragsvordruck von der Website des Zolls (www.zoll.de) heruntergeladen werden kann. Bei der Erarbeitung des Fragebogens wurde darauf geachtet, die Fragen so zu stellen, dass die Antworten möglichst aussagekräftig ausfallen. Eine Frage, die mit „ja“ oder „nein“ beantwortet werden kann, gibt keine Antworten über das „Wie“ und genau das sind die Informationen, die Zollbehörden brauchen. Je qualifizierter und detaillierter die Antworten, um so eher ist der Sachbearbeiter des Zolls in der Lage, bereits vom Schreibtisch aus einen umfassenden Überblick über den Antragsteller und seine Organisation zu erhalten.

Von einer sorgfältigen Selbstbewertung profitieren im Endeffekt sowohl der Zoll als auch der Antragsteller selbst. Zum einen kann der Antragsteller beim Zusammentragen der erforderlichen Informationen bereits im Vorwege Schwachpunkte und Risiken identifizieren und entsprechend reagieren. Zum anderen erleichtert eine sorgfältige Selbstbewertung dem Sachbearbeiter beim Zoll die Prüfung der Antragsvoraussetzungen und verringert sowohl die Notwendigkeit von Nachfragen als auch die Dauer einer Prüfung beim Antragsteller vor Ort.

Es liegt im Interesse aller zertifizierten AEO, dass ihr Zertifikat ein anerkanntes Qualitätsmerkmal ist, das nicht jeder erhält. Um diesen Anspruch auf Qualität gerecht zu werden, ist Gründlichkeit auf beiden Seiten nötig. Diesem Gedanken hat auch die europäische Kommission Rechnung getragen, als sie die Bearbeitungsfrist für einen AEO-Antrag, welche ursprünglich seit 1.1.2010 auf 90 Tage festgelegt war, auf 120 Tage mit der Möglichkeit zur einmaligen Verlängerung um 60 Tage geändert hat.

Überwachung

Auch nach einer Zertifizierung müssen Zoll und Wirtschaft weiterhin Arbeit und Aufwand in die Aufrechterhaltung des Status AEO investieren. Um das hohe Niveau zu gewährleisten, müssen die Zollbehörden laufend überwachen, ob die zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten ihre Zulassungsvoraussetzungen weiterhin erfüllen.

Hierzu wird bereits unmittelbar nach der Zertifizierung ein sog. Monitoringplan erstellt. Dieser Monitoringplan wird für jeden AEO individuell erarbeitet und fortgeschrieben. Er enthält u.a. Termine, zu denen nach Absprache mit dem AEO gewisse Nachbesserungen vorgenommen worden und Restrisiken behoben sein müssen.

Zudem fließen hier Erkenntnisse anderer Sachgebiete des Hauptzollamts, der Abfertigung oder anderer Mitgliedstaaten ein. Darüber hinaus werden auch regelmäßige Abfragen der relevanten Datenbanken berücksichtigt.

Das Monitoring ist jedoch keine Verpflichtung, die sich nur an die Zollverwaltung richtet. Auch der AEO ist hier in der Pflicht. Er muss die Zollverwaltung über alle Umstände informieren, die nach Erteilung des Zertifikats eingetreten sind und die sich auf dessen Aufrechterhaltung oder Inhalt auswirken können. Dies können z.B. neue Standorte mit

zollrelevanter Tätigkeit, die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens, große Veränderungen im Buchführungssystem und Personalwechsel in der Geschäftsleitung oder in der Leitung der Zollabteilung sein.

Die vorliegenden Informationen werden vom Zoll geprüft und bewertet, um festzustellen ob die Voraussetzungen für das AEO-Zertifikat weiterhin vorliegen.

Auswirkungen der Verordnung (EG) Nr. 1192/2008

Ich komme nun auf die Auswirkungen der VO (EG) Nr. 1192/2008 und die dadurch verstärkte Bedeutung des AEO-C und AEO-F zurück. Mit der VO (EG) Nr. 1192/2008 hat die Kommission eine Vielzahl von Änderungen im Bereich der zollrechtlichen vereinfachten Verfahren vorgenommen. Eines der Kernelemente dieser Änderungsverordnung ist, dass sämtliche vereinfachten Anmelde- und Anschreibeverfahren bei der Ein- und Ausfuhr nur unter Berücksichtigung der AEO-C-Kriterien bewilligt werden dürfen. Unabhängig davon, ob es sich um eine Bewilligung für ein vereinfachtes Verfahren zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr, in ein Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung oder zur Ausfuhr (zugelassener Ausführer) handelt, muss neuerdings der Bewilligungsinhaber nachweisen, dass er die meisten der Voraussetzungen des AEO-C einhält. Dies gilt nicht nur für neue Anträge, sondern auch für alle vor dem 1.1.2009 bereits bewilligten vereinfachten Verfahren. Die Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, alle bestehenden Bewilligungen anhand der neuen Voraussetzungen bis zum 31.12.2011 zu überprüfen.

Die deutsche Zollverwaltung hat hierzu einen Fragebogen zur Selbstbewertung herausgegeben, der eng an den AEO-Fragebogen angelehnt ist. Auch Unternehmen, denen bereits vereinfachte Verfahren bewilligt wurden, sind verpflichtet, durch einen ausgefüllten Fragebogen die Einhaltung der neuen Bewilligungsvoraussetzungen zu dokumentieren.

Um Ihnen einen kleinen Überblick zu verschaffen, was das in der Praxis bedeutet, hier einige Zahlen: Die deutsche Zollverwaltung hat bis zum 31.12.2011 fast 20.000 Bewilligungen des zugelassenen Ausführers und 6.500 Bewilligungen für vereinfachte Verfahren im Bereich der Einfuhr anhand der neuen Kriterien zu bewerten. Zusätzlich ist für jede Bewilligung ein individueller Monitoringplan zu erstellen.

Für Inhaber eines AEO-C oder AEO-F-Zertifikats sieht das Gemeinschaftsrecht hier eine wesentliche Erleichterung vor: Wer Inhaber eines AEO-C oder AEO-F-Zertifikats ist, muss die Voraussetzungen nicht erneut nachweisen. Das bedeutet für den Wirtschaftsbeteiligten, dass er in diesen Fällen keinen Fragebogen für die vereinfachten Verfahren ausfüllen muss. Unternehmen, die Inhaber mehrerer zollrechtlicher Bewilligungen (insbesondere vereinfachter Verfahren) sind und derzeit noch kein AEO-C oder AEO-F-Zertifikat haben, sollten daher erwägen, ob es nicht sinnvoll ist, zumindest ein AEO-C-Zertifikat zu beantragen.

20.000 zugelassene Ausführer, 6.500 vereinfachte Verfahren Einfuhr und bis Mitte Mai dieses Jahres 714 erteilte AEO-Zertifikate in Deutschland ... Selbst wenn man für ein einfaches Rechenbeispiel davon ausgeht, dass alle 42 Bewilligungshauptzollämter in Deutschland die gleiche Wirtschaftsdichte aufweisen würden, so müsste jedes Hauptzollamt ca. 650 Neubewertungen und Monitorings durchführen. Das ist eine gewaltige Herausforderung, der sich die Zollverwaltung gerade stellen muss.

Um diese Aufgabe zu meistern, ist es unabdingbar, die Ressourcen des Zolls sinnvoll und bewusst einzusetzen und redundante Arbeit zu vermeiden. Ein ganz wesentlicher Punkt ist hier die Optimierung der Prozessabläufe sowohl bei der Bewilligung als auch in der nachfolgenden Phase des Monitorings. Dieser Prozessoptimierung widmet sich gegenwärtig die Zentrale Fachabteilung der Bundesfinanzdirektion Nord im Rahmen der Entwicklung entsprechender Standards. Angestrebt wird hier die Vereinheitlichung der Bewilligungsprozesse und der Entscheidungspraxis, die Vermeidung von mehrfacher Arbeit und die umfassende Nutzung bereits vorhandener Informationen. Zusätzlich setzt die Zollverwaltung besonders auf einen weiteren Ausbau der verwaltungsinternen Kommunikation.

Auch das Monitoring ist hier ein Bereich, wo Prozesse noch weiter optimiert werden können. Wie bereits ausgeführt, muss sowohl für den AEO als auch für jede Bewilligung eines vereinfachten Verfahrens ein fortlaufendes Monitoring durchgeführt werden. Es ergibt wenig Sinn, wenn im Rahmen jedes einzelnen Bewilligungsprozesses ein separater Monitoringplan erstellt und ausgeführt wird. Hier bietet es sich an, die Prozesse der Überwachung in einer Gesamtschau zu betrachten und unter Einbindung aller zu beteiligten Stellen einen unternehmensbezogenen Monitoringplan zu erstellen und fortzuschreiben. Dadurch verringert sich nicht nur für den Zoll die Arbeit sondern auch für den Beteiligten. Innerhalb des Zolls abgestimmte Monitoringpläne können dazu führen, dass sich die Prüfungen und Anfragen beim Beteiligten auf gebündelte Maßnahmen konzentrieren. Das spart Zeit und Geld und entlastet somit Zoll und Wirtschaft.

Die Herausforderungen der Selbstbewertung und des Monitorings können somit durch eine gute Zusammenarbeit zwischen Zoll und Wirtschaft sowie ein effizientes Verwaltungshandeln bewältigt werden.

Selbstbewertung und Überwachung – Chance für die Wirtschaft

Frank Görtz

Director International Trade, Lufthansa Technik AG, Hamburg

*„Selbstbewertung und Überwachung ist kein Widerspruch,
vielmehr ist dies die Chance für die europäische Wirtschaft
weiterhin wettbewerbsfähig zu bleiben.“*

Um einen Eindruck zu erhalten, inwieweit das Instrument der Selbstbewertung im Vergleich zur Überwachung genutzt wird, braucht man sich lediglich anzuschauen, wie oft diese Begriffe in einschlägigen Informationsquellen wie z.B. vom Zoll genutzt werden. Auf der Internetseite des Zolls findet man 661-mal den Begriff „Überwachung/überwachen“. Den Begriff „Selbstbewertung“ findet man lediglich 15-mal. In den Durchführungsvorschriften des Zolls wird der Begriff „Überwachung“ 6.745-mal, der Begriff „Selbstbewertung“ 43-mal verwendet. Das entspricht einem Anteil von unter 1%.

Im Gesetz findet sich das Thema Selbstbewertung heute ausschließlich im Bereich der Zollwertberechnung. Zukünftig wird es in der MZK-DVO im Kapitel „Andere Verfahrensvereinfachungen“ ein ganzes Unterkapitel hierzu geben.

- **Heute: Art. 156a Abs. 1 ZK-DVO – Vereinfachungen (Zollwert)**

(1) Die zuständigen Behörden können auf Antrag des Beteiligten zulassen, dass [...] einzelne Beträge, die dem tatsächlich gezahlten oder zu zahlenden Preis hinzuzurechnen sind, auch wenn sie im Zeitpunkt des Entstehens der Zollschild nicht bestimmbar sind.

- **Morgen: Art. 525-2 ff. MZK-DVO – Self-Assessment**

(1) The customs authorities may authorise an economic operator, in accordance with Article 116 (2) (d) of the Code, to take responsibility for and perform certain formalities and controls normally carried out by the customs authorities (self assessment). In accordance with this authorisation, evidence of the accomplishment of formalities and controls performed by the economic operator shall be demonstrated in the form of entries and information held in the business records. [...]

Selbstbewertungen sollen zukünftig zur Umsetzung von Verfahrensvereinfachungen genutzt werden. Fraglich ist, ob der Zoll von der Möglichkeit tatsächlich Gebrauch machen wird, dem Wirtschaftsbeteiligten Aufgaben zu überlassen, die eigentlich in seinen Bereich fallen.

Die Nutzung dieses Instruments wäre ein guter und notwendiger Schritt, da die Anwendung von Selbstbewertungen eine Chance ist, die Wettbewerbsnachteile auszugleichen, die durch die neuen Sicherheitsvorschriften entstanden sind. Verfahrensvereinfachungen sind für die Wirtschaft von wesentlicher Bedeutung; sie machen sie erst wettbewerbsfähig, da die regulären Verfahren zu zeitintensiv und bürokratisch sind.

Die bisherigen Verfahrensvereinfachungen bestanden bislang im Kern im vereinfachten Anmeldeverfahren (VAV) und dem Anschreibeverfahren (ASV). Man hat den Eindruck, dass es derzeit mehr Verschärfungen und einen höheren bürokratischen Aufwand im Rahmen der Zollabwicklung gibt statt weiterer Vereinfachungen.

Als Beispiel zählt die neue Dienstvorschrift zum vereinfachten Verfahren zur Überführung von Waren in den zollrechtlich freien Verkehr (Z 12 10) vom 17.8.2009.

Die Vorschriften zur Anschreibung zum Zeitpunkt der Überlassung werden seit Einführung dieser Dienstvorschrift erstaunlicherweise restriktiver gehandhabt. Die Bewilligung der Überlassung mit Wirkung im Zeitpunkt der Anschreibung kommt nur noch dann in Betracht, wenn bereits aufgrund der Angaben im Antrag auf Bewilligung des ASV zu erkennen ist, dass eine Zollbeschau der Waren oder sonstige Überprüfung der Zollanmeldung nicht erforderlich werden wird und Hinderungsgründe für die Überlassung nicht ersichtlich sind und es sich um Waren im Anschluss an die Überführung in das Zolllager des Typs D, [...] oder andere Waren mit Einwilligung der BFD Nord als zständige Facheinheit handelt.

Im Endeffekt bedeutet dies eine Verschärfung und führt in der Praxis dazu, dass die häufig als „Supervereinfachung“ bezeichnete Möglichkeit des Anschreibeverfahrens mit Gestellungsbefreiung und sofortiger Überlassung gemäß Art. 266 Abs. 2 ZK-DVO nur im Anschluss des Zolllager Typ D möglich sein wird.

Begründet wird dies mit Vorgaben aus der VO (EG) Nr. 1192/2008 vom 17.11.2008. Dies verwundert, da dort eine solche Verschärfung nirgendwo erwähnt wird. Gänzlich außer Acht gelassen wird bei der Bewilligung dieses vereinfachten Verfahrens auch der AEO-Status des Antragstellers.

Dabei sollte insbesondere durch die Einführung des AEO für zuverlässige Wirtschaftsbeeteiligte, sichere und mit der Zollbehörde kooperierende Partner der Lieferkette, die sich zertifizieren lassen, Vereinfachungen bei den Zollverfahren und/oder Erleichterungen bei den sicherheitsrelevanten Zollkontrollen gelten.

Beispielsweise:

- Weniger Kontrollen von Waren
- Vorherige Unterrichtung bei Kontrollen
- Vorrang bei beabsichtigten Kontrollen
- Anerkennung des AEO auf internationaler Ebene etc.

Aus der Praxis ist bekannt, dass keine dieser Vereinfachungen umgesetzt wurde. Eine vorherige Unterrichtung bei Kontrollen hat es zumindest bei der Lufthansa Technik AG bislang nicht gegeben. Gemäß inoffizieller Informationen soll die BFD Nord den Zollämtern sogar eine 10% Beschauquote vorgegeben haben. Das Resultat hat sich auch in der Praxis bestätigt, es haben sich folglich die Kontrollen vermehrt trotz AEO-Status. Vom Vorrang bei beabsichtigten Kontrollen, sozusagen von einer „Greenline“ bei Zollkontrollen, raten die Zollbeamten selbst ab. Die Befürchtung liegt darin, dass es zukünftig Repressalien für Fahrer, die Zollware zur Kontrolle befördern, geben könnte.

Des Weiteren verspricht man sich vom AEO Vereinfachungen auf internationaler Ebene. Bislang findet der AEO jedoch nur in der Schweiz, Norwegen und Japan gegenseitige Anerkennung. Wichtige Handelspartner wie die USA, China und Indien erkennen den europäischen AEO (noch) nicht an. Vor diesem Hintergrund sind die Vorteile des AEO auf weltweiter Ebene (noch) nicht ersichtlich.

Innereuropäisch verhindern unterschiedliche Rechtsanwendungen die Durchsetzung von EU-weiten Vereinfachungen. Als Beispiel dient bereits das Zertifizierungsverfahren zum AEO. Gemäß Art. 14k ZK-DVO gelten die Sicherheitsstandards des Antragstellers nach Art. 5a Abs. 2 Unterabsatz 1 vierter Gedankenstrich des Zollkodex als angemessen, wenn der Antragsteller, soweit gesetzlich zulässig, künftig in sicherheitsrelevanten Bereichen tätige Bedienstete einer Sicherheitsüberprüfung unterzieht und regelmäßig Hintergrundüberprüfungen vornimmt. Ausschließlich in Deutschland wird unter diesen Paragraphen ein Mitarbeiterscreening subsumiert. Die Rechtsgrundlage für ein solches Screening ist sehr fragwürdig.

Die Befürchtung, dass die Überlassung von Kontrollaufgaben des Staates dem Wirtschaftsbeteiligten dazu führt, dass die Überwachung nicht wirklich sichergestellt wäre, ist unbegründet. Es ist deutlich hervorzuheben, dass die Wirtschaft kein Interesse daran hat, gegen Sicherheitsvorschriften zu verstoßen, um beispielsweise Geschäfte mit Terroristen zu machen. Im Gegenteil, die Wirtschaft hat ein existenzielles Interesse daran, „compliant“ zu sein.

Es sollte berücksichtigt werden, dass ein AEO ausreichend transparent ist, insbesondere aufgrund des regelmäßigen Monitorings, sodass eine Selbstbewertung keinen Widerspruch zu einer Überwachung darstellt.

Das Ziel muss eine echte partnerschaftliche Zusammenarbeit der Zollbehörden mit der Wirtschaft sein. Die Potenziale für eine solche Zusammenarbeit sind bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. In vielen Bereichen würde bereits der Abbau von Bürokratie zu einer wesentlichen Vereinfachung beitragen. Die folgenden Punkte sollen ausschließlich Beispiele für Vereinfachungen sein, die schnell umsetzbar wären und wesentliche Verfahrensvereinfachungen bringen würden:

- Neue spezifische Vereinfachungen bei unkritischen Waren (Beispiel EUST-/zollfreie Waren)
- Wegfall der Überwachung des Referenzbetrags der Sicherheit im Versandverfahren

- Wegfall der Anschreibungsmitteilung
- Wegfall automatischer Wartezeiten im ATLAS
- Wegfall von routinemäßigen Zollbetriebsprüfungen sowie Steueraufsichtsmaßnahmen
- Wegfall von Ordnungswidrigkeitsverfahren

Etwas aufwendigere Veränderungen, aber dafür umso effektivere Vereinfachungen, könnten die im Folgenden aufgezählten Punkte darstellen:

- Einheitliche Software im AES
- Einheitliche Voraussetzungen/Umsetzung für den AEO (z.B. Mitarbeiterscreening)
- Erhebliche Reduzierung des Datensatzes der Zollanmeldung (Wegfall der statistischen Daten)

Zusammenfassend ist festzustellen, dass wesentliche Vereinfachungen nur durch den Abbau von Bürokratie umgesetzt werden. Mithilfe von Selbstbewertungen kann ein solcher Abbau effektiv realisiert werden. Der erste Schritt dorthin ist jedoch, dass die Zollbehörden die zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten endlich als Partner ansehen.

*Zusammenkommen ist ein Beginn,
Zusammenbleiben ein Fortschritt,
Zusammenarbeiten ein Erfolg.*

(Henry Ford, 1863-1947)

The Pipeline Interface

Frank Heijmann

Counsellor Customs and International Affairs, General Directorate of the Tax and Customs Administration of the Netherlands

Integrity is a challenging project intending to significantly improve the reliability and predictability of door-to-door container chains. Integrity is funded by the European Commission in the 7th Framework Programme for Research & Development and liaises with several EU Directorates.

Core of the project is the development of the so-called Shared Intermodal Container Information System (SICIS) allowing authorised companies and authorities to access planning and status information on selected transports. Proactive planning following the Supply Chain Event Management (SCEM) approach allows to forecast problems well before they might occur. Matching logistics data with security information, e.g. from electronic seals or container security devices, and scanning equipment together with the integration of the AEO (authorised economic operator) approach allow to satisfy both the logistics industry and customs authorities fulfilling their duties, thus creating win-win situations.

More information on the project can be found on www.integrity-supplychain.eu/

Current Situation – Manifest Data and Cargo Information

- Data provided to customs in the export country is divorced from the customs declaration in the import country.
- The Summary Import Declaration is provided by the ship or aircraft manifest, which can be inaccurate or, in about 60% of cases, describes “agent to agent” transactions with no information about the buyer or seller.
- This is insufficient for customs risk or control purposes.
- The EU Import Control System, Entry Summary Declaration, will provide customs with safety and security data from the carrier on consignment level in advance of the goods being loaded.
- Pre-arrival, Summary Import Declaration, manifest data will remain “agent to agent” on the Master Way Bill or Bill of Lading; however, consignor and consignee data are required on the House Way Bill from the freight forwarder.

International Statements and Agreements for the Development of Future Customs Supervision



UN/CEFACT Symposium on Single Window Standards and Interoperability, 3-5 May 2006, Geneva



WCO SAFE Framework of Standards, June 2007



EU, Modernised Customs Code, Regulation 2008/450

Summary of the International Statements and Agreements for Future Customs Supervision

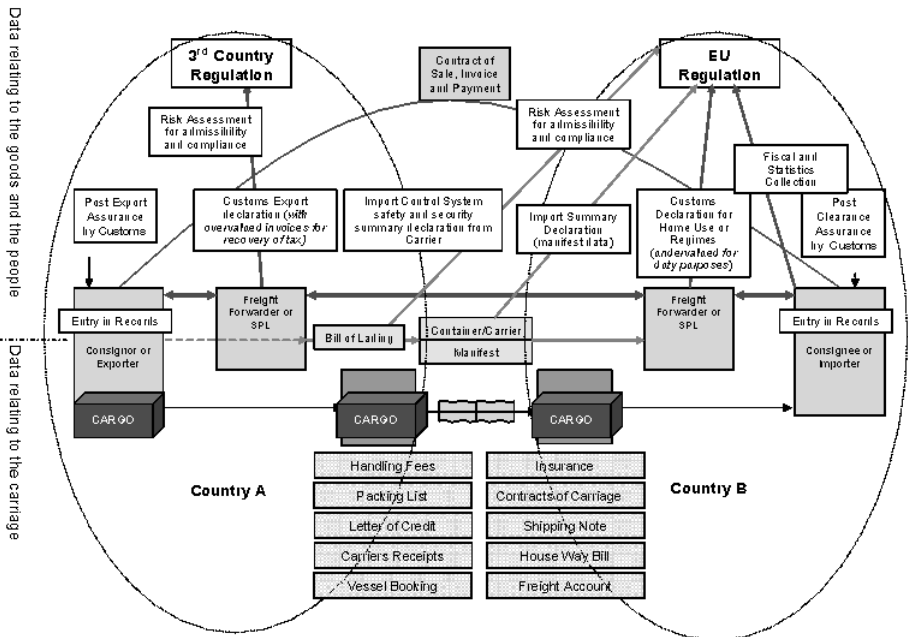
- **Less transaction** based customs controls for import and export
- A **seamless integrated data and logistics „pipeline“** focussing on the international trade supply chain and the movement of goods
- A unique consignment reference number, **UCR concept**
- **Data retrieval and risk assessment** as early in the chain as possible
- An **interface with** regulatory requirements such as the Import and Export Control Systems (ICS, ECS)
- Full **visibility and integrity** of the supply chain
- A **single window concept** between the entire trade chain and customs and other supervising organisations
- **Strategic alignment** of the Integrity Project with international customs developments and UN standards

The Tax and Customs Administration of the Netherlands and Customs of the United Kingdom participate in the project as advisors. The advice is mainly focused on modelling the trade supply chain and related information in such a way, that it can serve customs requirements. With this approach, customs formalities can be part of the supply chain – without creating additional costs.

The project shows, inter alia, that a lot of the customs burdens are not caused by the customs requirements, but by an inefficient and inconsistent way of forwarding all goods-related information along the trade supply chain. Trade doesn't use standardised data models, every trade partner in the chain uses his own codes, his own documents, his own layouts. And trade doesn't want to inform trade partners about the content of the shipment; certain links in the trade chain don't want to have information, because of their fear of becoming liable. But, most of all, it seems that data concerning the

carriage of goods, i.e. relating to the shipping, the container or the route, are completely separated from data regarding the goods and people concerned.

Current Customs and International Trade Systems

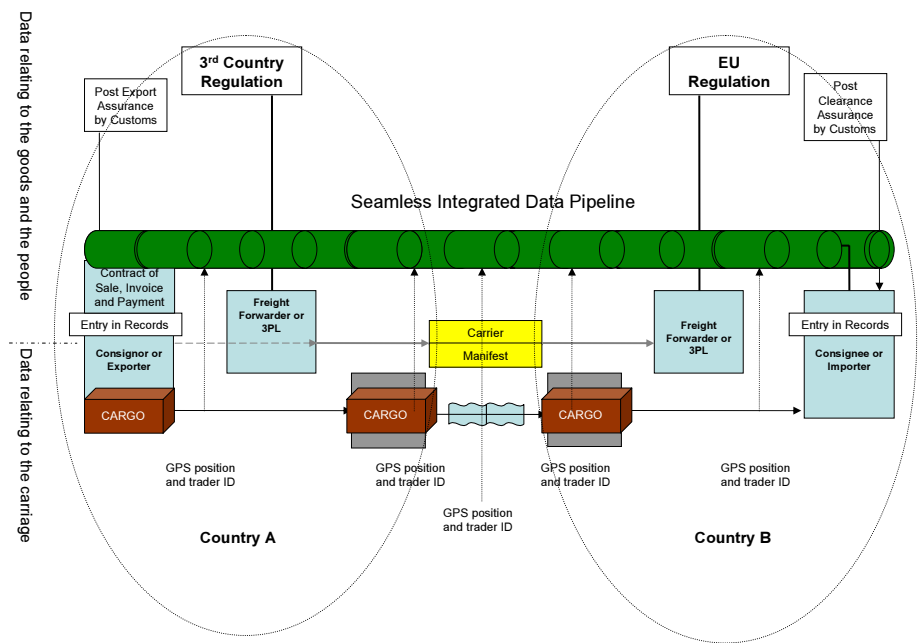


Due to the experience gained in this project, a possible new approach of supply chain visibility has been developed, the so called pipeline interface. The theory behind the pipeline is that more efficiency towards government formalities starts with streamlining trade information.

Future Customs and International Trade Systems

When all trade chain partners use the same data structures, the re-use of data will be possible or simplified within the supply chain. Next, when these data are captured at an early moment in the supply chain, they may be used to comply with export and import formalities and to submit data to government authorities, such as customs – possibly through ICS and ECS. An early capturing of data also will improve the liability of these data for customs purposes. When customs officials know where data are coming

from, this will reduce the risk that data are not genuine. Then again, when more supply chain data are available for customs risk purposes than which are legally required, customs can do additional risk analyses on these data, which will reduce the need for physical checks. Most of the necessary data are available at the time of consignment completion, for example when the container doors are closed and sealed. Within the pipeline interface concept, the accuracy of the shipment can be confirmed between the seller/consignor and the buyer/consignee. This will reduce the risk of consignments not matching the purchase orders and letters of credit being paid against Bills of Lading that don't reflect the shipment.



The most important requirements for a successful pipeline development are trust among trade chain partners and the proof that the pipeline will reduce costs in the supply chain.

Customs can only advise on what is possible and helpful; trade has to be convinced of the benefits and needs to develop it.

Selbstveranlagung nach Art. 116 des Modernisierten Zollkodex

Michael Lux ¹⁾

Leiter des Referats „Zollverfahren“, Europäische Kommission, Brüssel

Dieser Beitrag ist eine erweiterte Fassung eines am 25.6.2010 beim Europäischen Zollrechtstag gehaltenen Vortrags. Er versucht darzustellen, welche Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen auf der Grundlage von Art. 116 des Modernisierten Zollkodex (MZK) vereinfacht bzw. auf vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte übertragen werden könnten. Da über die Tragweite dieser Vorschrift noch keine Einigkeit besteht, handelt es sich um eine vorläufige Einschätzung des Verfassers, mit der die Diskussion angeregt werden soll.

Inhaltsübersicht

- I. Einführung
- II. Wortlaut und systematische Stellung
 - 1. Zollförmlichkeiten
 - 2. Zollkontrollen
- III. Verhältnis zu sonstigen Vereinfachungen
- IV. Verhältnis zu sonstigen zollrechtlichen Vorschriften
 - 1. Zollanmeldung, Gestellung und Überlassung
 - 2. Zollschuld und buchmäßige Erfassung
 - 3. Erledigung eines besonderen Zollverfahrens
 - 4. Unterschiede zwischen Anschreibeverfahren und Selbstveranlagung
- V. Verhältnis zu anderen als zollrechtlichen Vorschriften
 - 1. Verbote und Beschränkungen (VuB)
 - 2. Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern
- VI. Mögliche Vereinfachungen und Bedingungen hierfür
- VII. Bewilligungen, die in mehr als einem Mitgliedstaat gelten
- VIII. Inhalt der Durchführungsbestimmungen
- IX. Ausblick

1) Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

I. Einführung

Der Vorschlag der Kommission über den Modernisierten Zollkodex (KOM (2005) 608 vom 30.11.2005) enthielt keine dem Art. 116 MZK entsprechende Vorschrift; der Vorschlag sah in seinem Art. 35 (der weitgehend dem Art. 19 ZK entspricht) lediglich vor, dass die Kommission in Durchführungsvorschriften Vereinfachungen für die Anwendung des Zollkodex vorsehen kann. Diese Vorschrift wurde in Art. 183 Abs. 2 Buchstabe c) MZK übernommen.

Während der Beratungen des Vorschlags im Rat haben dann drei Mitgliedstaaten (Niederlande, Schweden, Vereinigtes Königreich) vorgeschlagen, eine spezielle Rechtsgrundlage zu schaffen, die die Zollbehörden ermächtigt, die Durchführung bestimmter Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten zu übertragen. Da insbesondere die Verlagerung von Zollkontrollen auf den betroffenen Wirtschaftsbeteiligten (d.h. eine Selbstkontrolle) den traditionellen Vorstellungen über die Zollabfertigung widerspricht, wurde über diesen Vorschlag kontrovers diskutiert und als Kompromiss der – nicht leicht verständliche – Art. 116 MZK angenommen. Unterschiedliche Vorstellungen darüber, welchen möglichen Anwendungsbereich diese Vorschrift hat, bestehen weiterhin.

II. Wortlaut und systematische Stellung

Ausgangspunkt jeder Interpretation sind Wortlaut und systematische Stellung einer Vorschrift. Art. 116 MZK befindet sich in Abschnitt 5 (sonstige Vereinfachungen) von Kapitel 2 (Überführung von Waren in ein Zollverfahren) des Titels V (Allgemeine Vorschriften über den zollrechtlichen Status, die Überführung von Waren in ein Zollverfahren sowie die Überprüfung, Überlassung und Verwertung von Waren). Damit steht fest, dass die Zollförmlichkeiten für die Überführung von Waren in ein Zollverfahren von dieser Vorschrift erfasst sind. Zollkontrollen werden im Kapitel 2 des Titels V nicht festgelegt; die Überprüfung der Zolldanmeldung ist in Kapitel 3 des Titels V geregelt und Zollkontrollen werden allgemein in Art. 25 MZK angesprochen. Hier wird bereits die erste Schwierigkeit deutlich, nämlich dass Art. 116 MZK in Bezug auf die Übertragung von Zollkontrollen auf den Wirtschaftsbeteiligten leerlaufen würde, wenn man sich allein auf die systematische Stellung stützen würde. Das Gleiche gilt in Bezug auf die Zollförmlichkeiten, die in Kapitel 3 des Titels V geregelt sind, wie z.B. die Nämlichkeitssicherung und Überlassung der Waren (Art. 121, 123 MZK). Ferner gilt Art. 116 MZK aufgrund seiner systematischen Stellung nicht für Vereinfachungen, die anderweit im Kapitel 2 bereits geregelt sind, wie z.B. das Anschreibeverfahren, die vereinfachte Zolldanmeldung oder die zentrale Zollabwicklung (Art. 106, 107, 109 MZK). Darüber hinausgehende Vereinfachungen können dagegen in den Anwendungsbereich von Art. 116 MZK fallen.

Der mögliche Inhalt einer Bewilligung gemäß Art. 116 MZK wird in dessen Abs. 2 Buchstabe d) festgelegt: der Wirtschaftsbeteiligte darf – soweit dies bewilligt wurde – bestimmte Zollförmlichkeiten erledigen, die grundsätzlich von den Zollbehörden zu erledigen

gen wären, einschließlich der Ermittlung (der in der deutschen Fassung verwendete Ausdruck „Eigenschätzung“ ist unglücklich, da der Betrag genau ermittelt werden soll; die englische Bezeichnung „self-assessment“ beschreibt dies besser) der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben, und darf bestimmte Kontrollen – wenn auch unter zollamtlicher Überwachung – selbst durchführen.

1. Zollförmlichkeiten

Der Begriff „Zollförmlichkeiten“ wird in Art. 4 Nr. 8 MZK definiert als „alle Vorgänge, die von den betreffenden Personen und von den Zollbehörden durchgeführt werden müssen, um den Zollvorschriften Genüge zu tun“. Es wird also unterschieden zwischen Förmlichkeiten, die durchgeführt werden von

- einer Person im Sinne von Art. 4 Nr. 4 MZK oder
- den Zollbehörden im Sinne von Art. 4 Nr. 1 MZK.

Zur ersten Gruppe gehören u.a.

- die Abgabe einer Zollanmeldung (Art. 104, 108-111 MZK),
- die Gestellung der Waren im Zusammenhang mit der Zollanmeldung (Art. 112 MZK),
- die Gestellung der Waren bei der Zollstelle am Ort des Ausgangs aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft (Art. 177 Abs. 2 MZK) und
- die Zahlung des geschuldeten Zollbetrags (Art. 72 MZK).

Ferner sieht der MZK Zollförmlichkeiten vor, die von einer Person durchgeführt werden können, aber nicht müssen, wie z.B.

- die Stellung eines Antrags auf Erlass oder Erstattung des Zolls (Art. 79 MZK) oder
- der Antrag des Zollanmelders auf Berichtigung oder Ungültigerklärung einer Zollanmeldung (Art. 113, 114 MZK).

Da in den antragsabhängigen Fällen eine Entscheidung der Zollbehörde erforderlich ist, gehören diese Fälle sowohl zur ersten als auch zur zweiten Gruppe. Ferner muss geklärt werden, ob es sich insoweit um Zollförmlichkeiten handelt, die in den Geltungsbereich des Art. 116 MZK fallen könnten.

Zu der zweiten Gruppe der grundsätzlich von den Zollbehörden durchzuführenden Zollförmlichkeiten gehören u.a.

- die Annahme einer Zollanmeldung (Art. 112 MZK),
- die Berichtigung oder Ungültigerklärung einer Zollanmeldung auf Antrag des Anmelders (Art. 113, 114 MZK),
- die Überlassung der Waren zu dem beantragten Zollverfahren (Art. 123, 124 MZK) und
- die Festsetzung und Mitteilung des Zollschuldbetrags (Art. 66, 67 MZK).

2. Zollkontrollen

Der Begriff „Zollkontrollen“ wird in Art. 4 Nr. 3 MZK definiert als „spezifische Handlungen, die die Zollbehörden zur Gewährleistung der ordnungsgemäßen Anwendung der zollrechtlichen und sonstigen Vorschriften über Eingang, Ausgang, Versand, Beförderung, Lagerung und Endverwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und anderen Gebieten befördert werden, sowie über das Vorhandensein von Nichtgemeinschaftswaren und Waren in der Endverwendung und deren Beförderung innerhalb des Zollgebiets vornehmen“. Die Art und Weise, in der Zollkontrollen durchgeführt werden, ist in Art. 25 MZK festgelegt. Diese Vorschrift erwähnt u.a. die Prüfung

- von Waren,
- der Zollanmeldung,
- der Buchführung und sonstiger Aufzeichnungen,
- des Beförderungsmittels sowie
- von Waren, die von oder an Personen mitgeführt werden.

In Bezug auf Zollkontrollen im Zusammenhang mit Zollanmeldungen überschneidet sich diese Vorschrift teilweise mit den Art. 117-120 MZK, die gleichfalls eine Überprüfung der Zollanmeldung, der Unterlagen und der Waren (einschließlich Muster und Proben) vorsehen. Ferner können die Zollbehörden Maßnahmen zur Nämlichkeitssicherung treffen (Art. 121 MZK).

III. Verhältnis zu sonstigen Vereinfachungen

Der MZK sieht bereits in anderen Vorschriften als Art. 116 MZK für einige der grundsätzlich den Zollbehörden vorbehaltenen Zollförmlichkeiten und -kontrollen vor, dass der Wirtschaftsbeteiligte diese selbst durchführen darf oder dass die grundsätzlich vorgesehene Handlung der Zollbehörden entfällt, z.B.

- die Angabe des geschuldeten Zollbetrags durch den Zollanmelder, die eine Mitteilung des Zollschuldbetrags durch die Zollbehörde entbehrlich macht (Art. 67 Abs. 2 MZK),
- der Verzicht auf eine Annahme der Zollanmeldung und ggf. auch einer Gestellung der Waren (Art. 112 Abs. 1 Unterabsatz 2 MZK) im Falle einer Zollanmeldung durch Anschreibung in der Buchführung des Anmelders (Art. 107 Abs. 1 MZK),
- die Nämlichkeitssicherung durch den Wirtschaftsbeteiligten anstelle der Zollstelle (Art. 121 MZK).

Im Übrigen gilt Art. 116 MZK gemäß seinem Abs. 1 nur für andere Vereinfachungen als diejenigen, die im Abschnitt 3 des Kapitels 2 geregelt sind. Der Abschnitt 3 erfasst vereinfachte und ergänzende Zollanmeldungen.

Aufgrund der systematischen Stellung des Art. 116 MZK im Kapitel 2 (Überführung von Waren in ein Zollverfahren) sind von dessen Anwendungsbereich Vereinfachungen von Zollförmlichkeiten und -kontrollen in Bezug auf Folgendes ausgeschlossen:

- Zolltarif und zolltarifliche Einreihung, Ursprung und Zollwert der Waren (Titel II MZK),
- Zollschuld und Sicherheitsleistung (Titel III MZK), wobei allerdings eine Ausnahme in Bezug auf die Bemessung und Mitteilung der Zollschuld gelten muss,
- Verbringen von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft (Titel IV MZK),
- zollrechtlicher Status von Waren (Kapitel 1 des Titels V MZK),
- Abgang von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft (Titel VIII MZK), soweit dies außerhalb eines Zollverfahrens bzw. der zollverfahrensrechtlichen Regeln geschieht.

Bei strikter wörtlicher und systematischer Auslegung wäre auch die Überprüfung und Überlassung der Waren zu einem Zollverfahren vom Anwendungsbereich des Art. 116 MZK ausgeschlossen, da die Überprüfung und Überlassung im Kapitel 3 des Titels V MZK geregelt ist. Aber nach Sinn und Zweck dieser Vorschrift kann man davon ausgehen, dass sie alle Aspekte der Überführung von Waren in ein Zollverfahren abdecken soll, also bis zur Überlassung der Waren zu dem betreffenden Verfahren (z.B. Überlassung zum freien Verkehr) und ggf. auch bis zur Erledigung des Verfahrens (z.B. Erledigung des Zolllagerverfahrens durch Überlassung zum freien Verkehr, vgl. Art. 138 MZK).

Da Titel V MZK als allgemeine Regelung – vorbehaltlich besonderer Vorschriften – für alle Zollverfahren gilt, ist er grundsätzlich in Bezug auf alle Zollverfahren anwendbar, die in Titel VI (Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr), VII (besondere Verfahren) und VIII (Abgang von Waren aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft) geregelt sind.

Allerdings ergeben sich Einschränkungen daraus, dass

- in bestimmten Fällen manche Förmlichkeiten gar nicht erforderlich sind, die somit auch nicht vereinfacht werden können (wie z.B. das fehlende Erfordernis einer Zollanmeldung im Falle einer Freizone, Art. 104 Abs. 1 MZK),
- die für Zwecke der Sicherheit und Gefahrenabwehr erforderlichen Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen für Waren, die in das und aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, nicht entfallen dürfen (Art. 116 Abs. 2 erster Anstrich MZK).

IV. Verhältnis zu sonstigen zollrechtlichen Vorschriften

1. Zollanmeldung, Gestellung und Überlassung

Die in Art. 116 MZK vorgesehene Vereinfachung der Zollförmlichkeiten könnte zwar auch in dem Sinne ausgelegt werden, dass – in Abweichung von Art. 104 Abs. 1 MZK – keine Zollanmeldung erforderlich ist. Dies hätte jedoch weitreichende Auswirkungen auf die Entstehung der Zollschuld (vgl. Art. 46 Abs. 2 MZK: „Die Zollschuld entsteht zum Zeitpunkt der Annahme der Zollanmeldung“) sowie auf bestimmte Verbote und Be-

schränkungen, die an eine Zollanmeldung anknüpfen (z.B. Art. 1 der VO (EG) Nr. 1383/2003: „In dieser Verordnung sind die Voraussetzungen festgelegt, unter denen die Zollbehörden tätig werden können, wenn Waren ... zur Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr ... angemeldet werden.“).

Um solche Schwierigkeiten zu vermeiden, sollte der in Art. 104 Abs. 1 MZK festgelegte Grundsatz beibehalten werden, dass – abgesehen von der Überführung in das Freizonnenverfahren – für die Überführung von Waren in ein Zollverfahren stets eine Zollanmeldung erforderlich ist. Im Rahmen von Art. 116 MZK könnte jedoch eine Zollanmeldung vorgesehen werden, die weniger Datenelemente erfordert als die vereinfachte Zollanmeldung gemäß Art. 109 MZK und auf die ergänzende Zollanmeldung gemäß Art. 110 MZK verzichtet werden. Dies hätte allerdings zur Folge, dass die Zollbehörden nicht über die für die Außenhandelsstatistik benötigten Daten verfügen würden (die in der Zollanmeldung enthalten sind), mit der Folge, dass der Bewilligungsinhaber diese Daten zusätzlich melden müsste (vgl. Art. 4 Abs. 2 VO (EG) Nr. 471/2009). Ferner könnte zugunsten des Bewilligungsinhabers ein Kontingentszollsatz nur dann angewendet werden, wenn eine gesonderte Meldung abgegeben wird, die eine Zuteilung im Rahmen des Windhundverfahrens ermöglicht (vgl. Art. 308a-308c ZK-DVO).

Die Zollanmeldung würde gemäß Art. 107 Abs. 1 MZK durch Anschreibung in der Buchführung des Bewilligungsinhabers vorgenommen werden. Da die Überwachungs Zollstelle diese Anmeldung nicht erhält (sie kann sich nur den Zugang zu dieser Anmeldung im elektronischen System des Bewilligungsinhabers verschaffen), findet keine systematische Validierung der Anmeldung durch das elektronische System der Zollbehörde statt.

Im Falle einer Gestellungsbefreiung können die Waren, auf die sich die Zollanmeldung bezieht, nur ausnahmsweise von der Zollbehörde überprüft werden.

Art. 112 Abs. 1 Unterabsatz 2 MZK sieht die fiktive Annahme der Zollanmeldung im Falle der Anschreibung und die Möglichkeit einer Gestellungsbefreiung vor, allerdings „unbeschadet von Sicherheitskontrollen und Kontrollen zur Gefahrenabwehr“. Dies eröffnet zugleich die Möglichkeit einer fiktiven Überlassung der Waren zu dem betreffenden Zollverfahren durch Anschreibung (vgl. Art. 266 Abs. 2 und Art. 285a Abs. 1a Unterabsatz 2 ZK-DVO), wobei allerdings zu klären wäre, wie in solchen Fällen etwaige Verbote und Beschränkungen kontrolliert werden sollen.

2. Zollschuld und buchmäßige Erfassung

Die Höhe der Zollschuld müsste – wie in Art. 116 Abs. 2 Buchstabe d) MZK vorgesehen – vom Bewilligungsinhaber ermittelt werden. Somit entfallen folgende Handlungen der Zollbehörden:

- die Festsetzung des Abgabebetrag (Art. 66 ZK) und
- die Mitteilung des Zollschuldbetrags (Art. 67 MZK).

Allerdings müssen die Zollbehörden gemäß Art. 69 und 70 MZK die zu entrichtenden Zollbeträge buchmäßig erfassen und nach Abzug von 25% innerhalb der in der VO (EG) Nr. 1150/2000 festgesetzten Fristen an die EU abführen. Der Bewilligungsinhaber muss deshalb

- nicht nur den geschuldeten Zoll fristgemäß an die zuständige Zollbehörde zahlen,
- sondern auch die von der zuständigen Zollbehörde für die buchmäßige Erfassung benötigten Angaben an diese Behörde übermitteln.

Um zu vermeiden, dass dies für jede einzelne Transaktion getan werden muss, sollte das Anschreibeverfahren bewilligt und mit einem Zahlungsaufschub kombiniert werden (Art. 74, 75 MZK), sodass der Zoll für alle Einfuhren eines Monats im folgenden Monat gezahlt würde und zeitgleich die für die buchmäßige Erfassung erforderlichen Angaben übermittelt würden.

3. Erledigung eines Zollverfahrens

Alle Zollverfahren, die nicht mit der Überlassung der Waren enden, müssen erledigt werden. Dies geschieht – abgesehen von Sonderregeln für bestimmte Verfahren – auf folgende Art und Weise (Art. 138 Abs. 1 MZK): Die in das Verfahren übergeführten Waren oder die daraus hervorgegangenen Erzeugnisse werden

- in ein anschließendes Zollverfahren übergeführt,
- aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht,
- zerstört, ohne dass Abfall übrig bleibt, oder
- zugunsten der Staatskasse aufgegeben.

Die zollamtliche Überwachung von in die Endverwendung übergeführten Waren endet, wenn die Waren (Art. 166 Abs. 2 MZK)

- wie vorgesehen verwendet werden,
- ausgeführt, zerstört oder zugunsten der Staatskasse aufgegeben werden oder
- anders als vorgesehen verwendet werden und der geschuldete Zoll gezahlt worden ist.

Das Versandverfahren wird dadurch erledigt, dass die Bestimmungszollstelle feststellt, dass die angemeldeten Waren ordnungsgemäß gestellt worden sind (Art. 138 Abs. 2 und Art. 146 Abs. 2 MZK).

Das Ausfuhrverfahren endet, wenn die zur Ausfuhr angemeldeten Waren ordnungsgemäß bei der Ausgangszollstelle gestellt worden sind, und das Zollgebiet der Gemeinschaft verlassen haben (Art. 177 Abs. 2 MZK). Die Erledigung tritt normalerweise dadurch ein, dass die Ausgangszollstelle die Ausfuhrzollstelle über den Ausgang der Waren unterrichtet (vgl. Art. 796d Abs. 2 ZK-DVO).

Im Rahmen von Art. 116 MZK kommt eine Erledigung eines Zollverfahrens durch ein anschließendes Verfahren (die ja anhand der Buchhaltung des Bewilligungsinhabers überprüfbar sein muss) nur dann in Betracht, wenn der Bewilligungsinhaber

- auch das nachfolgende Verfahren (z.B. Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr im Anschluss an das Zolllagerverfahren) im Rahmen einer solchen Bewilligung nutzen darf und
- der Inhaber des ersten und des zweiten Verfahrens dieselbe Person ist (also keine Übertragung zwischen zwei Bewilligungsinhabern stattfindet).

Soweit die Erledigung eines Zollverfahrens eine Mitwirkung der Zollbehörden erfordert, kann das Verfahren nicht allein durch eine Anschreibung im Sinne von Art. 116 MZK erledigt werden. Dies betrifft

- das Verbringen aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft (Art. 177 MZK),
- die Zerstörung außerhalb der aktiven Veredelung (Art. 125 MZK),
- die Aufgabe zugunsten der Staatskasse (Art. 127 MZK) und
- die Übertragung der Waren an einen anderen Bewilligungsinhaber (Art. 139 MZK),
- das automatisierte Versand- und Ausfuhrverfahren (NCTS und ECS).

4. Unterschiede zwischen Anschreibeverfahren und Selbstveranlagung

Im Ergebnis würden sich für eine Selbstveranlagung folgende Unterschiede gegenüber einem Anschreibeverfahren gemäß Art. 107 Abs. 1 MZK ergeben:

- der für die Anschreibung erforderliche Datensatz ist geringer, müsste aber zumindest die für die Ermittlung der Zollschild sowie die für die Anwendung der jeweils einschlägigen Einfuhr- bzw. Ausfuhrvorschriften erforderlichen Angaben enthalten, damit im Rahmen einer Betriebsprüfung festgestellt werden kann, ob die Vorschriften eingehalten worden sind (sog. Compliance),
- die angeschriebenen Daten werden nicht an die Überwachungszollstelle übermittelt,
- anstelle der Übermittlung der Daten einer Zollanmeldung werden innerhalb der Frist für den Zahlungsaufschub die für die buchmäßige Erfassung erforderlichen Daten an die Überwachungszollstelle übermittelt,
- wegen der fehlenden Übermittlung transaktionsbezogener Daten an die Überwachungszollstelle kann ein vorhergehendes Zollverfahren aufgrund einer Bewilligung gemäß Art. 116 MZK nur dann erledigt werden, wenn der Inhaber des ersten und zweiten Verfahrens dieselbe Person ist (und zwar der Bewilligungsinhaber), während das Anschreibeverfahren zur Beendigung eines vorhergehenden Verfahrens auch von zwei verschiedenen Personen genutzt werden kann (vgl. Art. 513 ZK-DVO), es sei denn, man sieht eine besondere Mitteilungspflicht vor,

- während beim Anschreibeverfahren eine periodische Anmeldung mit dem vollständigen Datensatz für Zollanmeldungen abgegeben werden muss, fehlt eine solche Verpflichtung bei der Selbstveranlagung, sodass der Bewilligungsinhaber – soweit eine statistische Meldepflicht besteht – die außenhandelsstatistischen Daten periodisch gesondert melden muss (es sei denn, man entscheidet sich für eine Einbeziehung der statistischen Daten in die an die Überwachungszollstelle zu übermittelnden Daten, sodass die Überwachungszollstelle diese Daten an das statistische Amt weiterleiten kann). Auch die für die Bemessung der Einfuhrumsatzsteuer erforderlichen Daten stehen den Zoll- bzw. Finanzbehörden nicht zur Verfügung (es sei denn, man entscheidet sich für eine Einbeziehung der für die Bemessung der Einfuhrumsatzsteuer und einer etwaigen Verbrauchsteuer benötigten Daten in die an die Überwachungszollstelle zu übermittelnden Daten, die diese Daten dann – falls sie nicht selbst zuständig ist – an die zuständige Finanzbehörde weiterleiten würde). Das Gleiche gilt in Bezug auf etwaige Verbote und Beschränkungen, für die aber eine nachträgliche Benachrichtigung – ebenso wie beim Anschreibeverfahren – nur von geringem praktischen Nutzen wäre.

Der letzte Punkt beschreibt die Schwachstelle der Selbstveranlagung: Wenn die für die anderen als zollrechtlichen Vorschriften zuständigen Behörden nicht zumindest teilweise auf die bisher üblichen Dokumente, Benachrichtigungen und Anmeldungen verzichten, wird der Vorteil, dass zollrechtliche Förmlichkeiten (die die Anforderungen dieser Behörden bereits berücksichtigen) entfallen, nur gering sein, weil alternative Meldewege oder Förmlichkeiten geschaffen werden müssen. Auch die Einführung eines Single Window kann dieses Problem nur teilweise lösen, da es ja Ziel der Selbstveranlagung ist, die Meldepflichten gegenüber den Behörden generell zu reduzieren.

V. Verhältnis zu anderen als zollrechtlichen Vorschriften

Nach Art. 1 MZK enthält der Zollkodex die „allgemeinen Vorschriften und Verfahren, ... die auf die in das und aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachten Waren Anwendung finden“. Allerdings können „internationale Übereinkünfte“ und „gemeinschaftliche Rechtsvorschriften in anderen Bereichen“ hiervon abweichende Regeln vorsehen.

In Art. 2 MZK werden die Zollbehörden u.a. damit beauftragt,

- die finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten zu schützen,
- die Gemeinschaft vor unlauterem und illegalem Handel zu schützen,
- den Schutz und die Sicherheit der Gemeinschaft und ihrer Bewohner sowie den Schutz der Umwelt – ggf. in enger Zusammenarbeit mit anderen Behörden – zu gewährleisten.

Es stellen sich somit folgende Fragen:

1. Inwieweit kann der in Art. 2 MZK an die Zollbehörden gerichtete Auftrag, der in den Art. 91 und 177 MZK für in das und aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbrachte Waren genauer spezifiziert wird, in den Durchführungsbestimmungen dadurch abgewandelt werden, dass vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte ermächtigt werden dürfen, diese Aufgaben teilweise selbst zu übernehmen?
2. Können Vorschriften außerhalb des Zollrechts, die ein Tätigwerden der Zollbehörden vorsehen, im Rahmen des MZK und seiner Durchführungsbestimmungen dadurch abgewandelt werden, dass diese eine Übertragung bestimmter Aufgaben auf ermächtigte Wirtschaftsbeteiligte zulassen?

Soweit Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen in Bezug auf im Rahmen des Zollrechts geregelter Zollverfahren betroffen sind, enthält Art. 116 MZK eine eindeutige Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsbestimmungen über eine solche Aufgabenübertragung an vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte. Diese Fragen müssen deshalb vor allem in Bezug auf außerhalb des MZK geregelte Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen (z.B. Agrar-, Umweltschutz-, Gesundheitsschutz-, Steuerrecht) beantwortet werden.

1. Verbote und Beschränkungen (VuB)

In Bezug auf den Begriff „Zollkontrollen“ ergibt sich schon aus der Definition in Art. 4 Nr. 3 MZK, dass solche Kontrollen auch die Anwendung anderer als zollrechtlicher Vorschriften betreffen. Der Begriff „Zollförmlichkeiten“ scheint zwar nach der Definition in Art. 4 Nr. 8 MZK nur die Zollvorschriften zu erfassen; da aber einige Zollvorschriften auch auf andere Rechtsbereiche – wie z.B. Verbote und Beschränkungen (vgl. Art. 123, 129, 177 MZK) – verweisen, muss die Anwendbarkeit des Art. 116 MZK auf außerhalb des MZK geregelte Rechtsbereiche sowohl im Hinblick auf Zollkontrollen als auch in Bezug auf Zollförmlichkeiten geprüft werden.

Verbote und Beschränkungen, die sich auf den Eingang von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft beziehen, können auf der Grundlage der summarischen Eingangsanmeldung gemäß Art. 87 MZK geprüft werden. Liegt der Zollstelle eine solche Anmeldung nicht vor (z.B. weil keine solche Anmeldung erforderlich ist oder weil die Daten der Anmeldung der Zollstelle – z.B. bei in einem nachfolgenden Hafen ausgeladenen Waren – nicht zugänglich sind), so müssten die Verbote und Beschränkungen auf der Grundlage der Gestellungsmitteilung bzw. der Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung geprüft werden.

Dieser Teil des Einfuhrvorgangs ist außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 116 MZK, und zwar auch dann, wenn die Daten der summarischen Eingangsanmeldung Teil der Zollanmeldung sind (Art. 90 MZK).

In Bezug auf diejenigen Zollverfahren, für die eine Bewilligung gemäß Art. 116 MZK erteilt werden kann, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

- Inwieweit darf die Bewilligung auch Waren erfassen, die Verboten und Beschränkungen unterliegen, die normalerweise von den Zoll- oder sonstigen Behörden kontrolliert werden, wie z.B. Einfuhrlicenzen oder Veterinärdokumente?
- Wie sollen Fälle behandelt werden, in denen die zuständigen Behörden bestimmte Angaben für Verwaltungszwecke benötigen, z.B. in Bezug auf die Ausnutzung von Einfuhrkontingenten?
- Dürfen Verboten oder Beschränkungen unterliegende Waren zu einem Zollverfahren überlassen werden, ohne dass die Behörden hierüber unterrichtet werden?
- Darf zugelassen werden, dass der Bewilligungsinhaber selbst Proben oder Muster entnimmt und ggf. selbst prüft?
- Kann die Verantwortung für die Einhaltung der Vorschriften über die Produktsicherheit, die bei unsicheren Produkten eine Aussetzung der Überlassung zum freien Verkehr vorsehen, auf den Bewilligungsinhaber übertragen werden?
- Sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, die Bewilligung in Bezug auf bestimmte Waren kurzfristig auszusetzen, wenn eine Gefährdung durch bestimmte Erzeugnisse festgestellt wird, wie z.B. bestimmtes Spielzeug?
- Wie sollen Waren angemeldet werden, wenn die Bewilligung gemäß Art. 116 MZK für bestimmte Waren nicht gültig ist bzw. nicht genutzt werden kann, z.B. mit einer Standard- oder vereinfachten Zollanmeldung?

Da die Risiken für einzelne Rechtsbereiche und Waren unterschiedlich ausfallen, dürfte ein differenzierender Ansatz erforderlich sein. Ferner sollte der in Art. 116 MZK verankerte Grundsatz einer Übertragung bestimmter Aufgaben auf vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte auch in der betreffenden Gesetzgebung verankert werden. Außerdem sollten die zuständigen Behörden konsultiert werden, bevor eine solche Bewilligung erteilt wird. In bestimmten Fällen kann auf eine Information der zuständigen Behörden vor der Vermarktung der Waren nicht verzichtet werden. Die Lösung dieser Fragen wird häufig dadurch erschwert, dass sich aus der betreffenden Gesetzgebung nicht eindeutig ergibt, ob die betreffenden Kontrollen beim Eingang in das EU-Zollgebiet oder aber bei der Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr angewendet werden sollen. In Bezug auf manche Zollverfahren (z.B. aktive Veredelung, Freizone) bestehen Sonderregeln.

Die zusätzlichen Probleme, die eintreten, wenn der Bewilligungsinhaber in einem anderen Mitgliedstaat ansässig ist als demjenigen, in dem die Waren in die EU gelangen, werden weiter unten behandelt.

Abschließend muss darauf hingewiesen werden, dass viele dieser Probleme auch beim allgemeinen Anschreibeverfahren bestehen, da die Zollbehörden anhand der Anschreibungs- und/oder Gestellungsmitteilung nicht immer erkennen können, ob es sich um VuB-Waren handelt. Ist der Bewilligungsinhaber von solchen Mitteilungspflichten frei-

gestellt (vgl. Art. 112 Abs. 1 Unterabsatz 2 MZK), so können die Zollbehörden im Zeitpunkt der – fiktiven – Überlassung der Waren nicht einschreiten. Dies gilt auch dann, wenn VuB-Waren von der Bewilligung ausgeschlossen sind, da der Bewilligungsinhaber selbst die Feststellung trifft, ob die betreffende Ware Beschränkungen unterliegt und damit gesondert angemeldet werden muss.

2. Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern

Die bei der Einfuhr geschuldete Mehrwertsteuer wird grundsätzlich zu dem Zeitpunkt fällig, zu dem die Waren in das Steuergebiet der EU verbracht werden (Art. 70 Richtlinie 2006/112/EG). Nach Art. 211 Abs. 1 Richtlinie 2006/112/EG legen die Mitgliedstaaten die Einzelheiten der Entrichtung der bei der Einfuhr geschuldeten Mehrwertsteuer fest. In Deutschland gelten gemäß § 21 Abs. 2 UStG die Vorschriften für Zölle sinngemäß, d.h. die Einfuhrumsatzsteuer ist gemäß Art. 44 MZK mit der Annahme der Zollanmeldung zur Überlassung zum zollrechtlichen freien Verkehr geschuldet. Da die Zollstelle im Falle der Vereinfachung gemäß Art. 116 MZK aber keine Zollanmeldung, sondern nur die Zollbeträge sowie die für die Verbuchung erforderlichen Angaben erhält, könnte man in Bezug auf die Einfuhrumsatzsteuer das Gleiche vorsehen, d.h. die Zollstelle empfängt die Steuerbeträge und die für die Verbuchung erforderlichen Angaben. Dies würde – da zollrechtlich ein Zahlungsaufschub gewährt wird – in periodischer Form geschehen. Dies setzt allerdings die Bereitschaft der für die Einfuhrumsatzsteuer zuständigen Behörden voraus, sich in Zukunft mit der Meldung von weniger Daten zufrieden zu geben als zurzeit. Besteht diese Bereitschaft nicht, müssten alle für die Bemessung der Einfuhrumsatzsteuer erforderlichen Daten entweder in die monatliche Meldung der Zollbeträge aufgenommen werden oder es müsste eine gesonderte periodische Einfuhrumsatzsteueranmeldung eingeführt werden.

Eine Alternative – die z.B. in Österreich bereits zulässig ist – wäre die Zahlung der Einfuhrumsatzsteuer zusammen mit den anderen Arten der Mehrwertsteuer gemäß Art. 211 Abs. 2 Richtlinie 2006/112/EG. Insoweit wird die Zollanmeldung nicht als Träger der Steueranmeldung benutzt. Dieses Konzept ist deshalb mit der Selbstveranlagung am leichtesten zu vereinbaren.

Nach Art. 7 Abs. 2 Buchstabe d) Richtlinie 2008/118/EG entsteht ein Verbrauchsteueranspruch bei der Einfuhr verbrauchsteuerpflichtiger Waren. Auch insoweit kommt es auf die Anmeldung zur Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr an, es sei denn, die Waren werden unmittelbar in ein Steueraussetzungsverfahren übergeführt. Ein zollrechtlicher Zahlungsaufschub würde sich auch auf die Zahlung der Verbrauchsteuer auswirken.

VI. Mögliche Vereinfachungen und Bedingungen hierfür

Nach einer vorläufigen Analyse kommen für eine Bewilligung auf der Grundlage von Art. 116 MZK folgende Vereinfachungen von Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen bzw. deren Ersetzung durch Handlungen des Bewilligungsinhabers in Betracht:

- Anstelle der Abgabe einer Zolldanmeldung gemäß den Art. 107-110 MZK braucht der Bewilligungsinhaber in seiner Buchhaltung nur die Daten anzuschreiben, die für die Ermittlung der Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben sowie für die Anwendung sonstiger Einfuhr- oder Ausfuhrvorschriften erforderlich sind. Da diese Daten der Zollbehörde nicht übermittelt zu werden brauchen und die Zollbehörde deshalb nicht die Korrektheit der Daten (z.B. Zollsatz, Genehmigungspflicht) überprüfen kann, muss der Bewilligungsinhaber die für die Einfuhr- bzw. Ausfuhrabwicklung erforderlichen Abgabensätze und sonstigen Maßnahmen stets aktuell in seinem System bereit halten. Die Anschreibung gilt als Zolldanmeldung im Sinne von Art. 104 Abs. 1 MZK.
- Um eine transaktionsbezogene Verarbeitung zu vermeiden, wird Zahlungsaufschub gemäß den Art. 74 und 75 MZK gewährt. Der Zoll, die Einfuhrumsatzsteuer und eine etwaige Verbrauchsteuer werden periodisch am 16. Tag des folgenden Monats entrichtet unter Angabe der für die buchmäßige Erfassung durch die Zollbehörden erforderlichen Einzelheiten (vgl. Art. 69 und 70 MZK).
- Innerhalb des durch die Bewilligung gesetzten Rahmens braucht die Ankunft der Waren beim Bewilligungsinhaber nicht gemeldet zu werden (sog. Gestellungsbefreiung gemäß Art. 112 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 2 MZK). Stattdessen gelten die Waren mit der Anschreibung als gestellt.
- Die Anschreibung gilt ferner als Annahme der Zolldanmeldung gemäß Art. 112 Abs. 1 Unterabsatz 2 Satz 1 MZK und als Überlassung zu dem betreffenden Zollverfahren (vgl. Art. 266 Abs. 2 Buchstabe b) ZK-DVO).
- Anstelle eines Antrags auf Berichtigung oder Ungültigerklärung einer Zolldanmeldung gemäß den Art. 113 und 114 MZK nimmt der Bewilligungsinhaber notwendige Korrekturen in seiner Buchhaltung vor. Führt dies zu höheren Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben, so zahlt er sie ohne Aufforderung durch die Zollbehörde; zuviel gezahlte Abgaben werden beim folgenden Zahlungstermin abgezogen.
- Die Prüfung der Waren sowie eine Entnahme von Mustern oder Proben (Art. 118-120 MZK) werden vom Bewilligungsinhaber vorgenommen.
- Maßnahmen zur Nämlichkeitssicherung der Waren (Art. 121 MZK) werden vom Bewilligungsinhaber vorgenommen.

Diese Erleichterungen sind von folgenden Bedingungen abhängig, die entweder allgemein oder nur für Bewilligungen gemäß Art. 116 MZK gelten:

- die Leistung einer Gesamtsicherheit, soweit Zölle und sonstige Abgaben auf dem Spiel stehen (Art. 56 Abs. 5 und Art. 62 MZK); dies ist eine allgemeine Voraussetzung für Fälle, in denen Waren überlassen werden, bevor der Zoll gezahlt worden ist (Art. 124 MZK);

- die fristgemäße Zahlung der Einfuhr- und Ausfuhrabgaben; auch dies ist eine allgemeine Pflicht (Art. 72-75 MZK);
- die unverzügliche bzw. periodische Abgabe von Meldungen, die von den Zoll- und sonstigen Behörden benötigt werden (z.B. Zollkontingent, Außenhandelsstatistik, Meldung der Ankunft bestimmter Waren, die amtlich kontrolliert werden müssen), weil die entsprechenden Angaben nicht aus einer den Zollbehörden vorliegenden Zollanmeldung abgeleitet werden können; dies ist eine zusätzliche Anforderung;
- die periodische Mitteilung von Informationen, die von den Zollbehörden für die buchmäßige Erfassung benötigt werden, da sie nicht aus einer Zollanmeldung abgeleitet werden können; dies ist eine zusätzliche Anforderung;
- die Gewährleistung der Einhaltung der Zoll- und sonstigen Einfuhr- bzw. Ausfuhrvorschriften (einschließlich der Abgabeberechnung), soweit die Kontrolle normalerweise von den Zollbehörden ausgeübt wird (Art. 116 Abs. 2 Buchstabe d) MZK); Compliance ist zwar eine allgemeine Anforderung, aber da die Eingriffsmöglichkeiten der Zollbehörden vor der Vermarktung der Waren weitgehend entfallen, erhält diese Verpflichtung eine erhöhte Bedeutung.

Die Übertragung bestimmter Zollförmlichkeiten und -kontrollen stellt die Zollbehörden nicht von ihrer allgemeinen Verpflichtung frei, die Einhaltung der Zollvorschriften und sonstigen Einfuhr- und Ausfuhrvorschriften regelmäßig auf der Grundlage einer Risikoanalyse zu überwachen (Art. 25 und 27 MZK), insbesondere im Wege der Betriebsprüfung (ohne dass dies zur Folge haben darf, dass Inhaber einer Bewilligung zur Selbstveranlagung häufiger geprüft werden als andere Personen).

VII. Bewilligungen, die in mehr als einem Mitgliedstaat gelten

Art. 116 Abs. 2 dritter Anstrich MZK lässt zu, dass eine Bewilligung zur Selbstveranlagung in mehr als einem Mitgliedstaat gilt. Hierfür sollte nicht nur die Erfüllung der AEO-Kriterien, sondern auch die Zustimmung der übrigen betroffenen Mitgliedstaaten vorliegen. Da es bis 2013 nicht möglich ist, ein besonderes IT-System für den Austausch der für die Selbstveranlagung vorgeschriebenen Daten zwischen den Mitgliedstaaten zu entwickeln, sollten – zumindest für die Anfangsphase – die Regeln für die zentralisierte Zollabwicklung (Art. 106 MZK) angewendet werden, d.h. die für vereinfachte Zollanmeldungen erforderlichen Daten, die Kontrollanforderungen und die Kontrollergebnisse sollten zwischen der Überwachungs- und der Gestellungszollstelle ausgetauscht werden, um eine Überlassung der Waren bei der Gestellungszollstelle zu ermöglichen. Insofern bestünde – zumindest für die Anfangsphase – kein Unterschied gegenüber der zentralisierten Zollabwicklung, abgesehen von der periodischen – vollständigen – Zollanmeldung, auf deren Abgabe verzichtet werden könnte.

Auch in Bezug auf die Erhebung der bei der Einfuhr geschuldeten Mehrwertsteuer müsste eine Lösung gefunden werden, die mit derjenigen für die zentralisierte Einfuhr-

abwicklung vereinbar ist (siehe hierzu Lux, AW-Prax 2010, S. 229). Eine Lösung könnte z.B. darin bestehen, dass der Mitgliedstaat, in dem die Einfuhrumsatzsteuer geschuldet ist, periodisch die für die Steuerbemessung erforderlichen Angaben erhält, und zwar entweder direkt vom Steuerpflichtigen oder von der Überwachungs Zollstelle im Mitgliedstaat des Bewilligungsinhabers, die dann aber zunächst die erforderlichen Angaben vom Bewilligungsinhaber erhalten müsste. Nach Art. 260 der Richtlinie 2006/112/EG sind die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Erklärungs Pflichten zuständig, sodass zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten eine gegenseitige Abstimmung erforderlich ist, und zwar schon deshalb, weil Art. 211 dieser Richtlinie zwei verschiedene Arten der Steueranmeldung zulässt (siehe oben V.2.).

In Bezug auf etwaige Verbrauchsteuern könnte eine Pflicht zur Zahlung der Steuer im Ankunftsmitgliedstaat dadurch vermieden werden, dass die Waren anlässlich ihrer Überführung in den zollrechtlich freien Verkehr in ein Steueraussetzungsverfahren übergeführt werden (vgl. Art. 7 Abs. 2 Buchstabe d) Richtlinie 2008/118/EG).

In Bezug auf Einfuhrbeschränkungen und -verbote ergibt sich eine zusätzliche Schwierigkeit daraus, dass – soweit nationale Vorschriften zulässig sind – diese voneinander abweichen können. Eine einfache Lösung bestünde in Folgendem:

- Der Mitgliedstaat, in den die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, wendet bei etwaigen Kontrollen nicht nur die im EU-Recht für den Eingang in das Zollgebiet vorgesehenen Vorschriften an, sondern auch seine nationalen Bestimmungen.
- Soweit sich ein Verbot oder eine Beschränkung auf die Überführung von Waren in ein Zollverfahren bezieht, ist dagegen der Mitgliedstaat, in dem sich die Überwachungs-zollstelle befindet, dafür zuständig, die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten (dies ist allerdings insoweit problematisch, als der Überwachungs Zollstelle keine Daten vorliegen, die eine Beurteilung ermöglichen, ob die Waren von einer Beschränkung erfasst sind).
- Den Bewilligungsinhaber trifft eine erhöhte Verantwortung, die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten, da nur ihm alle Informationen vorliegen; er riskiert bei mehrfachen oder schweren Verstößen, seine Bewilligung zu verlieren.

Sowohl die steuerlichen Fragen als auch die Behandlung von Verboten und Beschränkungen sind gegenwärtig Gegenstand intensiver Diskussionen, sodass die Lösung, auf die man sich letztlich einigen wird, noch nicht absehbar ist.

VIII. Inhalt der Durchführungsbestimmungen

Art. 116 MZK gibt Anhaltspunkte dafür, was in den Durchführungsbestimmungen zu regeln ist. Dies betrifft

- die Zollbehörde, bei der die Bewilligung zu beantragen ist und die über den Antrag entscheidet; dabei soll es auf den Ort ankommen, an dem der Antragsteller die

Hauptbuchhaltung für Zollzwecke führt oder diese Buchhaltung zugänglich ist; als zusätzliche Voraussetzung soll an diesem Ort auch ein Teil der bewilligten Vorgänge durchgeführt werden;

- Form und Inhalt des Antrags sowie der Bewilligung;
- die Einhaltung der AEO-Kriterien zumindest dann, wenn mehr als ein Mitgliedstaat beteiligt ist;
- den Konsultationsprozess und den Informationsaustausch mit anderen Zollbehörden, soweit diese an dem Verfahren beteiligt sind;
- die Zollverfahren, für welche die Selbstveranlagung bewilligt werden kann;
- die Regelung der vom Bewilligungsinhaber vorzunehmenden Förmlichkeiten (Anschreibung, Mitteilungen) einschließlich der Fristen, soweit diese Förmlichkeiten und Fristen von den Vorschriften für das Anschreibeverfahren abweichen;
- die Überprüfung und ggf. Aussetzung, Änderung oder Rücknahme der Bewilligung.

Außerdem ist zu klären, inwieweit Einzelheiten im EU-Recht oder aber von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Bewilligung (einschließlich der Bedingungen in Bezug auf VuB-Waren) festgelegt werden sollen.

IX. Ausblick

Die Einführung der Selbstveranlagung im Zollrecht ist ein großer Schritt in Richtung auf systemorientierte – anstelle von transaktionsbezogenen – Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen. Da die Zollbehörden ohnehin nicht alle Waren kontrollieren können und das Volumen des internationalen Handels ständig ansteigt, ist eine Partnerschaft zwischen vertrauenswürdigen Wirtschaftsbeteiligten und den Zollbehörden erforderlich. Diese Partnerschaft hat zur Folge, dass bestimmte Zollförmlichkeiten und Zollkontrollen Wirtschaftsbeteiligten übertragen werden, die in der Lage sind, die Einhaltung der Zoll- und sonstigen Einfuhr- und Ausfuhrvorschriften zu garantieren. Eine solche Übertragung bedarf einer sorgfältigen Analyse und eines vorsichtigen Vorgehens, insbesondere weil auch andere Rechtsbereiche – wie z.B. die Einfuhrumsatzsteuer sowie Verbote und Beschränkungen – betroffen sind. Als erster Schritt sollten solche Vereinfachungen nur in einem beschränkten Umfang und nur für besonders vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte vorgesehen werden. Ferner müssen die unterschiedlichen Vorstellungen aller Beteiligten zu einer gemeinsamen Lösung zusammengeführt werden. Bis zur Annahme der Durchführungsbestimmungen zu Art. 116 MZK können sich deshalb noch wesentliche Änderungen gegenüber den hier vorgestellten Überlegungen ergeben.

Plenumsdiskussion „Selbstbewertung und Überwachung – Theorie und Praxis“

**zu den Referaten von Christian Schaade, Frank Görtz,
Frank Heijmann und Michael Lux**

**Moderation: Prof. Dr. Peter Witte
FH des Bundes, Münster**

**Zusammengefasst von Rechtsanwalt Heiko Panke
Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Nach den Vorträgen von Christian Schaade (Leitender Regierungsdirektor, Bundesfinanzdirektion Nord, Hamburg), Frank Görtz (Director International Trade, Lufthansa Technik AG, Hamburg), Frank Heijmann (Counsellor Customs and International Affairs, Finanzministerium NL) und Michael Lux (Referatsleiter TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel), eröffnete Prof. Dr. Peter Witte (Fachhochschule des Bundes, Münster) die Diskussion.

Herr Ottmar Böhm (Hauptbereich ZB Taxes and Customs, Thyssen Krupp AG, Essen) griff das Anschreibeverfahren und die damit beim Zoll verbundene Arbeit zur Selbstauskunft auf. Er selbst hätte sich gewünscht, den Fragebogen bereits im Vorfeld über die Verbände diskutieren zu können, da insbesondere bei juristischen Personen viele Fragen eine Selbstverständlichkeit seien. Wenn man jedes Jahr vom Wirtschaftsprüfer ein Testat bekäme und beantworten müsse, ob man ordentliche Bücher führe, stelle sich die Frage, ob diese Fragen jährlich gestellt werden müssen.

Ferner äußerte sich Herr Böhm zur Prüfungspflicht und dem diesbezüglichen Aufwand bei ATLAS. Bis zur „Scharfschaltung“ von ATLAS habe man eine gewisse Eigenverantwortung besessen, da die Verwaltung selbst über keine Unterlagen verfügte. Das Unternehmen musste sicherstellen, dass einzelne Vorgänge geprüft werden konnten. Nunmehr sei mit ATLAS ein „Daten-Ping-Pong“ eingeführt worden, das selbst im Anschreibeverfahren bestünde.

Herr Böhm formulierte die Frage, ob es für den einzelnen ATLAS-Nutzer überhaupt eine Überprüfungspflicht gebe, wenn das nationale ATLAS den Rahmen des Anschreibeverfahrens nur auf eine vorzeitige Überlassung reduziert hat. Ferner wollte er wissen, ob es in diesem Bereich möglicherweise Vereinfachungen gebe, indem man die für die meisten Unternehmen nicht relevanten Daten gänzlich streicht und dadurch den Aufwand erheblich reduzieren würde.

Herr Christian Schaade antwortete Herrn Böhm, dass dieser Aufwand nicht betrieben werden würde, wenn er aus Sicht der Verwaltung nicht für erforderlich gehalten werden würde. Er sei selbst zwar nicht in den Prozess des Anschreibeverfahrens bei ATLAS eingebunden gewesen, gehe aber davon aus, dass man während des langen Prozesses der Meinungsbildung sicherlich zu dem Ergebnis gekommen sei, dass diese Form der Durchführung notwendig sei.

Herr Michael Lux merkte ergänzend zu der Antwort von Herrn Schaade an, dass das Problem aus seiner Sicht an einer anderen Stelle bestehe. Man habe ein ECS-System eingeführt und versuche durch zahlreiche Verordnungen Vereinfachungen zu generieren, doch genau damit käme die IT nicht zurecht. Er sah die Verantwortung an dieser Stelle gleichwohl auf die einzelnen Mitgliedstaaten und die Kommission verteilt, da das ECS-System eine vereinfachte Anmeldung nicht vorsehe. Er habe selbst immer darauf gedrängt, eine vereinfachte Ausfuhranmeldung im System einzupflegen, doch die IT-Experten der Mitgliedstaaten hätten den geringen Nutzen einer solchen Lösung eingewandt. Er selbst habe Verständnis dafür, dass Deutschland sich dagegen entschieden habe, ein vereinfachtes Verfahren anzubieten. Wenn für 50% der Ausfuhren, die nicht über Deutschland die Gemeinschaft verlassen, sondern über einen anderen Mitgliedstaat, diese Möglichkeit nicht angeboten werden würde, warum sollte Deutschland für die anderen 50% der Ausfuhren, die direkt aus Deutschland die Gemeinschaft verlassen, ein vereinfachtes Verfahren schaffen? Herr Lux wies darauf hin, dass dies in Österreich anders sei.

Es sei jedoch geplant, so Herr Lux, das ECS-System um die vereinfachte Zollanmeldung zu erweitern. Gleichwohl merkte er an, dass man in diesem Fall wohl trotzdem enttäuscht sein werde, denn die Anzahl der Datenelemente würde sich trotzdem nur sehr gering reduzieren. Man habe dann formal die rechtlichen Anforderungen verwirklicht aber praktisch nur einen geringen Gewinn.

Der Moderator, Herr Prof. Dr. Peter Witte, merkte ergänzend zu dem Beitrag von Herrn Lux an, dass zur Frage der Verantwortung und der Aufteilung der Verantwortung, dies in Zukunft wahrscheinlich die Gerichte entscheiden werden. Früher sei die Arbeit allein gemacht worden, heute seien die Zollverwaltungen eingeschaltet.

Er lenkte die Diskussion sodann auf das Thema der Selbstveranlagung und wollte von Herrn Lux wissen, was im Jahr 2013 sein wird.

Herr Lux verwies darauf, dass man derzeit alles dafür tue, dass die Selbstveranlagung im Juli 2013 anwendbar sein wird, so wie es auch im Gesetz stehe. Hierzu werde es auch Durchführungsvorschriften geben, die im Amtsblatt erscheinen werden. Er selbst sah jedoch Schwierigkeiten darin, dass von allen Seiten gefordert werde, den Aspekt der Sicherheit nicht zu vernachlässigen, um zu vermeiden, dass niemand mehr die Selbstveranlagung kontrolliere. Aus seiner Sicht wolle man mit umfangreichen Informationen die Einhaltung aller bestehenden Verordnungen überwachen, wobei jedoch die Gefahr bestehe, dass „datenhungrige“ Kollegen bereichsübergreifend über diese Daten verfü-

gen möchten und möglicherweise durch die Forderung von großen Datenmengen Vereinfachungen zunichte gemacht werden.

Diese Gefahr bestehe insbesondere durch die sich durch die IT ergebenden Möglichkeiten, die einige möglicherweise nutzen möchten. Herr Lux führte beispielhaft an, dass im manuellen Verfahren nur der Eindruck erweckt werde, als würde man alles kontrollieren, dies tatsächlich jedoch nicht der Fall sei. Die IT könne jedoch nunmehr eine umfassende Kontrolle ermöglichen, wodurch Vereinfachungen ebenfalls wieder zunichte gemacht werden könnten.

Der Moderator, Herr Prof. Dr. Peter Witte, schloss sodann die Diskussion zu dem Themenkomplex der Selbstveranlagung und griff einen Beitrag von Herrn Heijmann für die Diskussion auf, der zuvor in seinem Vortrag die Effizienz der Zollabwicklung und das diesbezügliche Einsparpotential thematisierte.

Herr Frank Görtz merkte zu Herrn Heijmanns Beitrag an, dass er auch gerne 8 Sekunden in Deutschland gehabt hätte und griff diesen Aspekt im Rahmen der Harmonisierung auf.

Bei den deutschen Behörden bestehe bei der Ausfuhr eine durchschnittliche Wartezeit von bis zu 2 Stunden für jeden Ausfuhrvorgang. So habe Herr Heijmann von einer Vielzahl von Daten gesprochen, für die es jedoch aus Sicht von Herrn Heijmann keine Vereinfachungen gebe. Herr Görtz kam in diesem Zusammenhang auf die große E-Freight-Initiative zu sprechen, mit der die Abwicklung im Frachtbereich elektronisch erfolgen könne. Derzeit bestehe jedoch sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU das große Problem, dass die Zollverwaltungen häufig die Vorlage von Rechnungen verlangen, obwohl man selbst, damit meinte Herr Görtz die Lufthansa Technik AG, keine Kauf- oder Verkaufsgeschäfte durchführe. In diesem Fall müsse man Pro-forma-Rechnungen erstellen, nur damit die Zollverwaltung über einen Beleg verfüge, auf dem ein bestimmter Beitrag stehe.

Darüber hinaus gestatte es die rechtliche Situation, anstelle der zahlreichen Anschreibungsmitteilungen täglich Systeme zur Verfügung zu stellen, bei denen die Zollverwaltungen ein Leserecht haben. Dies sei ein echter Schritt, so Herr Görtz.

Auf den Beitrag von Herrn Görtz erwiderte Herr Frank Heijmann, dass ihm die großen Initiativen bekannt seien und die Ideen bereits bei einem englischen Kollegen im Rahmen des „INTEGRITY“-Projektes gewachsen seien. Dort versuche die Wirtschaft, die Transparenz der Logistikkette zu erhöhen und Vorgänge in einem System zu erfassen. In der Luftfracht sei man bereits sehr weit. Aufgrund der Anforderungen der Vereinigten Staaten sei man auch in den letzten zehn Jahren im Bereich der Container-Fracht fortgeschritten, allerdings sei die weltweite Containerfracht derzeit noch nicht so weit wie die Luftfracht.

Der Moderator nahm abschließend noch zwei Wortmeldungen entgegen. Eine Wortmeldung richtete sich an Herrn Lux und warf die Frage auf, ob ab dem 1.1.2011 in der gesamten EU elektronisch vorangemeldet wird? Die Frage wurde zunächst zurückgestellt.

Herr Junker (Vorsteher des HZA Nürnberg) merkte ergänzend an, dass der Bundesdurchschnitt für die Bearbeitungsdauer für Ausfuhrvorgänge ca. 4,5 Minuten sei und bei ihm im HZA gebe es eine Zolldienststelle, die Vorgänge in 1,6 Minuten bearbeite. Von 2 Stunden sah er die Verwaltung weit entfernt.

Herr Lux beantwortete daraufhin die Frage nach der elektronischen Anmeldung ab dem 1.1.2011. Es sei so, dass die summarische Eingangsanmeldung vom Beförderer abgegeben werden müsse, der die Waren in das Zollgebiet verbringt. Im Seeverkehr sei dies die Schifffahrtlinie, im Luftverkehr die Luftfahrtlinie und Lkw-Verkehr, soweit es ein inländisches Unternehmen sei, das inländische Unternehmen.

Herr Lux betonte ferner, dass die Änderung ab dem 1.1.2011 wirksam werde und die elektronische Anmeldung ab diesem Zeitpunkt nicht mehr auf freiwilliger Basis erfolge. Die Erfahrung habe gezeigt, dass freiwillige Mechanismen oftmals nicht zum Erfolg führen.

Andere Wirtschaftsbeteiligte seien aufgrund der Daten jedoch auch betroffen, da dem Beförderer bei der Einfuhr die erforderlichen Daten zur Verfügung gestellt werden müssen. Beim Warenausgang sei dies anders, da fast alles über die Ausfuhranmeldung laufe und alle gesetzlichen Regelungen bereits anwendbar sind. Im Übrigen seien die Fälle, in denen eine summarische Ausgangsmeldung abgegeben werden müsse, durchaus überschaubar.

Der Moderator bedankte sich für die rege Teilnahme und schloss die Diskussion.

Risikomanagement als Rechtsproblem

Dr. Lothar Harings¹⁾
Graf von Westphalen, Hamburg/Brüssel

A. Einführung

Das Risikomanagement der Zollbehörden beinhaltet drei Formen des Dialogs zwischen Zoll und Wirtschaft: Der Zoll spricht mit den Unternehmen, er spricht nicht selten über die Unternehmen und zuweilen erzwingt er das Gespräch, indem er Unternehmen verpflichtet, Informationen herauszugeben. Während der Dialog miteinander rechtlich unverfänglich erscheint, verbergen sich hinter den beiden anderen Formen ernsthafte Rechtsprobleme, die im weitesten Sinne die „Persönlichkeit“ der Unternehmen betreffen. Es geht um die staatliche Sammlung, Speicherung, Verarbeitung und den Austausch von Informationen über Wirtschaftsbeteiligte und deren Waren.

Diesen Maßnahmen und den mit ihnen verbundenen Rechtsproblemen wird zu Unrecht die Aufmerksamkeit der beteiligten Kreise verwehrt. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen seit jeher die eigentlichen Zollkontrollen und deren rechtlichen Folgen. Das Risikomanagement findet jedoch im Vorfeld dieser Kontrollen statt und sein Eingriffscharakter wird verkannt. Die datenmäßige Entblößung der Wirtschaftsbeteiligten wird von den deutschen und europäischen Normgebern und den ausführenden Zollbehörden als notwendige „Eintrittskarte“ in den internationalen Warenhandel verstanden, getreu dem Motto, „wer nichts zu verbergen habe, der habe auch nichts zu befürchten.“

Streiter für die Abwehrrechte der Wirtschaftsbeteiligten gegen staatliche Maßnahmen gibt es wenige. Aus diesem Grund sind rechtliche Grundlagenfragen, wie die rechtliche Einordnung des Risikomanagements und damit auch die rechtliche Verteidigung gegen Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement weitgehend unbeantwortet. Andernorts ruft staatliches Datensammeln und Datenspeichern heftige Reaktionen hervor, man denke nur an die Speicherung der Fluggastdaten durch die USA, die Videoüberwachung öffentlicher Plätze oder die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsdaten. Diese Prozesse führen schließlich zur Klärung wichtiger Fragen durch die Gerichte. Die Entwicklung des „Persönlichkeitsrechts der Unternehmen“²⁾ steht hingegen immer noch am Anfang.

1) Unter Mitwirkung von Rechtsreferendar Hartmut Henninger, Bucerius Law School, Hamburg.

2) Vgl. zur Entwicklung dieses Rechts bis 2008 Harings/Classen, Europäische Informationsverwaltung durch behördliche Risikoanalyse, EuZW 2008, S. 295ff.; Harings, Rechtsschutz von Unternehmen beim (internationalen Informationsaustausch der Zollbehörden, in Henke/Gellert (Hrsg.): Zoll im Wandel vom Abgabenum Sicherheitsrecht?, Witten 2007, S. 39ff.

In diesem Beitrag soll daher das Risikomanagement der Zollbehörden aus rechtlicher Sicht auf den Prüfstand gestellt werden. Das zollbehördliche Risikomanagement stellt sich in der verwaltungsrechtlichen Terminologie als Gefahrerforschungsmaßnahme dar, die sich einer Methode bedient, die der Rasterfahndung gleicht (B). Die Erörterung der Rechtsprobleme beginnt mit der Identifizierung des richtigen (verfassungs-)rechtlichen Anknüpfungspunkts, dem Recht der Unternehmen auf informationelle Selbstbestimmung (C.1). Aus dem Vergleich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur informationellen Selbstbestimmung von natürlichen Personen ergeben sich Kriterien für die Rechtfertigung von Gefahrerforschungseingriffen, denen die Regelungen des Risikomanagements und deren Umsetzung durch die Zollbehörden genügen müssen (C.2). Besondere Aufmerksamkeit widmet der Beitrag schließlich unter dem Schlagwort „Pflicht zur Freiwilligkeit“ der Frage, wie die Freiwilligkeit der Preisgabe von Daten zu beurteilen ist, wenn sie wirtschaftlichen Zwängen folgt (C.3).

B. Das Risikomanagement der Zollverwaltung

Das Risikomanagement wurde im Zuge der sog. „zollbezogenen Sicherheitsinitiative der Europäischen Union“³⁾ im Jahr 2005 als neu gefasster Art. 13 in den Zollkodex (ZK) integriert.⁴⁾ Weitere Änderungen im Rahmen dieser Initiative betrafen die Einführung des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (Art. 5a ZK) und die Pflicht der Wirtschaftsbeteiligten, den Zollbehörden noch vor der Ausfuhr der Waren aus der EU bzw. deren Einfuhr in die EU Informationen über die betreffenden Waren zu übermitteln (Art. 36a ff. ZK).⁵⁾ Ziel der Änderung war es, die Sicherheit der Lieferkette zu erhöhen. Nach den Erwägungsgründen der Verordnung sollte dabei jedoch das richtige Gleichgewicht zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen für den rechtmäßigen Handel gewahrt bleiben. Die entsprechenden Änderungen der Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZK-DVO) wurden Ende 2006 vorgenommen.⁶⁾

1. Regelung des Risikomanagements im Zollkodex

Sowohl der Begriff „Risiko“ als auch der Begriff „Risikomanagement“ sind nunmehr in Art. 4 Nr. 25 und Nr. 26 ZK legal definiert. „Risiko“ beschreibt demnach die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines rechtswidrigen Vorfalls im Zusammenhang mit dem Eingang oder dem Ausgang von Waren, wobei die das Risiko beeinflussenden Faktoren die

3) KOM (2003) 452 vom 24.7.2003.

4) Änderungs-VO (EG) Nr. 648/2005 vom 13.4.2005 (ABl. L 117/13).

5) Zum Sicherheitspaket vgl. Hölscher, Novellierung des Zollrechts durch Einführung des Risikomanagements, BB 2005, S. 2444ff.; Witte, Zollkodex 2005, AW-Prax 2005, S. 236ff.

6) VO (EG) Nr. 1875/2006 vom 18.12.2006 (ABl. L 360/64).

Ware selbst, der Einführer oder Ausführer oder beide sind.⁷⁾ Das Risiko betrifft also sowohl das Waren- als auch das Beteiligtenrisiko. „Risikomanagement“ schließlich meint

*„die **systematische Ermittlung** des Risikos und Durchführung aller zur Begrenzung des Risikos erforderlichen Maßnahmen. Dazu gehören Tätigkeiten wie das **Sammeln von Daten und Informationen, die Analyse und Bewertung von Risiken**, das Vorschreiben und Umsetzen von Maßnahmen sowie die regelmäßige Überwachung und Überarbeitung dieses Prozesses und seiner Ergebnisse auf der Basis internationaler, gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Quellen und Strategien.“*

(Hervorhebungen durch den Autor)

Die Maßnahmen des Risikomanagements sind daher ebenfalls waren- und beteiligtenbezogen. Bei der rechtlichen Bewertung des Risikomanagements ist zwischen diesen beiden Risikokategorien zu unterscheiden.⁸⁾

Die rechtliche Verankerung des Risikomanagements findet sich in Art. 13 ZK und den Art. 4f-4j ZK-DVO. Nach Art. 13 Abs. 2 ZK sollen sich Zollkontrollen auf eine Risikoanalyse unter Verwendung automatisierter Datenverarbeitungssysteme stützen. Zu diesem Zweck erstellen die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission ein elektronisches System für die Umsetzung des Risikomanagements. Der gemeinsame Rahmen, einschließlich gemeinsamer Kriterien und prioritärer Kontrollbereiche, sollte nach dem Ausschussverfahren festgelegt werden. Die Vorstellungen der Gesetzgeber von dem gemeinsamen Rahmen des Risikomanagements lassen sich in den genannten Bestimmungen der ZK-DVO ablesen. Hinsichtlich der Datenübermittlung heißt es dort in Art. 4g ZK-DVO:

(1) Das Risikomanagement auf Gemeinschaftsebene nach Art. 13 Abs. 2 des Zollkodex wird nach einem gemeinsamen elektronischen Rahmen für das Risikomanagement durchgeführt, der folgende Elemente umfasst:

a) ein gemeinschaftliches Zollrisikomanagementverfahren für die Durchführung des Risikomanagements, das für die Übermittlung aller risikobezogenen Informationen, die zur Verbesserung der Zollkontrollen beitragen würden, zwischen den Zollbehörden der Mitgliedstaaten und der Kommission zu verwenden ist; [...]

7) „Risiko: die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalls im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen dem Zollgebiet der Gemeinschaft und Drittländern befördert werden, sowie im Zusammenhang mit dem Vorhandensein von Waren ohne Gemeinschaftsstatus, sofern dieser Vorfall 1) die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder 2) den finanziellen Interessen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten schadet oder 3) die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet;“

8) Siehe unten C., 1., 1.1.

(2) Die Zollbehörden tauschen nach dem in Abs. 1 Buchstabe a) genannten Verfahren in folgenden Fällen risikobezogene Informationen aus:

- a) wenn eine Zollbehörde die Risiken als beträchtlich einschätzt und eine Zollkontrolle für erforderlich erachtet und die Kontrolle ergeben hat, dass der Vorfall nach Art. 4 Nr. 25 des Zollkodex eingetreten ist;*
- b) wenn die Kontrolle zwar nicht ergeben hat, dass der Vorfall nach Art. 4 Nr. 25 des Zollkodex eingetreten ist, die Zollbehörde jedoch der Auffassung ist, dass ein hohes Risiko an einem anderen Ort in der Gemeinschaft besteht.*

Es wird zu untersuchen sein, inwieweit diese Bestimmungen als Grundlage für die Maßnahmen des Risikomanagements ausreichen.⁹⁾

2. Die „ZORA“ als in Deutschland verantwortliche Stelle

Das Risikomanagement wird in Deutschland (auch) von der Zentralstelle Risikoanalyse Zoll („ZORA“) der Zollverwaltung durchgeführt. Die ZORA wurde am 1.1.2002 auf der Grundlage des § 17a des Zollverwaltungsgesetzes¹⁰⁾ eingerichtet und hat ihren Sitz in Münster. Die Zentralstelle ist organisatorisch der Bundesfinanzdirektion West angegliedert und fachlich unmittelbar dem Bundesministerium der Finanzen unterstellt. Ihre Aufgabe ist die Durchführung der Risikoanalysen, die Erstellung von entsprechenden Kontrollmaßnahmen und der Datenaustausch mit anderen nationalen und europäischen Behörden.

Damit ist die ZORA die „Spinne im Netz“ des Risikomanagements. Bei ihr laufen Informationen aus unterschiedlichsten Quellen zusammen, sie hat Zugriff auf zollamtliche und amtliche Vermerke, ZEUS, Prüfberichte, nicht näher bestimmte „sonstige Quellen“, COMEXT und AIDA/RIS und erhält Daten von der EU, OLAF und der Generaldirektion TAXUD.¹¹⁾ Diese personen-/unternehmens- und warenbezogenen Informationen wertet ZORA elektronisch aus und erstellt Risikoprofile, die gespeichert, an Zolldienststellen weitergegeben und in ATLAS eingespielt werden. Sie sind Grundlage entsprechender Zollkontrollen durch die zuständigen Zollämter. Der Datenaustausch findet vor allem mit dem Zollkriminalamt, den Zollfahndungsämtern, den Zollämtern, den Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten sowie den Steuerverwaltungen der Länder und der anderen Mitgliedstaaten statt. Sie ist ein Lehrbeispiel für den Grundsatz: „Polizeiliches Handeln ist zentral Informationsverarbeitung.“¹²⁾

9) Zu Einzelheiten über die praktische Ausgestaltung des Risikomanagements siehe Elsner, Europäische Strategien des Risikomanagements im globalen Handel, in Henke (Hrsg.): EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement, Witten 2004, S. 119 ff.; Henke, in Witte (Hrsg.), Zollkodex, 5. Aufl. 2009, Art. 13 Rn. 20ff.

10) Zweites Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze vom 31.10.2003, BGBl. I S. 2146; zur Gesetzesbegründung siehe BT-Drs. 15/1060, S. 9f.

11) Vgl. Monatsbericht des BMF, September 2006, S. 63 (64); Eigendarstellung der ZORA unter: http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C6762803_L20.pdf (letzter Abruf: Juni 2010).

12) Gusy, Polizeirecht, 6. Aufl. 2006, Rn. 185.

3. Charakteristika der Tätigkeit von „ZORA“

Die von ZORA durchgeführte Risikoanalyse ist den eigentlichen Zollkontrollen vorgelagert. Mit ihrer Hilfe wird erst festgelegt, welche Wirtschaftsbeteiligten oder Waren einer Kontrolle unterzogen werden sollen. Die ZORA dient damit nur mittelbar der Abwehr von Gefahren, ihre Aufgabe ist es vielmehr, herauszufinden, wo Gefahren lauern könnten. Beim Risikomanagement handelt es sich somit nicht um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr, sondern eher eine Gefahrerforschungsmaßnahme bzw. Verdachts- oder Verdächtigengewinnungsmaßnahme.

Die Vorgehensweise der ZORA erinnert dabei – ihrem Ansatz nach – unweigerlich an die in den 70er-Jahren im Kampf gegen den Terrorismus entwickelten Methoden der Rasterfahndung.¹³⁾ Bei der Rasterfahndung lassen sich Behörden „von anderen öffentlichen und privaten Stellen personenbezogene Daten übermitteln, um einen automatisierten Abgleich (Rasterung) mit anderen Daten vorzunehmen. Durch den Abgleich soll diejenige Schnittmenge von Personen ermittelt werden, auf welche bestimmte, vorab festgelegte Merkmale zutreffen.“¹⁴⁾ Nicht anders geht die ZORA vor. Auch ihre Aufgabe ist das „Data-Mining“, also das Erkennen von Mustern in unüberschaubaren Datensätzen und das Herausfiltern von Personen oder Waren, für die bestimmte, vorher festgelegte Kriterien gelten.¹⁵⁾

In einem Punkt geht die Methode der ZORA jedoch über die klassische polizeiliche Rasterfahndung hinaus. Diese zeichnet sich nämlich dadurch aus, dass die Zusammenführung der Daten aus einem bestimmten Anlass geschieht und eine einmalige Rasterung zur Folge hat. Die Risikoanalyse des Zolls hingegen basiert auf einer dauerhaften Durchforstung der unterschiedlichen Datensätze.

Nach dieser Einordnung des Risikomanagements stellt sich sogleich die Frage nach dem Eingriffscharakter und der Rechtfertigung der Maßnahme. Dies sind jedoch nicht die einzigen Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Tätigkeit der ZORA.

C. Rechtsprobleme

Das Risikomanagement des Zolls wirft einen bunten Strauß von rechtlichen Fragen auf. Die Wichtigste ist diejenige nach dem richtigen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkt, denn sämtliche Anforderungen an die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des Risikomanagements sind mit Blick auf diesen zu bestimmen.

13) Den Begriff Raster verwendet der Zoll in diesem Zusammenhang auch selbst, Monatsbericht des BMF, September 2006, S. 63 (64).

14) So die Beschreibung des BVerfG, NJW 2006, S. 1939; nach Ansicht des BVerfG ist die präventive Rasterfahndung eine klassische Verdachtsgewinnungsmaßnahme, S. 1944; zur Einordnung der Rasterfahndung siehe auch Kutscha, LKV 2008, S. 481 (483).

15) Näheres zur Methode der ZORA: Zoll aktuell, Nr. 5.06, S. 6ff.; Monatsbericht des BMF, September 2006, S. 63ff.

1. Der richtige juristische Anknüpfungspunkt

Die Schwierigkeiten bei der Bestimmung des richtigen juristischen Anknüpfungspunktes rühren daher, dass die Maßnahmen des Risikomanagements vom Betroffenen nicht unmittelbar physisch wahrgenommen werden. Anders als eine tatsächliche Kontrollmaßnahme des Zolls finden die Vorfeldmaßnahmen im Verborgenen statt und bedienen sich technischer Hilfsmittel. Bei den Wirtschaftsbeteiligten herrscht daher eher ein Gefühl von diffuser Belastung. Dies heißt aber nicht, dass die Maßnahmen etwa keine verfassungsrechtliche Relevanz hätten.

1.1 Unterscheidung zwischen waren- und beteiligtenbezogenen Informationen

Eine wichtige Unterscheidung ist in diesem Zusammenhang vorweg zu treffen. Soweit von einem „Persönlichkeitsrecht der Unternehmen“ zu reden sein wird, kann dies nur individuell unternehmensbezogene Daten betreffen. Die Sammlung und der Austausch von warenbezogenen Informationen ist hingegen grundsätzlich unbedenklich, weil es sich dabei nur um statistische Tätigkeiten handelt, die keinen Bezug zu einem individuellen Wirtschaftsbeteiligten haben und folglich auch nicht in seine Rechte eingreifen können.

Dieser Befund lässt sich auch nicht mittels der „Ausstrahlung“ dieser warenbezogenen Tätigkeiten auf individualisierte Beteiligte überwinden. Eine solche Ausstrahlung findet beispielsweise statt, wenn der Zoll feststellt, dass mehrfach die Zollwerte von bestimmten Textilien beim Import zu niedrig angesetzt oder falsche Angaben zum Ursprung der Erzeugnisse gemacht wurden. Diese Feststellungen haben eine Erhöhung der Kontrolldichte bei diesen Waren zur Folge, die nicht nur die „Störer“, sondern faktisch alle Einführer betrifft. Von einer rechtlichen Betroffenheit, die ein Abwehrrecht verleihen könnte, ist gleichwohl nicht auszugehen. Dies ergibt sich aus dem Vergleich mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Klagebefugnis von Einführern in Fällen von Anti-Dumpingzöllen auf Drittlandswaren. Auch wenn diese Maßnahmen eine individualisierbare Gruppe von Wirtschaftsbeteiligten treffen, sind diese nicht im Rechtssinne „individuell betroffen“ und können sich daher regelmäßig nicht gegen die Antidumping-Verordnung selbst, sondern nur gegen ihre persönliche Inanspruchnahme im Einfuhrabgabenbescheid zur Wehr setzen.¹⁶⁾

Das warenbezogene Risikomanagement greift somit nicht in Rechte von Unternehmen ein, von Bedeutung sind allein die beteiligtenbezogenen Maßnahmen.

1.2 Beteiligtenbezogene Maßnahmen des Risikomanagements

Die Maßnahmen des Risikomanagements sind auch beteiligtenbezogen. So heißt es etwa in Art. 4h ZK-DVO:

16) Lukas/Scharf/Schnichels, in Dausen (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 24. EL 2009, Rn. 437 m.w.N. zur Rechtsprechung.

*„Die gemeinsamen prioritären Kontrollbereiche umfassen bestimmte zollrechtliche Bestimmungen, Arten von Waren, Verkehrswege, Verkehrsträger oder **Wirtschaftsbeteiligte**, die während eines bestimmten Zeitraums in höherem Maße der Risikoanalyse und Zollkontrollen zu unterwerfen sind.“*

(Hervorhebung durch den Autor)

Der Wirtschaftsbeteiligte ist somit auch selbst Gegenstand der Risikoanalyse. Einfließen werden vor allem seine bisherigen Verstöße gegen das Zollrecht. Aber, wie sich etwa bei den im Rahmen einer AEO-Beantragung zu liefernden Informationen zeigt, werden offenbar zusätzliche Informationen herangezogen, die mittelbar auf das mit dem Wirtschaftsbeteiligten verbundene Risiko schließen lassen, wie etwa dessen Liquidität.¹⁷⁾

1.3 Das Unternehmensgrundrecht auf informationelle Selbstbestimmung

Der richtige juristische Anknüpfungspunkt hinsichtlich der Sammlung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung beteiligtenbezogener Informationen ist das Unternehmensgrundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Wie auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung,¹⁸⁾ handelt es sich bei diesem Recht nicht um ein selbstständiges Grundrecht. Es ist vielmehr das Ergebnis einer an den (insbesondere technischen) Wandel angepassten Interpretation der entwicklungs offenen Normen des Grundgesetzes. Das Unternehmensgrundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist noch nicht in dem Maße konkretisiert wie das allgemeine Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Gleichwohl findet in der Rechtsprechung seit Jahren eine Entwicklung statt, die diesem Recht zunehmend Konturen verleiht. Bemerkenswerterweise ist dieser Trend sowohl in der nationalen Rechtsprechung als auch bei europäischen Gerichten zu beobachten.¹⁹⁾

1.3.1 Rechtsprechung deutscher Gerichte

Die schlichte Anwendung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG auf Unternehmen scheidet aus, da das Grundrecht auf der Menschenwürde basiert. Zur Übertragung der Grundsätze dieses Rechts auf Unternehmen lassen sich zwei Begründungen anführen: Zum einen könnte sie dadurch gerechtfertigt sein, dass es letztlich immer natürliche Personen sind, die hinter einem Unternehmen stehen (Art. 19 Abs. 3 GG), zum anderen ließe sie sich aufgrund der Freiheit und dem Schutz wirtschaftlicher Betätigung nach den Art. 12 Abs. 1

17) Für die Beantragung des AEO-Status müssen Unternehmen eine Vielzahl von Informationen preisgeben, siehe unter 3.

18) Di Fabio, in: Maunz/Dürig (Hrsg.): Grundgesetz, Bd. I, Lfg. 39 2001, Rn. 173.

19) Das langsame Umdenken fand z.B. in § 1 I 2 der Postdienste-Datenschutzverordnung seinen Niederschlag: „Dem Postgeheimnis unterliegende Einzelangaben über juristische Personen stehen personenbezogenen Daten gleich“; nach dem österreichischen Datenschutzgesetz ist Betroffener auch jede juristische Person oder Personengemeinschaft, deren Daten verwendet werden.

bzw. Art. 14 Abs. 1 GG stützen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) legt sich in dieser Hinsicht nicht eindeutig fest,²⁰⁾ anders das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG):

„Es kann hier auf sich beruhen, ob dieses Grundrecht, soweit es aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG folgt, wegen der Bezugnahme auf die Menschenwürde der Klägerin als juristische Person des privaten Rechts überhaupt zugute kommt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich auch aus Art. 14 GG, auf den sich die Klägerin gemäß Art. 19 Abs. 3 GG zu berufen vermag.“²¹⁾

Daraus folgt, dass sich Unternehmen in gewissem Maß auf informationelle Selbstbestimmung berufen können. Die Erhebung, Übermittlung, Speicherung und Nutzung unternehmensbezogener Daten stellt in jedem Fall einen Grundrechtseingriff dar, der nur unter den vom BVerfG vorgegebenen Umständen erlaubt ist. Es bedarf einer

„gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.“²²⁾

1.3.2 Rechtsprechung europäischer Gerichte

Ein Grund- bzw. Menschenrecht auf Privatheit und Datenschutz ist auch auf europäischer Ebene anerkannt. Es findet sich sowohl in Art. 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarates (EMRK)²³⁾ als auch in den Art. 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)²⁴⁾, die am 1.12.2009 zusammen mit dem Lissabon-Vertrag in Kraft trat. Nach Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)²⁵⁾ ist die GRCh nun verbindlich und steht rechtlich mit den Gründungsverträgen auf einer Stufe. Art. 6 Abs. 2 EUV verpflichtet die EU, der EMRK beizutreten; die Grundrechte, wie sie in der EMRK gewährleistet sind, sind als allgemeine Grundsätze aber schon jetzt Teil des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3 EUV).

20) BVerfG, NJW 1988, S. 890 (893): „Die Grundrechte aus Art. 2 I in Verbindung mit Art. 1 I und Art. 14 GG, ggf. in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, verbürgen ihren Trägern Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten.“

21) BVerwGE 115, S. 319 (325f.); siehe auch VG Wiesbaden, Urteil vom 18.1.2008 in der Rs. 6 E 1559/06 (Tz. 38): „Insoweit sind auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben auch auf juristische Personen, soweit ein grundrechtlich verbürgtes Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 14 GG gegeben ist, entsprechend anzuwenden.“

22) BVerfGE 45, S. 400 (420).

23) BGBl. II S. 1054.

24) Proklamiert am 7.12.2000 in Nizza; ABl. C 364/1.

25) Vom 13.12.2007, ABl. C 306/1.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat schon frühzeitig den persönlichen Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK für juristische Personen geöffnet.²⁶⁾ Dies erkennt nun auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) an, wie er in seinem Urteil vom 14.2.2008 in der Rechtssache Varec deutlich gemacht hat:

„Zu den Grundrechten, die so geschützt sein können, gehört das in Art. 8 EMRK verankerte Recht auf Achtung des Privatlebens, das sich aus dem gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergibt und durch Art. 7 der am 7. Dezember in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestätigt wird. Insoweit geht aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hervor, dass der Begriff „Privatleben“ nicht dahin ausgelegt werden darf, dass die beruflichen und geschäftlichen Tätigkeiten natürlicher und juristischer Personen hiervon ausgeschlossen sind [...].

*Im Übrigen hat der Gerichtshof den Schutz von Geschäftsgeheimnissen als einen allgemeinen Grundsatz anerkannt.“*²⁷⁾

(Hervorhebung durch den Autor)

Diese Rechtsprechung findet Bestätigung,²⁸⁾ sodass davon auszugehen ist, dass ein Unternehmensrecht auf informationelle Selbstbestimmung auch auf europäischer Ebene in Entstehung begriffen ist.²⁹⁾

2. Die fehlende Rechtfertigung des Gefahrerforschungseingriffs

Der Eingriffscharakter der Maßnahmen des Risikomanagements wird häufig nicht zur Kenntnis genommen. Es wird mitunter die Ansicht vertreten, dass die Möglichkeiten der Zollbehörden noch viel größer seien, als diese annähmen. Demnach würden sich die Behörden durch ihre Zurückhaltung selbst blockieren. Es sei nun an der Zeit, einen noch umfassenderen Datenaustausch zwischen den Behörden zu betreiben.³⁰⁾

Ein solcher Zustand mag politisch je nach Standpunkt wünschenswert sein – es müssen jedoch zunächst die rechtlichen Grundlagen für die bestehende Praxis geschaffen werden, bevor über eine Ausweitung diskutiert wird. Unzweifelhaft sind die beteiligtenbezogenen Maßnahmen des Risikomanagements als Eingriffe in die Rechte der Unternehmen anzusehen. Die Erhebung, Speicherung, Verarbeitung und Übermittlung sind polizeiliche Vorfeldmaßnahmen und greifen in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen ein, ob diese nun natürliche Personen sind oder Unternehmen.

26) EGMR, Urteile Niemietz/Deutschland vom 16.12.1992, Serie A Nr. 251 B, § 29; siehe dazu auch Meyer-Ladewig, EMRK, 2. Aufl. 2006, Art. 1 Rn. 10.

27) EuGH, Urteil vom 14.2.2008 in der Rechtssache C-450/06, Varec, Rn. 48f.

28) Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 17.6.2010 in den Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke, GbR, Rn. 72 m.w.N.

29) Siehe dazu Harings/Classen, Europäische Informationsverwaltung durch behördliche Risikoanalyse, EuZW 2008, S. 295 (299).

30) Weerth, ZfZ 2010, S. 67f.

Die Kriterien zur Rechtfertigung dieser Eingriffe ergeben sich aus dem Unternehmensrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Da dieses noch in Entstehung begriffen ist, bleibt nur, sich an den Maßstäben des BVerfG zu orientieren, die das Gericht für vergleichbare Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aufgestellt hat. Dass die Vorgaben nicht ohne Weiteres übernommen werden können, liegt auf der Hand; den Entscheidungen können aber wertvolle Hinweise entnommen werden. Maßgeblich sind insbesondere der Beschluss des BVerfG zur präventiven polizeilichen Rasterfahndung vom 4.4.2006³¹⁾ und – soweit die Speicherung der Daten betroffen ist – die Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung vom 2.3.2010³²⁾. Im Folgenden soll keine vollumfängliche Grundrechtsprüfung unternommen werden. Vielmehr geht es darum, die sich aus den Entscheidungen ergebenden Voraussetzungen kurz vorzustellen und mit den Maßnahmen des Risikomanagements des Zolls zu vergleichen. Der Vergleich des zollrechtlichen Risikomanagements mit der Vorratsdatenspeicherung und der polizeilichen Rasterfahndung soll vor allem dafür sensibilisieren, wo die rechtlichen Probleme liegen.

2.1 Allgemeine Voraussetzungen

Wie jede Maßnahme der Eingriffsverwaltung müssen auch die Maßnahmen des Risikomanagements eine gesetzliche Grundlage haben, einen legitimen Zweck verfolgen und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet sein.³³⁾

Das Zollrecht hat diesbezüglich in den vergangenen Jahren einen Wandel vollzogen bzw. über sich ergehen lassen müssen. Die Maßnahmen dienen nicht mehr nur der Bewältigung der klassischen Aufgaben, wie der Erhebung von Ein- und Ausfuhrabgaben und der Durchsetzung von Verboten und Beschränkungen, sondern zunehmend auch der Durchsetzung von Sicherheitsinteressen.³⁴⁾ Spätestens seit der Sicherheitsinitiative der Europäischen Union³⁵⁾ steht die Zollverwaltung ganz im Zeichen der Terrorabwehr. Das Risikomanagement ist Ausdruck dieser Entwicklung. Die Maßnahmen des Risikomanagements dienen daher sowohl fiskalischen Interessen als auch Sicherheitsinteressen.

31) BVerfG, NJW 2006, S. 1939ff.

32) BVerfG, MMR 2010, S. 356ff.; die unmittelbare Bedeutung des Verfahrens für das Risikomanagement ist jedoch begrenzt, weil die Zollbehörden keinen Zugriff auf Telekommunikationsdaten der Unternehmen haben, allerdings enthält die Entscheidung wertvolle Bemerkungen zu vielen Fragen der Verwendung von Daten durch staatliche Stellen.

33) Hopfau, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.): Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Einleitung Rn. 132; BVerfG, NJW 2006, S. 1993 (1941); BVerfG, MMR 2010, S. 356 (359).

34) Vgl. dazu Henke/Gellert (Hrsg.): Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht? Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz, Witten 2007; Wolfgang/Natzel, Fortentwicklung des Zollrechts durch Sicherheitsänderung und Modernisierten Zollkodex, EuZW 2008, S. 39; KOM (2003) 452, S. 74: „Angesichts der gegenwärtigen politischen Lage, der Bedrohung durch Terrorismus und den daraus resultierenden stärkeren Sicherheitsbedürfnissen im Welthandel [...] müssen in den Zollkodex neue Verpflichtungen für die Beteiligten eingeführt werden.“

35) Siehe unter B.

Zur Sicherstellung fiskalischer Interessen eignet sich das Risikomanagement ohne Zweifel. Die Eignung zur Verminderung der Terrorgefahr hingegen wird seit jeher mit guten Gründen bestritten.³⁶⁾ Terroristen geben keine Zollanmeldungen ab und unterliegen damit nicht den Kontrollen der Zollbehörden. Denkt man etwa an die Anschläge vom 11.9.2001, ist nicht ersichtlich, wie diese durch schärfere Zollkontrollen hätten vermieden werden können, da es sich um rein innerstaatliche Vorgänge handelte. Zudem zeigt sich, z.B. an dem versuchten Anschlag auf das amerikanische Passagierflugzeug am 26.12.2009 mittels eines Flüssigkeitssprengstoffs, dass terroristische Anschläge auch durch die neuen, wesentlich schärferen Kontrollen nicht verhindert werden konnten. Allerdings ist auch nicht ausgeschlossen, dass das Risikomanagement des Zolls zur Bekämpfung der Terrorgefahr beitragen kann und die verfassungsrechtlichen Anforderungen sind ausgesprochen gering. Die bestehenden Zweifel dürfen aber nicht verschwiegen werden, denn es ist Acht zu geben, dass ein politisch gewünschter Regelungsaktivismus nicht dauerhaft und ohne Grund bürgerliche Freiheiten beschränkt. Denn ist ein Freiheitsraum einmal weggefallen, bleibt er meist verloren. Da ein Terroranschlag nie gänzlich auszuschließen ist, wird kaum je ein in Verantwortung stehender Politiker den Mut fassen, die Rücknahme einer freiheitsbeschränkenden Regelung zu fordern, die dem Anschein nach der Sicherheit dient.

2.2 *Verhältnismäßigkeit der Maßnahme*

2.2.1 *Schwere des Eingriffs*

Die Schwere des Eingriffs ist für die Bestimmung der Verhältnismäßigkeit wegen der „Je-desto-Formel“ von Bedeutung, wonach gilt: Je belastender die Maßnahme, desto schwerwiegender müssen die sie rechtfertigenden Gründe sein.³⁷⁾

Die Kriterien zur Beurteilung der Eingriffsintensität bei Verdachts- bzw. Verdächtigengewinnungsmaßnahmen im Polizeirecht sind vielfältig.³⁸⁾ Maßgeblich ist zunächst der Grad der Persönlichkeitsrelevanz der Daten.³⁹⁾ Ebenso von Bedeutung sind die Nachteile, die dem Betroffenen aufgrund der Eingriffe drohen oder nicht ohne Grund zu befürchten sind.⁴⁰⁾ Als wesentliches Kriterium hat die Rechtsprechung ferner die Unverzüglichkeit des Betroffenen herausgearbeitet. Die Eingriffsintensität sei hoch, wenn zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen.⁴¹⁾ Ohne Weiteres dürften

36) Siehe dazu Willems, in Henke (Hrsg.): Partnerschaft oder Subordination? Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex, Witten 2005, S. 136.

37) Hopfau, in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.): Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Einleitung Rn. 132 m.w.N.

38) Zum Ganzen siehe Kutscha, LKV 2008, S. 481 (483f.).

39) BVerfG, NJW 2006, S. 1993 (1942).

40) BVerfG, NJW 2006, S. 1993 (1943).

41) BVerfG, NJW 2006, S. 1993 (1944).

zu diesen Kriterien zudem die Menge der erfassten Informationen und die Speicherdauer zu zählen sein.

Im Rahmen des zollamtlichen Risikomanagements sind diese Kriterien unterschiedlich stark ausgeprägt. Problematisch erscheint vor allem, dass die Unbescholtenheit von Wirtschaftsbeteiligten diese nicht aus dem Kreis der Betroffenen ausnimmt. Sie mögen zwar letztlich eine günstige Risikoklassifizierung erhalten, dies ändert aber nichts daran, dass ihre Daten gesammelt, verwertet und gespeichert werden. Hinzu kommt, dass das System nach Auskunft der Zollverwaltung nur über eine begrenzte „Responsiveness“ verfügt, d.h. ein falscher Alarm führt nicht zu einer Verbesserung des Risikoprofils eines Unternehmens. Die durch das Risikomanagement möglicherweise ausgelösten Kontrollen sind für die betroffenen Beteiligten ein Wettbewerbsnachteil. Insbesondere wenn häufig die gleichen Beteiligten betroffen sind, kann dies bei deren mittelbar durch die Kontrollen beeinträchtigten Geschäftspartnern zur Infragestellung des Geschäftskontaktes führen; teilweise erhebliche Verzögerungen bei der Auslieferung aufgrund angeordneter Beschauren sind zu beobachten. Schließlich spricht für eine hohe Eingriffsintensität auch die große Menge an Daten, die von ZORA zusammengeführt und gespeichert wird. Deren genauer Umfang ist zudem den Betroffenen weitgehend unbekannt.⁴²⁾ Gleiches gilt im Übrigen für die Speicherdauer. Insgesamt spricht somit einiges dafür, dass das Risikomanagement einen erheblichen Eingriff in das Unternehmensrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Unklarheiten – etwa hinsichtlich des Umfangs der gesammelten Daten – gehen dabei zulasten der Rechtfertigung.

2.2.2 Schutzgüter und Gefahr

Hinsichtlich der mit den Maßnahmen geschützten Güter gilt, dass die Maßnahme umso eher gerechtfertigt ist, je höherrangig bzw. höherwertig diese sind. Ein umfassendes Datenverarbeitungs- und Datenaustauschsystem, das tief in die Rechte der Betroffenen eingreift, kann nicht aus Gründen bloßer Praktikabilität eingesetzt werden, sondern nur zum Schutze hochrangiger Rechtsgüter.

Leitet man die Schutzgüter der zollamtlichen Eingriffsverwaltung aus den Zwecken ab, kommen als solche in erster Linie die Finanzausstattung des Staates, seine Sicherheit und damit auch die Sicherheit der Bevölkerung in Betracht. Damit nimmt das Zollrecht grundsätzlich zwei außerordentlich hochrangige Güter in den Blick, deren Schutz auch weitgehende Eingriffe zu rechtfertigen vermag.⁴³⁾ Aus zwei Gründen bleiben jedoch Zweifel: Erstens beschränkt der Zollkodex das Risikomanagement nicht auf Maßnahmen zum Schutz der genannten Rechtsgüter. Ein Risiko liegt gemäß Art. 4 Nr. 25 ZK vielmehr schon dann vor, wenn ein „Vorfall“

„die ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen verhindert oder den finanziellen Interessen der Gemeinschaft

42) Siehe oben B., 2.: „sonstige Quellen“.

43) BVerfG, MMR 2010, S. 356 (362); BVerfG, NJW 2006, S. 1939 (1942).

und ihrer Mitgliedstaaten schadet oder die Sicherheit der Gemeinschaft, die öffentliche Gesundheit, die Umwelt oder die Verbraucher gefährdet.“

(Hervorhebungen durch den Autor)

Die „ordnungsgemäße Durchführung“ der Kontrollmaßnahmen vermag einen erheblichen Eingriff in das Unternehmensrecht auf informelle Selbstbestimmung sicher nicht zu rechtfertigen. Die Regelung ist also bedenklich, weil sie Eingriffe schon zum Schutze solcher Zwecke erlaubt. Zweitens ist die pauschale Bezugnahme auf ein Schutzgut nur zulässig, wenn die konkrete Fahndung durch einen konkreten Verdacht ausgelöst wird. Dies gilt insbesondere für die Bezugnahme auf das Schutzgut der „Sicherheit“. Eine allgemeine Bedrohungslage reicht dafür nicht aus, denn eine solche liegt im Grunde immer vor, weil ein terroristischer Anschlag nie gänzlich ausgeschlossen werden kann.⁴⁴⁾ Allein hinsichtlich der einfachen Verstöße gegen das Zollrecht mag die Gefährdungslage hinreichend konkret sein. Die Rechtsprechung zur Videoüberwachung öffentlicher Räume geht davon aus, dass ein hinreichender Zurechnungszusammenhang bestehe, wenn die Maßnahme an einem „Kriminalitätsbrennpunkt“ stattfindet.⁴⁵⁾ Man könnte daher argumentieren, die zahlreichen Verstöße gegen das Zollrecht, die die „ordnungsgemäße Durchführung von Gemeinschafts- oder nationalen Maßnahmen“ verhindern, seien Anlass genug für das Risikomanagement. Abgesehen davon, dass hier zwar die Gefahr hinreichend konkret sein mag, das geschützte Rechtsgut aber nicht hochwertig genug, ist zu bedenken, dass der Eingriff durch die Videoüberwachung wesentlich weniger intensiv als das Risikomanagement ist und zudem organisatorische und verfahrensmäßige Vorkehrungen getroffen wurden, die Verhältnismäßigkeit herzustellen, wie etwa die Löschung der Bänder nach 24 Stunden.

2.2.3 Organisation und Verfahren

Grundsätzlich lässt sich die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme dadurch erhöhen oder absichern, dass bei der Durchsetzung verfahrensmäßige und organisatorische Sicherungen eingebaut werden. So heißt es in der Entscheidung des BVerfG zur Vorratsdatenspeicherung:

*„Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die gesetzliche Ausgestaltung einer solchen Datenspeicherung dem besonderen Gewicht des mit der Speicherung verbundenen Grundrechtseingriffs angemessen Rechnung trägt. Erforderlich sind hinreichend anspruchsvolle und normklare Regelungen hinsichtlich der Datensicherheit, der Datenverwendung, der Transparenz und des Rechtsschutzes.“*⁴⁶⁾

44) BVerfG, NJW 2006, S. 1939 (1947).

45) VGH Mannheim, NVwZ 2004, S. 498 (503).

46) BVerfG, MMR 2010, S. 356 (Leitsatz 2); die Grundrechtsverwirklichung durch Organisation und Verfahren ist eine spezielle Ausprägung der Grundrechte als objektive Werteordnung und wurde vom BVerfG bereits in den 70er-Jahren entwickelt, vgl. Kannengießer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfau (Hrsg.): Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Vorb. v. Art. 1 Rn. 25.

Die gesetzgeberische Ausgestaltung des Risikomanagements vermag dessen verfassungsrechtliche Rechtfertigung jedoch nur bedingt zu unterstützen. So mangelt es an Transparenz. Das von den Zollbehörden verwendete Datenverarbeitungssystem stellt für die betroffenen Unternehmen weitgehend eine „Blackbox“ dar. Zwar existiert ein Auskunftsanspruch hinsichtlich der dezentralen Beteiligtenbewertung, weitergehende Ansprüche auf Informationen aus dem Bestand der Datenbank des Risikomanagements bestehen hingegen nicht.⁴⁷⁾ Zudem ist der Auskunftsanspruch nicht im Zollkodex, sondern nur in einer internen Verfahrensanweisung geregelt.⁴⁸⁾ Gleiches gilt auch für die Datenverwendung, also die Kriterien, nach denen das System entscheidet. Ein umfassendes Instrumentarium aus Auskunfts-, Änderungs- und Beseitigungsansprüchen existiert somit nicht.⁴⁹⁾ Zum Thema Datensicherheit schließlich ergibt sich nichts aus dem Zollkodex oder der Durchführungsverordnung.

2.3 Normenbestimmtheit und Normenklarheit

Diese Grundsätze sollen sicherstellen, dass den Betroffenen die Beschränkungen ihrer Rechte erkennbar sind und sie sollen die Verwaltung binden und ihr Verhalten nach Inhalt, Zweck und Ausmaß begrenzen. Das BVerfG stellt in dem Beschluss zur automatisierten Abfrage Kontostammdaten vom 13.6.2007 fest:

„Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit die spezifische Funktion, eine hinreichend präzise Umgrenzung des Verwendungszwecks der betroffenen Informationen sicherzustellen.“⁵⁰⁾

Es ist in hohem Maße zweifelhaft, ob die Regelungen des Zollkodex und der Durchführungsvorschriften⁵¹⁾ diesen Anforderungen genügen. Der Informationsaustausch mit Behörden aus den anderen Mitgliedstaaten findet statt, wenn das Risiko „hoch“ ist und zwar nach der Auffassung der Zollbehörde und auch dann, wenn eine Kontrolle gerade keinen Verstoß gegen das Zollrecht ergeben hat. Auf dieser Grundlage ist für den Beteiligten nicht erkennbar, wann seine Daten übermittelt werden. Nicht anders verhält es sich mit dem Umfang der Daten. Nach der Regel der Durchführungsverordnung können alle risikobezogenen Daten übermittelt werden, die zur Verbesserung der Zollkontrollen

47) So ist, auch nach dem Informationsfreiheitsgesetz vom 5.9.2005, BGBl. I S. 2722, von den Zollbehörden keine Auskunft zu erlangen über das Zustandekommen von Durchschnittspreisen bei der Zollwertbestimmung, sodass manche Unternehmen immer wieder in den Fokus der Ermittler geraten.

48) Vgl. Ziff. 3.9 der „Vorläufigen Verfahrensanweisung zum IT-Verfahren DEBBI“, Stand Januar 2008, unter http://www.zoll.de/e0_downloads/c0_merkblaetter (letzter Abruf: Juni 2010); dazu Harings/Stünkel, AW-Prax 2005, S. 369ff. sowie Harings (oben Fußnote 2), S. 39ff; zweifelnd auch Witte/Henke, ZK, 5. Aufl. 2009, Art. 13, Rn. 32.

49) Siehe dazu Harings/Clausen, EuZW 2008, S. 295ff.

50) BVerfG, NJW 2007, S. 2464 (2466f.).

51) Siehe unter Abschnitt C.1.

beitragen können. Einen potenziellen Beitrag zu einer wie auch immer gearteten Verbesserung der Kontrollen werden die allermeisten Informationen zu leisten imstande sein. Diese rechtliche Regelung hat keinerlei begrenzende Funktion.

2.4 Zusammenfassung

Diese kurze tour d'horizon zeigt, dass das Risikomanagement des Zolls an Rechtsfertigungsmängeln leidet. Vor allem die Kombination aus langer Speicherung und Verknüpfung der Daten macht den Eingriff zu einem schwerwiegenden. Hinzu kommt, dass auch gänzlich unbehelligte Beteiligte Gegenstand des Risikomanagements sind und der Großteil der Maßnahmen im Verborgenen stattfinden. Die Rechtfertigung der Maßnahmen ist weder auf überragende Schutzgüter noch auf konkrete Gefahren beschränkt und der Schutz der Betroffenen durch Verfahren und Organisation ist ausbaufähig und -würdig. Die Normen schließlich, die als Rechtsgrundlage dienen sollen, sind nicht hinreichend klar und bestimmt. Insgesamt ist die bestehende rechtliche Gestaltung des Risikomanagements daher bedenklich.

3. Die „Pflicht zur Freiwilligkeit“

Die Betroffenheit der Grundrechte ist auch bei „freiwilligen“ Angaben gegeben, etwa beim Informationsaustausch im Rahmen der AEO-Antragstellung nach Art. 5a ZK in Verbindung mit Art. 14a ff. ZK-DVO. Allerdings wird hier von Seiten des Zolls der Belastung der Beteiligten noch weniger Aufmerksamkeit geschenkt. Was mit den Daten geschehe, stelle keinen Eingriff dar, weil die Datenmitteilung freiwillig und in Kenntnis der Verwendung gemacht würden. Die Verarbeitung, Speicherung und Übermittlung finde daher mit Einwilligung des Beteiligten statt.

3.1 „Freiwilligkeit“ und wirtschaftlicher Zwang

Hierbei stellt sich die grundlegende Frage, ob derartige Angaben wirklich im Rechtssinne „freiwillig“ gemacht werden. Dafür spricht freilich, dass kein Wirtschaftsbeteiligter gezwungen ist, den AEO-Status zu beantragen. Wenn er sich jedoch die wirtschaftlichen Vorteile des AEO-Status zunutze machen will, kann verlangt werden, dass er „im Gegenzug“ bestimmte Einschränkungen „freiwillig“ hinnimmt. Andererseits erscheint es dann unzutreffend, von „Freiwilligkeit“ zu sprechen, wenn die Inanspruchnahme wirtschaftlicher Vorteile für ein Unternehmen zwingend ist.

Zu dieser Frage hat erst vor Kurzem die Generalanwältin Sharpston Stellung genommen.⁵²⁾ In dem Verfahren vor dem EuGH geht es um die Veröffentlichung der Namen von Subventionsempfängern. Diese haben der Veröffentlichung „freiwillig“ zugestimmt, hätten aber andernfalls auch keine Subventionen aus dem Europäischen Garantiefonds erhalten:

52) Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 17.6.2010 in den Rs. C-92/09 und C-93/09, Volker und Markus Schecke GbR.

*„In diesem Zusammenhang ist meines Erachtens zwangsläufig zu prüfen, welcher Art die behauptete Einwilligung ist; ferner muss es dem Kläger freistehen, vorzutragen, dass er entweder, auch wenn er die Einwilligung freiwillig gegeben habe, nicht zur Aufgabe des fraglichen Rechts hätte aufgefordert werden dürfen oder dass **die Einwilligung nicht ohne Zwang erfolgt sei.***

*[...] räume ich ein, dass **beträchtlicher wirtschaftlicher Druck ausreicht, um die Einwilligung zu einer nicht freiwilligen [...] zu machen.***

Mir scheint jedoch, dass von einer Person, die bei einer Einrichtung wie der Europäischen Union Mittel beantragt [...], nur als Voraussetzung für die Erlangung dieser Mittel grundsätzlich nicht verlangt werden kann, auf ein Grundrecht zu verzichten, das ihr andernfalls Schutz verleihe.“⁵³⁾

(Hervorhebungen durch den Autor)

Diese Stellungnahme zeigt, dass der schlichte Verweis auf die „Freiwilligkeit“ der Informationsübermittlung der besonderen Situation im Verhältnis von Zoll und Wirtschaftsbeteiligten nicht gerecht wird. Auch das Verlangen nach „freiwilligen Angaben“ muss sich am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen. Die Verweigerung der Herausgabe unverhältnismäßiger Informationen darf daher nicht zur Versagung eines beantragten Status führen.

3.2 Wirtschaftliche Risiken durch die Weitergabe betriebsinterner Daten

Des Weiteren gehen Unternehmen mit der freiwilligen Weitergabe großer Mengen betriebsinterner Daten hohe wirtschaftliche Risiken ein. Die Anforderungen – wiederum bei der Beantragung des AEO-Status als Beispiel – sind immens: Erforderlich sind u.a. die Preisgabe von Geschäfts- und Finanzzahlen der letzten drei Geschäftsjahre, Handbüchern zum Sicherheits- und Qualitätsmanagement sowie etwaige Abteilungshandbücher, detaillierten Darstellungen des verwendeten Buchführungssystems, Darstellungen der Geschäfts- und Logistikprozesse, betriebsinternen Richtlinien zu internen Kontrollen, Richtlinien zur Überprüfung von Geschäftspartnern, schriftliche Anforderungskataloge in Bezug auf Subunternehmen, Handbüchern über das Verfahren der Datensicherung, den Schutz der Computersysteme und das Vorgehen bei einem Systemausfall, aller Informationen zur Betriebssicherung, einschließlich der Dienstanweisungen, Sicherheitserklärungen aller Geschäftspartner sowie deren Verschwiegenheits- und Geheimhaltungsverpflichtungen sowie sicherheitsrelevanter vertraglicher Regelungen.⁵⁴⁾ Häufig geben sich die Zollbehörden auch nicht damit zufrieden, in bestimmte betriebsinterne Dokumente bei den Unternehmen Einsicht nehmen zu können.

53) Schlussanträge der Generalanwältin Sharpston vom 17.6.2010 in den Rs. C-92/09 und C-93/09, Rn. 81, 82, 85.

54) Vgl. dazu den Fragebogen zur Selbstbeantwortung des Zolls unter: http://www.zoll.de/faq/faq_aeo/antragsformular_aeo/index.html (letzter Abruf: Juni 2010); die anwaltliche Praxis lehrt zudem, dass sich Unternehmen auch bei vollständiger Beantwortung der Fragen auf umfangreiche Nachfragen der Zollbehörden einstellen müssen.

Ausweislich der Begründung des Normgebers⁵⁵⁾ sollte der AEO als Ausgleich für die verschärften Sicherheitsbestimmungen und die mit ihnen verbundenen Unannehmlichkeiten dienen. Ob für die Wirtschaftsbeteiligten aber tatsächlich eine Erleichterung eintritt, ist hinsichtlich der enormen Datenmengen, die für die Anmeldung beigeschafft werden müssen, fraglich. Ein Unternehmen, das sich um den AEO-Status bemüht, wird dadurch zu einem „gläsernen Unternehmen“.⁵⁶⁾ Viele dieser Informationen gehören zu den werthaltigen „assets“ des Unternehmens, die den Unternehmenswert mitbestimmen. Würden diese sensiblen Daten in die falschen Hände fallen, wäre der Schaden immens. Das besondere Problem liegt darin, dass all diese Daten bei der Anmeldung zusammengeführt werden, wie das ansonsten im Unternehmen nicht der Fall ist. Zuletzt birgt es auch Gefahren, dass den Unternehmen abverlangt wird, von Kunden und Geschäftspartnern Sicherheitserklärungen einzuholen. Es ist durchaus nachzuvollziehen, dass Unternehmen sich weigern, umfangreiche Verpflichtungserklärungen zu unterschreiben, weil sie ein eventuelles Haftungsrisiko fürchten. Dies schränkt die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Unternehmen ein.

3.3 Zusammenfassung

In Fällen der freiwilligen Preisgabe von Daten kann eine ähnlich schwere Beeinträchtigung der Unternehmen vorliegen, wie in den Fällen, in denen sie die Maßnahmen erdulden müssen. Das Vorliegen von „Freiwilligkeit“ ist dort in Zweifel zu ziehen, wo der wirtschaftliche Druck zu einer „Pflicht zur Freiwilligkeit“ führt. Von den Zollbehörden wird die Belastung der Unternehmen verkannt, weil die Gesetzgeber und die Behörden nicht die Einschränkung, sondern die Gewährung von Erleichterungen hinsichtlich der Einschränkungen als rechtfertigungsbedürftig ansehen. Damit wird der Charakter der Verfassung als Freiheitsordnung schleichend verändert.

4. Die Letztentscheidungskompetenz beim Risikomanagement

Ein weiteres Rechtsproblem des Risikomanagements liegt schließlich darin, dass ein IT-System (mit-)entscheidet, ob und welche Maßnahmen gegenüber dem Betroffenen angeordnet werden. Von Seiten des Zolls wird zwar geltend gemacht, dass dem Zollbeamten nach der Entscheidung des Systems ein Beurteilungsspielraum verbleiben würde und er sich auch gegen eine Kontrolle entscheiden könnte.⁵⁷⁾ In der Praxis zeigt sich jedoch, dass von diesem Beurteilungsspielraum zu wenig Gebrauch gemacht wird. Insbe-

55) Änderungs-VO (EG) Nr. 648/2005 vom 13.4.2005, ABl. L 117/13, Erwägungsgrund 2: „Gleichgewicht zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen für den rechtmäßigen Handel“; zum Ganzen: Harings, in: Dorsch (Hrsg.): Zollrecht, Bd. 1, 114. Erg.-Lfg. April 2008, Art. 5a Rn. 1ff.

56) Dieser Begriff passt durchaus zum Zeitgeist, da der technische Fortschritt und die um sich greifende Digitalisierung tiefe Einblicke in das Leben der Menschen ermöglicht; man spricht daher von dem „Gläserner Bürger“, dem „Gläsernen Steuerzahler“, und dem „Gläsernen Patienten“.

57) Herrmann, in Henke (Hrsg.): Partnerschaft oder Subordination? Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex, Witten 2005, S. 136.

sondere könnte auf diesem Wege die fehlende „Responsiveness“ des Systems ausgeglichen werden, was leider nicht erfolgt. Ob dies nun auf einer bewussten Entscheidung des Zollbeamten beruht, auf mangelnder Kenntnis oder auf Entscheidungsschwäche, ist für Außenstehende schwer zu beurteilen – wie im Übrigen auch die Kriterien, anhand derer der Zollbeamte seinen Beurteilungsspielraum ausfüllen soll. Auch hier ist der Gesetzgeber aufgerufen, durch klare und transparente Regeln für Rechtssicherheit zu sorgen.

D. Ausblick

Die in diesem Beitrag angesprochenen Rechtsprobleme werden durch den Modernisierten Zollkodex wohl nicht behoben werden. Auch weiterhin findet sich dort eine Generalermächtigung zum Datenaustausch.⁵⁸⁾ Entscheidend wird der Beitrag der Rechtsprechung sein. Es ist davon auszugehen, dass die Gerichte auf mittlere Frist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Unternehmen, d.h. den „Datenschutz für Unternehmen“ weiter ausbauen werden. Damit werden die rechtlichen Anforderungen an die Begründung und Ausgestaltung von Datenverarbeitungssystemen der Eingriffsverwaltung wachsen. Der heutige Stand der Gesetzgebung wird auf mittlere Frist nicht ausreichen, die Eingriffe in die Rechte der Unternehmen zu rechtfertigen. Es steht zu hoffen, dass der Europäische Gerichtshof Klarheit hinsichtlich der rechtlichen Anforderungen des Risikomanagements durch die Zollbehörden schaffen wird.

58) VO (EG) Nr. 450/2008 vom 23.4.2008, ABl. L 145/1, Art. 26.

Risikomanagement in der Zollpraxis

Dr. Herwig Heller

Abteilungsleiter für Betrugsbekämpfung, Bundesministerium für Finanzen, Wien

Risikomanagement und seine Anwendung wurden in Art. 13 der VO (EG) Nr. 648/2005 vom 13.4.2005 betreffend die sicherheitsbezogenen Änderungen des Zollkodex festgeschrieben. Demnach sollen sich die Zollkontrollen auf eine Risikoanalyse unter Verwendung automatisierter Datenverarbeitungsmethoden stützen, um Risiken zu erkennen und zu bewerten. Dieser Artikel bildet die Rechtsgrundlage für das gemeinsame Risikomanagement auf EU-Ebene (CMRS – Common Risk Management System), für die prioritären Kontrollbereiche mit den gemeinsamen Kontrolloperationen in Hochrisikobereichen wie z.B. Vorläuferstoffen und das RIF-System, in dem die allgemeinen Risikoinformationen übermittelt werden. Rechtlich spezifiziert wird das alles in den Art. 4f-4h der Zollkodex-Durchführungsverordnung (VO (EWG) Nr. 2454/93 vom 2.7.1993).

Thematisch soll das Risikomanagement dem Schutz der finanziellen Interessen wie auch der Sicherheit der EU, der öffentlichen Gesundheit, dem Umweltschutz und dem Verbraucherschutz dienen. Daher steht die Suche nach Waffen, Massenvernichtungswaffen, militärischen Gütern, Chemikalien und Güter mit doppeltem Verwendungszweck ganz weit vorn in der Prioritätenliste des Risikomanagements. Als zweites großes Ziel neben den Schutzfunktionen soll Risikomanagement die Herstellung einer Balance zwischen Handelserleichterungen und der Kontrolle der Hochrisikosendungen ermöglichen.

Das Risikomanagement stößt allerdings auch an Grenzen. Wenn die einer Zollverwaltung gelieferten Daten einfach falsch sind oder keine automatisch auswertbaren Daten übermittelt werden, muss jede Methode einer Risikoanalyse versagen. Beispiele dafür sind die wörtliche Warenbeschreibung im Versandverfahren ohne Angabe von Tarifnummern oder die Totalfälschung von Rechnungen, Frachtpapieren und Begleitdokumenten. Die Zahl der Risikoindikatoren spielt ebenfalls eine Rolle. Die EU-Zollverwaltungen wissen, dass heutzutage jeder Container aus China ein hohes Zollrisiko darstellt. Angesichts der Anzahl der Containerimporte aus China ist evident, dass keine EU-Zollverwaltung es schaffen wird, jeden Container aus China zu kontrollieren.

In Österreich hatten wir den entzückenden Fall, dass in einer Firma namens F alle erforderlichen Papiere für China-Importe, angefangen von chinesischen Rechnungen und Transportpapieren bis hin zu Bestellschreiben von Endabnehmern in Italien oder Ungarn im Großraum Wien hergestellt und dem österreichischen Zoll bei der Abfertigung im Verfahren 42 vorgelegt wurden. Der chinesische Haupttäter wurde mittlerweile zu zwei Jahren unbedingte Haft und 30 Mio. EUR Geldstrafe verurteilt. Somit kann man weder auf die Echtheit der Zollpapiere vertrauen noch von der Menge her die Hochrisikosendungen eingrenzen.

Dieses wirtschaftsfreundliche Verfahren 42 ermöglicht es, bei der Zollabfertigung in einem EU-Mitgliedstaat nur den Zoll zu bezahlen, aber nicht die EUSt, wenn sich eine innergemeinschaftliche Lieferung unmittelbar an die Abfertigung anschließt. Das aus Verwaltungssicht auftretende Problem besteht darin, dass in einem Staat der Zoll zuständig ist und im Bestimmungsland die Steuerverwaltung, die keinerlei Kenntnis darüber hat, dass hier Warensendungen unterwegs sind, auf denen noch EUSt lastet. Standards für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Zollverwaltungen mit Steuerverwaltungen wurden noch nicht entwickelt; teilweise besteht auch innerhalb von EU-Mitgliedstaaten noch zu wenig Kooperation zwischen Zoll und Steuer und damit auch kein Wissen über die Facetten des Verfahrens 42 und seine Auswirkungen. Somit kommt es zu Betrügereien in Milliardenhöhe, indem Umsatzsteuer nicht bezahlt wird und die Waren in den Schwarzmarkt gehen, was der betrügerischen Wirtschaft einen enormen Wettbewerbsvorteil verschafft. Dass Gewinnsteuern ebenfalls nicht bezahlt werden, versteht sich von selbst. Daher muss ich konstatieren, dass dieses Verfahren 42 eine Schädigung der finanziellen Interessen der Mitgliedstaaten darstellt.

Natürlich kann der Vorwurf erhoben werden, dass meine Position nicht wirtschaftsfreundlich ist. Ich möchte aber hier wirklich eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstellen. Bei einer derartigen Abfertigung stellt eine Spedition etwa 30 EUR in Rechnung. Das Risiko, das die Spedition übernimmt, liegt pro Container etwa beim 30-fachen. Anders gesagt, jede Spedition, die zur Haftung im Fall des häufigen Verschwindens der innergemeinschaftlichen Lieferungen herangezogen wird, wird zwangsläufig aus dem Markt entfernt. Die Einnahmehausfälle der Finanzverwaltungen erreichen schwindelnde Höhen, bis zu 400 Mio. EUR allein in Österreich als kleinem Land. Jede andere wirtschaftsfreundliche Handelserleichterung hätte einen weitaus höheren Kosten-Nutzen-Effekt.

Die österreichische Zollverwaltung führt Risikoanalysen in vielen Bereichen durch. Vor der Zollanmeldung in Form von Pre-Audits für AEO und im Zuge der Erteilung von Bewilligungen für Verfahrensvereinfachungen, im Zeitpunkt der Zollanmeldung mittels Profilen im nationalen e-zoll System und dann bei Nachkontrollen (Betriebsprüfungen und Belegprüfungen). Andere Analysen sind Trendanalysen von Handelsströmen, Marktbeobachtungen und spezielle Monitorings in aktuellen Fällen festgestellter oder vermutterter Betrügereien. Zentral ist das Risiko Informations- und Analysezentrum in Wien zuständig, wobei die Zollämter diese mit ihren lokalen Feststellungen noch ergänzen können und sollen. An Datenquellen neben den Daten der elektronischen Zollanmeldungen und den Zolldatenbanken stehen alle möglichen kostenpflichtigen und kostenlosen Quellen zur Verfügung. Als Behörde können auch spezielle Register anderer Verwaltungen wie Steuer, Polizei, Strafrecht und ausländische Zollverwaltungen kontaktiert werden.

Bei den Profilen unterscheidet Österreich drei Arten: Verfahrensprofile, Risikoprofile und Sicherheitsprofile. Letztere beruhen auf den auf EU-Ebene vorgesehenen Sicherheitskontrollen (Common Risk Criteria). Verfahrensprofile sollen alle Vorschriften abdecken, die Voraussetzungen für die Annahme der Anmeldung darstellen, einschließlich der Be-

dingungen bei Verboten und Beschränkungen. Risikoprofile dienen dem Interesse der Betrugsbekämpfung und werden im Fall der Vermutung oder bereits getroffener Feststellungen von Verstößen eingesetzt. Profile werden zentral erstellt und zur Qualitätskontrolle wurde ein Vier-Augen-Prinzip sowie eine Möglichkeit der Befristung eingeführt, nach deren Ablauf eine Überprüfung erfolgt. Der Geltungsbereich kann bundesweit oder für bestimmte Zollstellen sein. Die Verbindlichkeit hängt vom vergebenen Risikofaktor ab. Profile mit dem höchsten Risikofaktor 9 können vom Zollamt nicht übergeben werden; sie sind zwingend abzuarbeiten. Andere Risiken sind nicht in diesem Ausmaß verbindlich, bei höherem Faktor muss die Abweichung im elektronischen Beschauvermerk angegeben werden. Bei den Profilen kann auch nach Unternehmen differenziert werden, wobei das von einer individuellen Risikobewertung des Unternehmens abhängig ist. Als ersten Schritt hat Österreich für AEO eine 50%-ige Reduktion der Kontrollquote eingeführt. Als Ausgleich dazu werden regelmäßig Auswertungen gemacht betreffend die Qualität der Anmeldungen der AEO. Das Problem der missbräuchlichen Verwendung, dass manchmal in der elektronischen Anmeldung AEO-Nummer und EORI-Nummer zu Unrecht angeführt werden, konnten wir noch nicht in e-zoll lösen. Dringend beschäftigen müssen wir uns auch mit der zu hohen Trefferhäufigkeit bei Verfahrensprofilen, die sowohl eine Schwierigkeit für die Wirtschaft als auch für die Zollämter und deren Bedienstete darstellt.

In der Zukunft wird sich die österreichische Finanzverwaltung mit Risikobewertung der Unternehmen (Risk Grading) beschäftigen, wobei dies für Steuer und Zoll gleichzeitig passieren wird. Letztendlich sollen alle Kunden der Zollverwaltung bewertet sein. Kriterien werden die Verlässlichkeit des Kunden in Richtung der Qualität seiner Zollanmeldungen (die auch von der Qualität des Personals abhängt, die im Verhältnis zu dessen Bezahlung stehen wird), der Warenkreis und die Sicherheit der Lieferkette sein. Anders gesagt wird ein Unternehmen, dessen schlecht bezahltes Personal wenig Zollkenntnisse hat, eine höhere Risikobewertung haben. Die höchste Risikoeinstufung werden höchstwahrscheinlich jene Unternehmen aufweisen, die jeden Kunden akzeptieren und jede Kundenerklärung über Waren und den Preis ungeprüft übernehmen; dieses Profil passt am ehestens auf Schnelldienste. Eine weitere Frage wird die Öffentlichkeit dieses Risikobewertungssystems sein. Wenn ein Unternehmen seine Bewertung kennt, kann es sich auch verbessern. Aufgabe der Zollverwaltung wird es sein, dem Unternehmen zu signalisieren, wie es sich verbessern kann, und die behauptete Verbesserung zu bewerten.

Die Zukunft einschließlich der Umsetzung des Modernisierten Zollkodex wird noch mehr als bisher auf Risikomodellen aufbauen und die Frage der Spannung zwischen Handelserleichterungen und gesetzlichen Kontrollbedürfnissen wird uns auch im Risikomanagement erhalten bleiben.

Risikomanagement in der Zollpraxis der deutschen Zollverwaltung

Birgit Wellen

Oberregierungsrätin bei der Bundesfinanzdirektion West, Risikoanalyse Zoll, Münster

Vorgeschichte und Hintergrund der Risikoanalyse Zoll

Einrichtung der damaligen Zentralstelle Risikoanalyse Zoll

Zuerst möchte ich einleitend auf die Entstehungsgeschichte der Risikoanalyse Zoll zurückblicken.

Jeder Zollbeamte, sei es bei einer Zollabfertigung oder auch bei einer Personenkontrolle, greift, um seine Arbeit zu verbessern und die richtigen Entscheidungen zu treffen, auf seine Erfahrungen, sein Gedächtnis oder einfach auf sein „Bauchgefühl“ oder seinen 7. Sinn zurück.

Um dieses Verhalten mithilfe der Anwendung der Informationstechnik zu systematisieren, strebte die EU in den 90er-Jahren die Einführung der Risikoanalyse als Arbeitsmethode an, um gleichwertig hohe Kontrollniveaus in den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten zu erreichen. Zu diesem Zweck hatte die Europäische Kommission den Leitfa-den „Risikoanalyse bei den Zollkontrollen“ veröffentlicht.

Er bildete die Grundlage für das 1996 von der deutschen Zollverwaltung erarbeitete Grobkonzept zur Risikoanalyse und – in der weiteren Entwicklung – für das fachliche Feinkonzept aus Januar 1999, in dem die Errichtung einer Zentralstelle sowie eines IT-gestützten Systems der Risikoanalyse für die Bundeszollverwaltung vorgeschlagen wurde. Von der fachlichen Zuständigkeit ausgenommen war der Bereich Außenwirtschaftsrecht/Ausfuhr. Hier liegt die Zuständigkeit beim Zollkriminalamt. Bereits zum 1.1.1999 errichtete das Bundesfinanzministerium einen Aufbaustab bei der damaligen Oberfinanzdirektion Köln mit Sitz in Münster, der am 16.2.1999 mit einem Personalbestand von 16 Kolleginnen und Kollegen seinen Dienst aufnahm, um die Errichtung der Zentralstelle Risikoanalyse organisatorisch, personell und fachlich vorzubereiten.

Die Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll) – kurz ZORA genannt – mit Sitz in Münster/Westfalen wurde dann zum 1.1.2002 eingerichtet und sowohl organisatorisch als auch personell der damaligen Oberfinanzdirektion Köln angegliedert, fachlich aber unmittelbar dem Bundesfinanzministerium unterstellt.

Was genau ist das Ziel einer systematischen zentralen und IT-gestützten Risikoanalyse?

Bereits vor Einführung der Risikoanalyse wurden seitens einiger Vertreter der Wirtschaft Befürchtungen laut, dass mit diesem Risikoanalyzesystem ein „Superkontrollinstru-

ment“ seitens der Zollverwaltung geschaffen werden würde, das zu einer Behinderung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs führen würde.

Doch genau das Gegenteil beabsichtigen wir mit unserer IT-gestützten Risikoanalyse.

Die Risikoanalyse hat zum Ziel, Zollkontrollen auf die Bereiche mit einem relativ höheren Risiko zu konzentrieren, sodass der Großteil der grenzüberschreitenden Warenströme, bei dem die Wahrscheinlichkeit des Verstoßes gegen Vorschriften relativ gering ist, von Zollkontrollen entlastet werden kann. Dies führt dazu, dass die redlichen Wirtschaftsbeteiligten – und das ist die ganz überwiegende Anzahl – von Kontrollmaßnahmen entlastet werden, was letztendlich zu einer Beschleunigung des Warenverkehrs führt. Dabei ist der Blick unserer Risikoanalyse in die Zukunft gerichtet.

Für die Zollverwaltung ergibt sich der Vorteil, dass durch die systematische zentrale und IT-gestützte Risikoanalyse die Kontrolltätigkeit zielgerichtet gesteuert und dadurch die Effizienz und zugleich die Effektivität gesteigert wird.

In den vergangenen Jahren hat die Risikoanalyse ständig an Bedeutung zugenommen. Sollte die Risikoanalyse anfangs noch als Arbeitsmethode in den Mitgliedstaaten angewandt werden, so ist sie mittlerweile im Zollkodex und in der Zollkodex-Durchführungsverordnung verbindlich bei den Zollkontrollen vorgeschrieben.

Aufgabenerweiterungen

Mit dem Projekt Strukturentwicklung Zoll, das zum 1.1.2008 umgesetzt wurde, bekam die Zentralstelle Risikoanalyse (Zoll) nicht nur den neuen Namen „Risikoanalyse Zoll“ und eine neue Organisationsstruktur, sondern auch neue Aufgaben.

Das Feinkonzept Strukturentwicklung hat der Risikoanalyse Zoll die Aufgabe übertragen, eine für die Aufgabenbereiche der Zollverwaltung umfassende IT-gestützte Risikoanalyse gemäß den Vorgaben der jeweiligen Bundesfinanzdirektion durchzuführen. Die Zuständigkeit für die Risikoanalyse im Bereich Außenwirtschaftsrecht/Ausfuhr verblieb – wie schon zuvor – beim Zollkriminalamt. Zwischen diesen beiden für Risikoanalyse zuständigen Dienststellen besteht ein enger Kontakt. Dabei werden u.a. risikorelevante Informationen ausgetauscht.

Folgende neue Aufgaben wurden der Risikoanalyse Zoll übertragen:

In den Bereichen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Kontrolleinheiten Verkehrswege soll sukzessive eine IT-gestützte Risikoanalyse implementiert werden. Daneben hat die Risikoanalyse Zoll die Aufgabe erhalten, für den Bereich der innergemeinschaftlichen Verbrauchsteuern eine zentrale IT-gestützte Risikoanalyse aufzubauen.

Für die Erfüllung der Aufgaben sind bei der Risikoanalyse Zoll derzeit rund 50 Kolleginnen und Kollegen im Einsatz.

Aufgabenspektrum der Risikoanalyse Zoll

Ich möchte nun zu den praktischen Aufgaben der Risikoanalyse Zoll kommen.

Die wesentlichen Aufgaben sind der Betrieb und die Fortentwicklung der zentralen Risikoanalyse, die Mitwirkung an der Entwicklung, Umsetzung und Pflege der IT-gestützten Risikoanalyse, der Austausch von risikorelevanten Informationen mit nationalen Behörden und EU-Mitgliedstaaten und die Mitwirkung in nationalen und internationalen Gremien zur Weiterentwicklung der Arbeitsmethode Risikoanalyse.

Erstellung von Risikoprofilen

Die Kernaufgabe im Rahmen des Betriebs der zentralen Risikoanalyse ist das Erstellen von Risikoprofilen.

Bevor jedoch ein Risikoprofil im Abfertigungssystem ATLAS im Falle des Übereinstimmens der eingegebenen Abfertigungsdaten und der im Risikoprofil festgelegten Parameter automatisiert angezeigt wird und so die operativen Einheiten bei der weitergehenden Zollbehandlung präventiv unterstützt, ist eine Vielzahl an Tätigkeiten notwendig.

Dabei sind es die Aufgaben der Risikoanalyse Zoll, Informationen zu sammeln und auszuwerten, um Risiken zu erkennen, diese methodisch zu bewerten und sodann Risikoprofile als Ergebnis dieser Analyse zu erstellen und diese den betreffenden Dienststellen möglichst automatisiert zur Verfügung zu stellen. Hieran schließt sich die Erfolgskontrolle der Risikoprofile an, dessen Ergebnis wieder in die Informationssammlung und Informationsauswertung einfließt, wodurch sich der Risikoanalysekreislauf schließt.

Diese systematische, zentrale Risikoanalyse erfordert im Rahmen der Informationssammlung und Informationsauswertung einen umfassenden Zugriff auf die vorhandenen Informationssysteme der Zollverwaltung. So stehen den Beschäftigten der Risikoanalyse Zoll umfangreiche IT-gestützte Anwendungen zur Verfügung. Das Datenarchiv des Abfertigungssystems ATLAS stellt dabei das zentrale Rechercheinstrument dar. Mittels einer Recherchedatenbank hat jeder Beschäftigte der Risikoanalyse Zoll Zugriff auf die Daten im laufenden und zurückliegenden Abfertigungsprozess. Aber auch die Auswertung von Prüfungsberichten, Tarifgutachten, und Handelsstatistiken – um nur einige beispielhaft aufzuzählen – stellt eine wichtige Informationsquelle dar. Nicht unerwähnt lassen möchte ich Einzelinformationen, die von den Kontrolleinheiten unmittelbar der Risikoanalyse Zoll zugeleitet werden, sowie Risikoinformationen, die über die Informationsaustauschsysteme der EU übermittelt werden. Einbezogen werden selbstverständlich auch die risikorelevanten Informationen, die die Risikoanalyse Zoll vom Zollkriminalamt erhält. Diese unterschiedlichen Informationen werden miteinander verknüpft und ausgewertet, um mögliche Risiken zu erkennen und zu bewerten.

Wird im Ergebnis ein mögliches Risiko festgestellt, so erstellt die Risikoanalyse Zoll – in Abstimmung mit der jeweils fachlich zuständigen Zentralen Facheinheit der Bundesfi-

nanzdirektionen – mittels einer eigens hierfür entwickelten IT-Anwendung ein Risikoprofil, das in Abhängigkeit von der Komplexität des Risikos ein oder mehrere Risikohinweise beinhalten kann. Die Risikoprofile werden dabei immer nach einem festen Schema aufgebaut. Zentrale Punkte sind dabei u.a. die Festlegung der Risikoparameter zur automatisierten Steuerung der Risikohinweise, die Darstellung des Risikosachverhalts einschließlich der Würdigung der rechtlichen Aspekte, die durch die Kontrolleinheit vorzunehmenden Maßnahmen sowie die Angabe, wie die Kontrollergebnisse an die Risikoanalyse Zoll zurückzumelden sind.

Die erstellten Risikoprofile werden sodann im Regelfall über eine Schnittstelle an das Abfertigungssystem ATLAS übertragen. Stimmen die eingegebenen Daten einer Zollanmeldung mit den Risikoparametern eines Risikohinweises überein, so wird dieser automatisiert dem Abfertigungsdienst in ATLAS angezeigt. Ist eine Parametersteuerung aufgrund der Besonderheiten des Einzelfalles nur ungenau möglich und würde damit zu einer übermäßigen Trefferbelastung führen, oder arbeitet eine der angesprochenen Kontrolleinheiten nicht mit dem IT-Verfahren ATLAS, so werden diese Kontrolleinheiten auf anderem Wege, insbesondere über das Intranet der Bundesfinanzverwaltung unterrichtet.

Wichtiges Element im Risikoanalysekreislauf ist auch die regelmäßige Erfolgskontrolle der bestehenden Risikoprofile. Besondere Bedeutung kommt dabei der Rückmeldung der Kontrolleinheit aufgrund der Risikoprofile zu. Nur eine umfassende Erfolgskontrolle garantiert einen hohen Qualitätsstandard der Risikoprofile und zeigt gleichzeitig einen eventuell anfallenden Optimierungsbedarf auf. Aufgrund des Ergebnisses der Erfolgskontrolle wird entschieden, ob die vorhandenen Risikoprofile unverändert bestehen bleiben, verändert oder aufgehoben werden müssen. Dies zeigt, dass die Risikoanalyse kein starres System ist, sondern fortlaufend den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten angepasst wird. Daher sind Risikoprofile, die in der 10. Version und mehr veröffentlicht werden, keine Seltenheit.

Die von der Risikoanalyse Zoll erkannten Risiken lassen sich in zwei Hauptkategorien einteilen, nämlich in fiskalische und in nichtfiskalische Risiken.

Im Bereich der fiskalischen Risiken spielen z.B. Falschanmeldungen zur Umgehung hoher Zollsätze oder zur Umgehung von Antidumpingmaßnahmen immer wieder eine große Rolle. Die im fiskalischen Bereich veröffentlichten Risikoprofile verfolgen zum einen den Zweck, die Einnahmen der öffentlichen Haushalte zu sichern, zum anderen, gleiche Bedingungen für alle im Einfuhrbereich tätigen Wirtschaftsbeteiligten zu sichern.

Von besonderer Bedeutung sind aber auch die nichtfiskalischen Risiken. Ein großer Teil der in diesem Bereich erstellten Risikoprofile entfällt z.B. auf die Rechtsbereiche Produktsicherheit und gewerblicher Rechtsschutz. Im Fokus steht dabei insbesondere der Schutz der Bürger und der Schutz der einheimischen Wirtschaft. Immer häufiger sind aber auch mehrere Aspekte gleichzeitig betroffen wie das Beispiel gefälschter Arzneimittel zeigt, das in der Vergangenheit wiederholt auch Thema in den Medien war. Nach-

geahmte Arzneimittel führen nicht nur für den Rechtsinhaber zu erheblichen finanziellen Verlusten, sondern stellen für den Bürger auch eine erhebliche Gefährdung der menschlichen Gesundheit dar.

Internationale Zusammenarbeit

Im Folgenden möchte ich noch auf die internationale Zusammenarbeit der Risikoanalyse Zoll eingehen, die einen hohen Stellenwert hat. Diese Zusammenarbeit beschränkt sich dabei nicht auf die Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union, sondern die Risikoanalyse Zoll pflegt auch Kontakte zu Zollverwaltungen außerhalb der Europäischen Union.

Wie bereits zuvor erwähnt gehört auch der Austausch risikorelevanter Informationen auf EU-Ebene zu den Aufgaben der Risikoanalyse Zoll. Um ein gleichwertig hohes Kontrollniveau der Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union zu erreichen, bedarf es auch eines regen und zeitnahen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedstaaten. Dies setzt ein optimal funktionierendes IT-System voraus. So wurde auf europäischer Ebene ein IT-System eingerichtet, das von der Europäischen Kommission betreut wird und das es den einzelnen Mitgliedstaaten ermöglicht, sich über festgestellte und vermutete risikobehafteten Warensendungen oder Sachverhalte kurzfristig und unkompliziert zu unterrichten. Stellt die Risikoanalyse Zoll aufgrund von Recherchen fest, dass auch in Deutschland ein entsprechendes Risiko besteht, so setzt sie diese risikorelevanten Information in ein Risikoprofil um und gibt es an die in Betracht kommenden Kontrolleinheiten unmittelbar und zeitnah weiter. Umgekehrt gibt auch die Risikoanalyse Zoll diejenigen risikorelevanten Informationen, die auch für andere Mitgliedstaaten von Bedeutung sein könnten, mittels dieses Informationsaustauschsystems an diese weiter.

Daneben nimmt die Risikoanalyse Zoll auch regelmäßig an Arbeitsgruppen und Gremien der Europäischen Union teil, die u.a. der Weiterentwicklung der Risikoanalyse und dem Erfahrungsaustausch dienen.

Aufgrund der nunmehr langjährigen Erfahrung und des hierdurch entstandenen Fachwissens im Bereich der Risikoanalyse besteht auch bei Staaten außerhalb der Europäischen Union immer wieder ein großes Interesse, die Risikoanalyse Zoll in Münster kennenzulernen. So fanden alleine im letzten Jahr mehrere Arbeitsbesuche, z.B. aus Japan, Zypern und Israel statt. Auch längere Erfahrungsaustausche mit Gegenbesuchen der deutschen Kolleginnen und Kollegen fanden bereits mit diversen Ländern statt. Hier möchte ich beispielhaft die Kooperation mit der Ukraine und der Türkei nennen.

Ausblick

Die Fortentwicklung der zentralen Risikoanalyse bedingt auch eine permanente Weiterentwicklung der bereits zur Verfügung stehenden IT-Systeme. So sind wir bestrebt, das

Risikoprofilsystem ständig zu optimieren, um u.a. eine präzisere Steuerung der Risikoprofile zu ermöglichen. Aber auch die Weiterentwicklung der zur Verfügung stehenden Recherchedatenbanken ist erforderlich, um die Analyse und Bewertung von Risiken kontinuierlich zu verbessern.

Daneben erfordern die neu der Risikoanalyse Zoll übertragenen Aufgaben auch die Entwicklung neuer IT-Systeme. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der innergemeinschaftlichen Verbrauchsteuern, der Kontrolleinheiten Verkehrswege und der Finanzkontrolle Schwarzarbeit. Die Realisierung dieser Vorhaben wird uns in der nächsten Zeit intensiv in Anspruch nehmen.

Risikomanagement im Zoll – Grundlagen und Umsetzung

Markus Zeller

Sektion Risikoanalyse, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Schweiz und EU

- Die Schweiz liegt im Herzen von Europa, ist aber kein EU-Mitglied!
- Die Schweiz erwirtschaftet jeden zweiten Franken im Ausland.
- Mit ihrer Freihandelspolitik verbessert die Schweiz die Rahmenbedingungen für die Wirtschaftsbeziehungen mit wirtschaftlich bedeutenden Partnern. Ende 2009 waren 22 Freihandelsabkommen in Kraft.
- Die EU und die Schweiz weisen in der Terrorismusbekämpfung einen gleichwertigen Sicherheitsstandard auf.
- Die EU und die Schweiz sind sich gegenseitig wichtige Handelspartner. In der Zoll- und Handelspolitik haben sie sich seit jeher für tiefe Grenzhürden eingesetzt.

Die Schweizerische Zollverwaltung

Aufgaben

- Erhebung von Abgaben: Darunter fallen Zölle, Mehrwertsteuer bei der Einfuhr, Mineralöl-, Automobil-, Tabak- und Biersteuer, Monopolgebühren auf Alkoholika bei der Einfuhr, Lenkungsabgaben, Schwerverkehrsabgaben und Nationalstraßenabgabe.
- Vollzug wirtschaftlicher Maßnahmen: Dieser umfasst die Überwachung der Ein- und Ausfuhr gewisser Waren, den Schutz der Landwirtschaft, einen Beitrag zur wirtschaftlichen Landesversorgung, den Schutz von Marken, geografischen Herkunftsangaben, Designs und Urheberrechten, die Erstellung der Statistik des Außenhandels und des Transitverkehrs.
- Schutz von Bevölkerung und Umwelt: Dazu gehören Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, die Lebensmittelkontrolle an der Grenze, der Tier-, Pflanzen- und Artenschutz, die Kontrolle des Verkehrs mit gefährlichen Gütern, radioakti-

ven und giftigen Stoffen, Abfällen, die Edelmetallkontrolle sowie die Bekämpfung des Betäubungsmittelschmuggels.

- Vollzug von Sicherheitsaufgaben: Dazu gehören die Kontrolle des Verkehrs mit Kriegsmaterial, Waffen sowie zivil und militärisch verwendbaren Gütern, explosionsgefährlichen Stoffen, die Einhaltung der Straßenverkehrsvorschriften anlässlich der Ein- und Ausfahrten, der Vollzug von Embargomaßnahmen sowie die schengenkonforme Personenkontrolle.
- Zusammenarbeit mit in- und ausländischen Behörden und Organisationen.

Einnahmen

Die wichtigsten Einnahmeposten (in Mio. Franken) sehen Sie in der folgenden Aufstellung:

	2006	2007	2008	2009
Einfuhrzölle	1.027	1.040	1.017	1.033
Mehrwertsteuer	11.033	12.062	12.293	10.177
Treibstoffabgabe	4.994	5.086	5.222	5.183
Tabaksteuer	2.161	2.186	2.186	1.987
Schwerverkehrsabgabe	1.306	1.336	1.441	1.452
Andere Einnahmen	1.236	1.291	1.554	1.496

Gesamteinnahmen 2009: Über 21 Mrd. Franken.

Zoll und Wirtschaft

Jährlich:

- über 11 Mio. Zollanmeldungen Import
- über 6 Mio. Zollanmeldungen Export
- über 6 Mio. Zollanmeldungen Durchfuhr

Täglich:

- Einreise von 570.000 Personen und 350.000 Personenwagen in die Schweiz
- Grenzübertritt von 20.000 Lkws (Ein- und Ausreise)
- über 30.000 Zollanmeldungen bzw. über 65.000 Tarifpositionen

Der hohe Anteil an IT-Verzollungen (Einfuhr 94,8%, Ausfuhr 90%, Transit international 100%) führt zu einem weitgehend automatisierten Veranlagungsprozess.

Risikomanagement der Schweizerischen Zollverwaltung

Die Schweizerische Zollverwaltung arbeitet mit einem Leistungsauftrag und mit Leistungsvereinbarungen. Es stehen moderne Hilfsmittel (z.B. Röntgenanlagen) zur Verfügung.

Strategie/Kontrollstrategie

Die Schweizerische Zollverwaltung erzielt mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die größtmögliche Wirkung. Sie setzt sich für eine gute Zusammenarbeit mit den Auftraggebern und den Zollbeteiligten ein und trägt deren Bedürfnissen Rechnung, soweit das Recht und die Pflicht zur Aufgabenerfüllung dies zulassen.

Die Schweizerische Zollverwaltung vollzieht die gesetzlichen Aufgaben sachkundig, rasch und mit dem bestmöglichen Verhältnis zwischen Aufwand und Wirkung. Dabei beachtet sie die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, der Rechtsgleichheit und der Verhältnismäßigkeit.

Die Belastung des Personen- und Warenverkehrs wird mithilfe zeitgemäßer Verfahren und Arbeitsmittel, risikogerechter und wirksamer Interventionen sowie gezielter Maßnahmen so gering wie möglich gehalten.

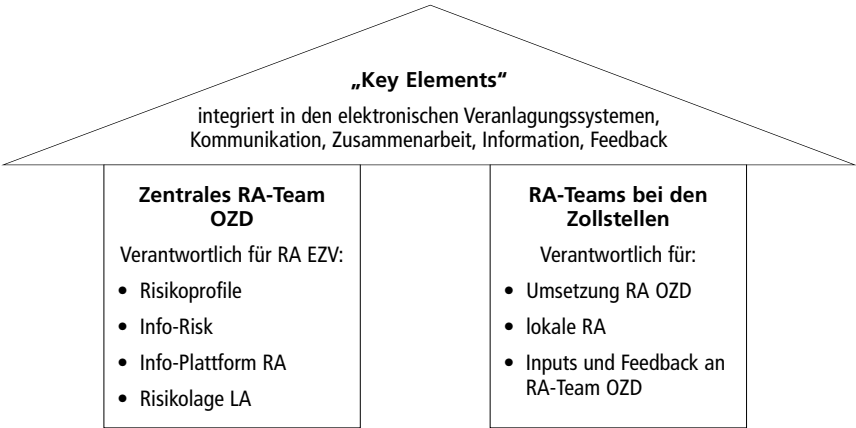
Mit seinen Kontrollen trägt der Zoll dazu bei, Bürgerinnen und Bürger vor bestimmten Gefahren zu schützen. Die Schweizerische Zollverwaltung hat keine Kontrollquoten; nicht die Anzahl der Kontrollen sondern die Qualität einer Kontrolle ist der Schlüssel zum Erfolg. Jede Zollkontrolle erfolgt aufgrund einer Risikobeurteilung. Über festgelegte Leistungsziele wird der Erfolg der Kontrollen festgehalten, wobei jede Zollstelle für ihre Kontrollen verantwortlich ist.

Resultate im Jahr 2009

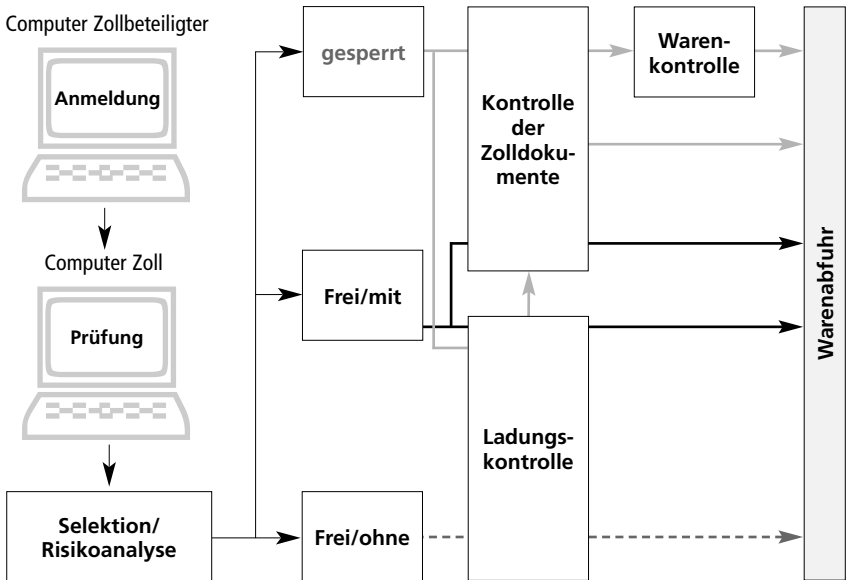
- rund 2.000 Unstimmigkeiten bei Agrarprodukten (251 t geschmuggelte Lebensmittel)
- über 3.800 Fälle bei der Erhebung der Mehrwertsteuer
- 1.154 Fälle von illegalen Medikamenteneinfuhren
- rund 450 Aufdeckungen im Bereich der Lebensmittelkontrolle
- 1.622 Sendungen mit Fälschungen oder Pirateriewaren
- 1.065 Uhren- und Schmucksendungen (Verstöße gegen die Bestimmungen des Edelmetallkontrollgesetzes)
- 44 Fälle von Unregelmäßigkeiten bei der Exportkontrolle
- über 16.000 Lkw mit Sicherheitsmängeln

Risikoanalyse

2-Säulen-System der Risikoanalyse der Schweizerischen Zollverwaltung:



Unter Zollkontrolle gestellte Waren werden vom Zollbeteiligten mittels elektronischer Datenübermittlung zur Einfuhr angemeldet. Das IT-System des Zolls selektioniert die so eingegangenen Zollanmeldungen aufgrund von Ergebnissen aus der zollinternen Risikoanalyse.



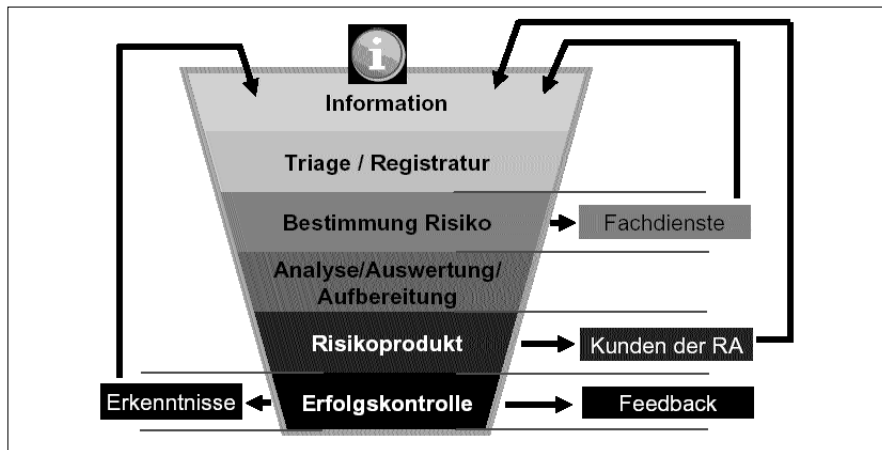
Mittels Risikoprofilen, einer Informations-Plattform im Intranet des Zolls und verschiedenen weiteren Produkten werden die Zollstellen wirkungsvoll unterstützt, damit alle Kontrollen zielorientiert und risikogerecht erfolgen können.

Selektion Importverzollung: Risikoparameter

Kopfdaten			Positionedaten		
Empfänger	Geschäft	Summarische Anmeldung/Vorpapier	Waren	Ursprung	Gebühren
Name	Incolias	Art Vorpapier	Warenbezeichnung	Ursprungsland	Art
Strasse	Konto Zoll	Zachan Vorpapier	Vorsamnummer	Präferenz	Menge
Adresszusatz 1	Zahlungsforderung	Zusätzliche Angaben	Richtigcode Warennummer	Richtigcode Präferenz	Ansatz [CHF]
Adresszusatz 2	Konto MWST	Postverkehr	Schlüssel	Verfahren/Statistik	Veranlagungsverfügung
PLZ	Mehrwertsteuer	Postverkehrsart	Rechnungs [kg]	Veranlagungsart	Zollgebührentarif
Stadt	Einstandsnummer Steuerpflichtiger	Überwachungscode	Richtigcode Rechenweise	Handelswaren	MWST Abgaben Betrag
Land	Transport	Veranlagungsart Post	Eigenmasse [kg]	Statistischer Wert [CHF]	Zusatzabgabenertrag
Destinationsnummer	Verkehrszweig	Selektion und Transithübermittlung	Richtigcode Eigenmasse	Richtigcode Statistischer Wert	Gebührentarif
TIN Empfänger	Transportmittel Typ	TIN oder Spediteur Nummer des ZV	Zusatzmenge	Zeit/MWST	Rückmeldung
Spediteur	Transportmittel Land	Verandfrühjahr	Richtigcode Systemzweig	Nachweisverfügung	Ursachen beider Stellen
Spediteurnummer / TIN	Transportmittel Kennzeichen	Typ	Lagercode	Taratusschlag [%]	Datumsfeld für Fristenkontrollen
Dokumentennummer	Container	Veranlagungsart	Bewegungsspezifische	Richtigcode Taratusschlag	VOC Menge
Name	Verandfrühjahr	Veranlagungszeitpunkt	NZE-Rückcode	Zollregistrierungscode	Rückmeldungstyp
Strasse	Name	Anmeldezeitpunkt	Einzelgüter Versandnummer	Zollansatz [CHF]	Empfindliche Ware
PLZ	Strasse	Beziehungscode	Beziehungscode	Richtigcode Zollansatz	Wertcode
Stadt	Adresszusatz 1	Beziehungsgegenstand	Verfahren/ Ausweisung	MWST Wert [CHF]	Menge
Land	Adresszusatz 2	Begründung	Verfahren/ Ausweisung	Richtigcode MWST Wert	Waren Details
Transporteur	PLZ	Bestimmungsort	Verfahren/ Ausweisung	MWST Code [%]	Name
TIN Transporteur	Stadt	Bestimmungsort	Verfahren/ Ausweisung	Richtigcode MWST Code	Wert
Name	Strasse und Hausnummer	Bewilligter Warenort	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungen	Beihilfe
Adresszusatz 1	Strasse und Hausnummer	Transfer ins Transit System	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungstyp	Merkmalencode
Adresszusatz 2	Strasse und Hausnummer	Transfer ins Transit System	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Zusatzangaben
Postleitzahl	Strasse und Hausnummer	Bezeichnung des Lagers (Lieferart)	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Art
Stadt	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Schlüssel
Land	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Menge
Transporteur Referenz	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Volumenprozent [%]
	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Richtigcode Ansatz
	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Packstücke
	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Verpackungscode
	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Anzahl Packstücke
	Strasse und Hausnummer	Land	Verfahren/ Ausweisung	Bewilligungsart	Zeichen Packstücke

150 verschiedene Risikoparameter!

Arbeitsprozess S RA OZD



Info-Plattform Risikoanalyse



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Intrazoll zivil

E-Gate
Intrazoll DT
Intrazoll LZ

A 4

Startseite | Übersicht | Kontakt | Hilfe

OMK | Dienstdokumente | Dienststellen | Dienstkurse | Formularverzeichnis | FAQ

Mein Intrazoll

de | fr | it

Steuern & Abgaben

Risikomanagement

Info-Plattform RA

Risikolo-Lösungsträger

Aufbau des dankbaren RA

ORTO

MOUSTRAP

Meldungen / Feedback

EM-Schulung

BO

Scanner mobile

Aufbau des

MOBE Team

Interne Kontrollsystem (ICS)

Startseite > Risikomanagement > Info-Plattform RA

[Seite auswählen](#) | [Zufavoriten hinzufügen](#) | [Seite drucken](#)

Suchen

Info-Plattform RA

Schlagzeile (letzte 0 Tage) bzw. Suchergebnis

Bitte definieren Sie Ihre Suchkriterien

Zeitraum:	Von	bis	
Stichwort:			
Typ:	Bitte auswählen		
Risikobereich:	Bitte auswählen		
☐ Suche mit Archiv			

Suchen

IR: Info-Risk | **IN:** Information | **LR:** LMR-Risk | **NCTS:** NCTS-Risikoinweis | **RE:** Risikoinweis | **LR:** Risikolo
LA: FMR: Fahndungsmeldung | **KR:** Kontrollauftrag | **RP:** Risikoprofil | **AS:** Aufdeckung/Schmuggel | **MR:** Meldungen an RA-Team 020

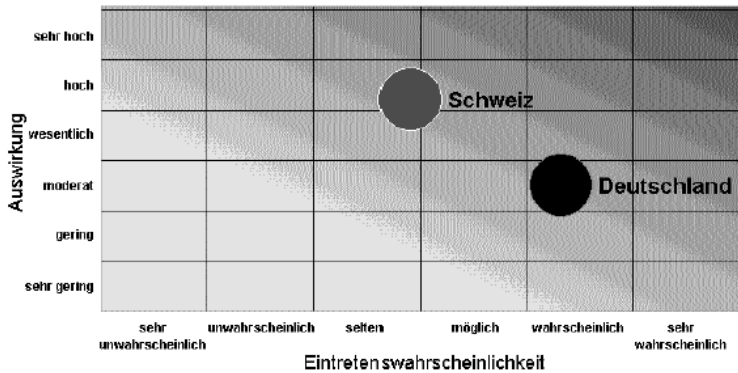
Datum	Titel	Typ	Risikobereich	Gültig bis
18.05.10	Baumstamm-Tafelnummer 2403.1.000 - Barockschiffe	RP	Lebensmittelrecht Zigaretten/Tabak	30.11.2010
17.05.10	Fahndungsmeldung: [REDACTED]	FM	Reisverkehr	31.12.2010
17.05.10	Kleider des Kp. RZ aus Fahndungsmeldung	FM	Ursprung	31.12.2011
14.05.10	VOC: 6 neue PERA zur Verfügnahme (03.24.2009)	LA	VOC	31.12.2010
14.05.10	Fahndungsmeldung: [REDACTED]	FM	Reisverkehr	14.06.2010
14.05.10	Ausfuhr von gebrauchten Bahnschweifen - Barockschiffe - Anwendung	RP	Umwelt	24.05.2010

Risikoprofile/Kontrollaufträge/LMR-Risk

RISIKOPROFIL	KONTROLLAUFRAG RA-TEAM OZD	LMR-RISK	
Druckierung	Druckierung	Druckierung	
Rauchtabak Tarifnummer 240	Ausfuhr von Waffen	Leinsamen GVO	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	
Druckerei	Alle Zolstellen	Alle Zolstellen	

Fussball WM 2010

Wie hoch ist das Risiko, dass
die Schweiz Fussballweltmeister wird?
Deutschland Fussballweltmeister wird?



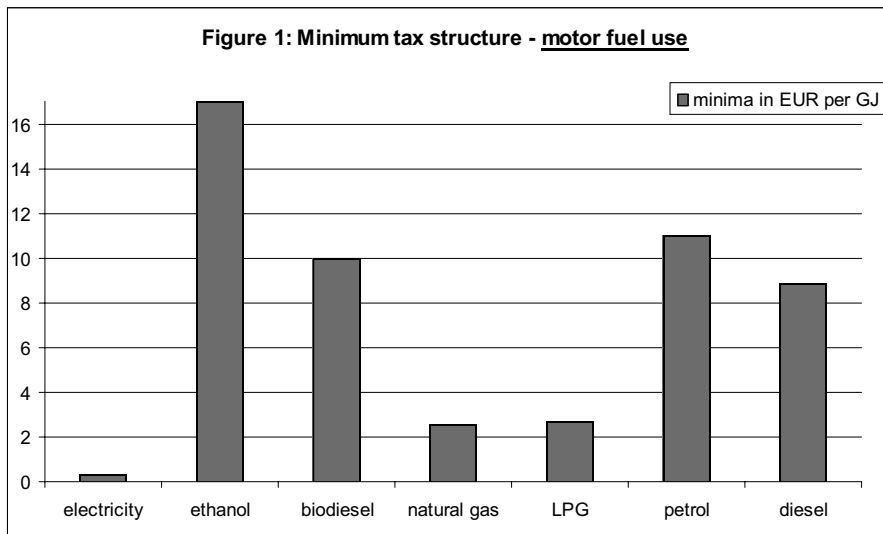
Welche Energiebesteuerung für die EU? Optionen für die Revision der Energiesteuerriichtlinie (ETD)

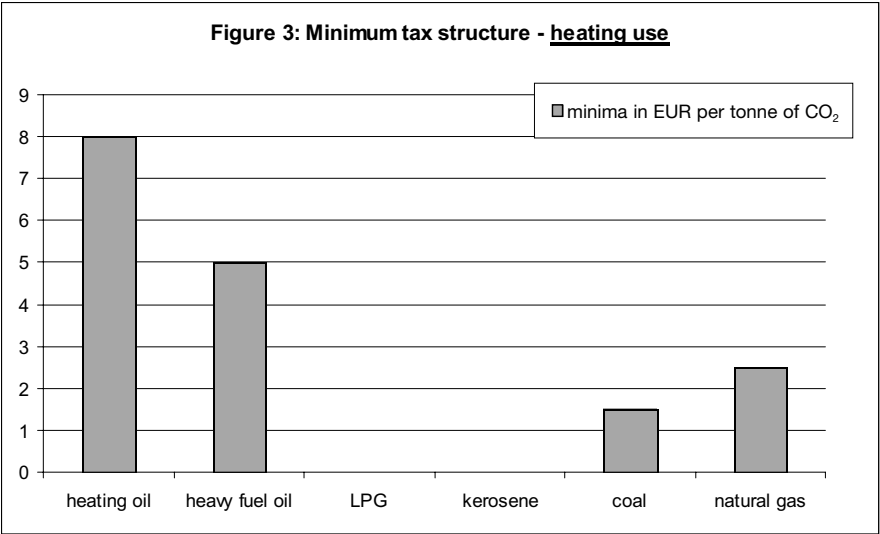
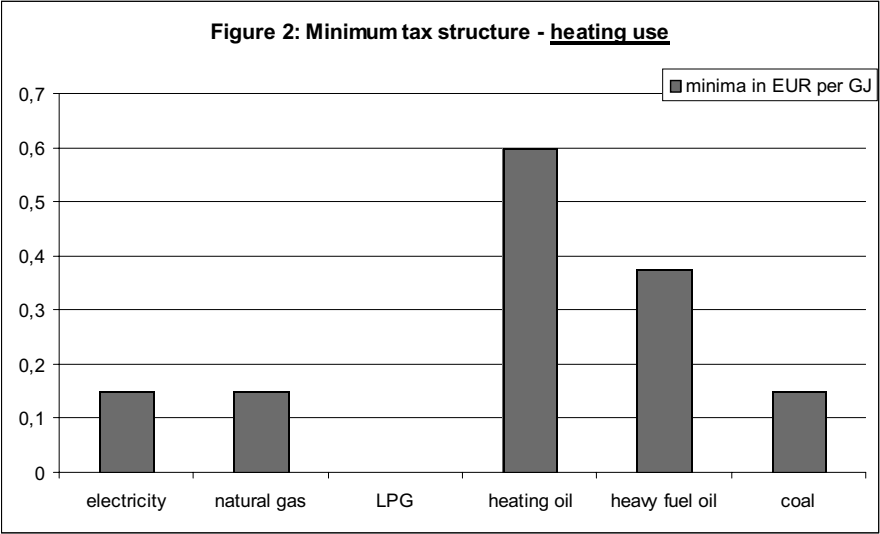
Alexander Wiedow
Direktor, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

Die heutige Energiesteuerriichtlinie sieht die Besteuerung von Energieerzeugnissen, die als Heizstoff oder als Treibstoff genutzt werden, sowie von elektrischem Strom vor.

Die Besteuerung erfolgt auf der Basis von Mindeststeuersätzen, bemessen nach der Menge des jeweiligen Energieerzeugnisses.

Diese Steuersätze entsprechen keinerlei Logik. Sie unterstützen weder die Politik gegen den Klimawandel (Reduzierung von CO₂-Emissionen) noch das Bemühen um mehr Energieeffizienz. Sie geben sogar gegenläufige Signale:





CO₂-Emissionen werden zu 50% durch ETS abgedeckt (Quote – ergibt Preis). Teilweise entstehen Doppelbelastung durch ETS und Energiesteuern (z.B. Papierherstellung). Andere Wirtschaftsbereiche sind nicht Gegenstand irgendeines Instruments zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes; ein CO₂-Steuerelement wäre kosteneffizient und würde für ausgeglichene Wettbewerbsbedingungen sorgen (Steuersatz – reduziert Quantität).

Mögliche Ansätze

1. **Bessere Abstimmung zwischen ETS und Steuer (Beseitigung der Doppelbelastung; ggf Möglichkeit der Begrenzung von Steuerbefreiungen – CO₂-Relevanz)**

Vorteile

- Subsidiarität: Mitgliedstaaten können schon CO₂-Steuer erheben
- Nur geringer Eingriff in nationale Steuerhoheit
- Flexibilität der Mitgliedstaaten bei Wahl der Instrumente bei der Klimapolitik

Nachteile

- Wettbewerbsverzerrung Unternehmen innerhalb/außerhalb ETS bleibt
- Effizienz einer CO₂-Steuer (BiMa)
- Wettbewerb gegenüber Drittländern – fehlender gemeinsamer Ansatz
- Fehlende Neutralität der Steuer bleibt erhalten

2. **Lediglich Steuerstruktur für CO₂-Steuer**

Vorteile

- Binnenmarktkonforme Anwendung
- CO₂-Signal für alle Wirtschaftsbereiche
- Kostengünstigstes Instrument (neben ETS)
- Keine Doppelbelastung
- Einheitliche(re) Antwort auf Wettbewerb nach außen

Nachteile

- Weiterhin keine neutrale Besteuerung
- Energiebesteuerung kann CO₂-Besteuerung konterkarieren
- Keine klare Antwort für Besteuerung erneuerbarer Energien

3. Gesamtbesteuerung der Energieerzeugnisse überarbeiten

- Einführung eines CO₂-bezogenen Anteils
- Besteuerung des Energiegehalts

Vorteil

- Faire Langzeitlösung

Nachteil

- Politische Akzeptanz

Ziele

- Neutralität der Energiebesteuerung
- Bei gleichzeitigen Anreizen zum Verbrauch weniger umweltbelastender Energien sowie generellen geringerem Energieverbrauch
- Entwicklung/Gebrauch erneuerbarer Energien
- Einfache Anwendung/Verwaltung

CO₂-bezogener Steueranteil

- **Anwendungsbereich**
 - Verbrennung mit CO₂-Freisetzung in allen Wirtschaftsbereichen (einschließlich Privat) – entsprechend ETS (einschließlich dual use)
 - Steuerbefreiung für Unternehmen, die ETS unterliegen (keine Doppelbelastung – flexibel für die Zukunft)
- **Ein Mindeststeuersatz**
 - pm: Entscheidung Lastenverteilung (bis 2020)
 - „link“ zu ETS Preis?
 - Höhe?
- **Alternativinstrumente denkbar?**
 - Nationales ETS, freiwillige Vereinbarung
- **„Carbon leakage“?**
 - Ähnlich wie ETS – durch Steuergutschriften auf der Basis von benchmarking

Energiebezogener Anteil

- **Anwendungsbereich**
 - Heiz- und Treibstoffe, Elektrizität (unverändert)
- **Ein Mindeststeuersatz per GJ für alle Heizstoffe**
 - z.B. basierend auf gegenwärtigem Steuersatz für Strom: 0,15 EUR/GJ
 - Inflationsanpassung?
- **BegünstigungsTBe weitgehend unverändert – aber keine Unterschreitung des Mindeststeuersatzes**
- **Für Treibstoffe**
 - Ein Mindestsatz per GJ?
 - Problem: Benzin/Diesel
 - Biotreibstoffe
 - Alternative Treibstoffe, LPG
- **Resultat: Rahmenbedingungen für Umstellung auf saubere Fahrzeuge (Lkw und Pkw)**

Konsequenzen

- Nur CO₂-bezogener Steueranteil ist neue Belastung (äquivalent zu ETS: Lenkungswirkung)
- Eröffnet neue Opportunität für eine (ökologische) Steuerreform
- Gibt Unternehmen mittelfristige Sicherheit (unabhängig von Beihilfengenehmigungen)

Stand

- Orientierungsdebatte in der Kommission (Kollegium = alle Kommissare) am 23.6.2010
- Wichtiges Indiz für Ambitionen der Kommission und Zeitplanung für einen evtl. Vorschlag

CO₂-Grenzausgleich an der EU-Außengrenze

Thesepapier ¹⁾

Prof. Dr. Reinhard Quick, LL.M.
Leiter VCI Verbindungsstelle, Brüssel

Überblick

Unilaterale Handelsmaßnahmen zur Durchsetzung klimapolitischer Ziele schaden dem Weltklima.

Europa möchte seine Führungsrolle in Sachen Klimaschutz weiter ausbauen. Einige europäische Politiker schrecken nicht davor zurück, Handelssanktionen gegen „Kyoto-Sünder“ vorzuschlagen. So fordert z.B. der französische Staatspräsident eine Ausdehnung des Emissionshandels auf Importe aus den Staaten, die keine vergleichbaren Anstrengungen zur CO₂-Reduktion übernehmen wie die EU.

Grund für diese Forderungen, die auch von renommierten Ökonomen unterstützt werden, ist die Herbeiführung eines level-playing fields, um den durch den Emissionshandel und andere Regulierungen entstandenen Wettbewerbsnachteil der europäischen Industrie auszugleichen. Auch die Hochrangige Gruppe der EU für Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt hat die Kommission aufgefordert, zu überprüfen, ob energieintensive Importe nicht mit einer Grenzausgleichsabgabe belastet werden können.

Das Kyoto-Protokoll sieht ausdrücklich vor, dass Maßnahmen zur Durchsetzung der Kyoto-Ziele in Einklang mit den Welthandelsregeln stehen sollen. Somit ergibt sich schon aus diesem Protokoll eine Verpflichtung zur WTO-Treue.

Die WTO erlaubt den Ausgleich indirekter Steuern, z.B. der Mehrwertsteuer, an der Grenze: Exporte werden entlastet, Importe werden belastet. Umstritten ist aber, ob Energiesteuern oder eine Steuer auf den sog. CO₂-Footprint von den WTO-Regeln zum Grenzausgleich erfasst werden. Noch umstrittener in diesem Zusammenhang ist die Frage, ob das europäische Emissionshandelssystem auf Importe ausgedehnt werden könnte, ob also die WTO-Grenzausgleichsregeln mutadis mutandis auf eine Umweltregelung ausgedehnt werden können.

Der Emissionshandel ist eine durch Gesetz verursachte Belastung der Produktion, die die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Vergleich zu ausländischen Wettbewerbern beeinträchtigt; er kann meines Erachtens nicht als Steuer auf Produkte angesehen werden.

1) Zur Vertiefung siehe Reinhard Quick, „Border Tax Adjustment“ in the Context of Emission Trading: Climate Protection or „Naked“ Protectionism?, 2008 Global Trade and Customs Journal, Volume 3, Issue 5, S. 163ff.; sowie Reinhard Quick, Border Tax Adjustment to Combat Carbon Leakage: A Myth, 2009 Global Trade and Customs Journal, Volume 4, Issues 11/12, S. 353ff.

WTO-Regeln zum Grenzausgleich

Art. II. 2 (a)

Nothing in this Article shall prevent any contracting party from imposing at any time on the importation of any product:

(a) a charge equivalent to an internal tax imposed consistently with the provisions of paragraph 2 of Art. III in respect of the like domestic product or in respect of an article from which the imported product has been manufactured or produced in whole or in part ...

Art. II. 2 (a) und AD Art. XVI

Der Grundsatz von Art. II. 2 (a) GATT bestätigt den Grenzausgleich von heimischen Steuern beim Import. Voraussetzung ist aber, dass die Maßnahme mit dem Nichtdiskriminierungsgebot von Art. III. 2 in Einklang steht.

Der Annex zu Art. XVI GATT bestätigt, dass eine Rückerstattung der heimischen Steuer beim Export nicht als Subvention anzusehen und daher möglich ist.

GATT Working Party zu border tax adjustment

The Working Party concluded that ...

- there was a convergence of views to the effect that taxes directly levied on products were eligible for tax adjustment. Examples of such taxes comprised ... the tax on value added ...
- there was a convergence of views to the effect that certain taxes that were not directly levied on products were not eligible for tax adjustment. Examples of such taxes comprised social security charges whether on employers or employees and payroll taxes.
- no agreement on tax occulte ... i.e. taxes on goods used in the production of a good but not physically incorporated in the final product.

Grenzausgleich von CO₂-Steuern

Literaturstreit hinsichtlich Energiesteuern: „directly levied on products“? Kann ein Grenzausgleich auch bei Steuern stattfinden, die auf Güter im Produktionsprozess erhoben werden, die im Endprodukt aber nicht mehr vorhanden sind?

Frage: Wäre eine Steuer auf CO₂-Emissionen (CO₂-Footprint) genauso zu behandeln wie eine Steuer auf ein Produkt?

Ergebnis: Der Grenzausgleich von Energiesteuern oder CO₂-Steuern (Steuer auf CO₂-Footprints) sind WTO-rechtlich umstritten. Ein solcher Ausgleich wird in der neuen Literatur für möglich gehalten und könnte durch eine Weiterentwicklung der Auslegung der

WTO gerechtfertigt werden. Die traditionelle Meinung in der Literatur sieht hierin einen Verstoß gegen die WTO.

Der Appellate Body der WTO hat sich zu diesen Fragen noch nicht geäußert.

Ausdehnung des Emissionshandels auf Importe

ETS-Richtlinie Art. 10 (b)

Maßnahmen zur Unterstützung bestimmter energieintensiver Industrien im Falle der Verlagerung von CO₂-Emissionen

(1) Bis 30.6.2010 legt die Kommission unter Berücksichtigung der Ergebnisse der internationalen Verhandlungen und des Ausmaßes, in dem diese zu globalen Treibhausgasemissionsreduktionen führen, nach Konsultation aller relevanten Sozialpartner dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Analysebericht vor, in dem sie die Situation in Bezug auf energieintensive Sektoren und Teilsektoren untersucht, für die ein erhebliches Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen ermittelt wurde. Zusammen mit dem Bericht werden geeignete Vorschläge unterbreitet, die Folgendes betreffen können:

- a) Anpassung des Anteils von Zertifikaten, die diesen Sektoren oder Teilsektoren gemäß Art. 10a kostenlos zugeteilt werden,
- b) **Einbeziehung der Importeure von Produkten**, die von den gemäß Art. 10a ermittelten Sektoren oder Teilsektoren hergestellt werden, in das Gemeinschaftssystem,
- c) Bewertung der Auswirkungen der Verlagerung von CO₂-Emissionen für die Energiesicherheit der Mitgliedstaaten, insbesondere wenn die Vernetzung mit dem Stromnetz der EU ungenügend ist und wenn eine Vernetzung mit dem Stromnetz von Drittstaaten besteht, sowie geeignete Maßnahmen auf diesem Gebiet.

Bei der Prüfung, welche Maßnahmen angemessen sind, werden auch etwaige bindende sektorspezifische Abkommen berücksichtigt, die zu globalen Reduktionen von Treibhausgasemissionen führen, die eine für eine wirksame Bekämpfung des Klimawandels erforderliche Größenordnung aufweisen, überwacht und überprüft werden können und für die verbindliche Durchsetzungsbestimmungen gelten.

CO₂-Grenzausgleich im Kontext des Emissionshandels

- ETS „Cap and Trade“
- Festes Ziel: -21%
- Zertifikate (kostenlose Zuteilung oder Auktionierung) = Menge fest, Preis variabel
- ETS bezieht sich auf Anlagen, nicht auf Produkte
 - Investitionen in CO₂-reduzierende Technologien
 - Drosselung der Produktion

- Spekulation auf fallenden Zertifikatspreise

Diese Alternativen können den Preis des Endprodukts beeinflussen.

Wen würde ein europäischer ETS-Grenzausgleich treffen?

Es würde die Länder treffen, die im Vergleich zu den Maßnahmen der EU keine bindenden und nachweisbaren Maßnahmen zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen einleiten (unter Berücksichtigung des UNFCCC-Prinzips der „gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung“).

Die WTO akzeptiert Unterschiede in der nationalen Gesetzgebung, sie baut auf dem Gedanken der internationalen Arbeitsteilung auf und überlässt es ihren Mitgliedern, die Höhe von Umwelt-, Verbraucher- und Sozialstandards festzulegen. Sollte man der Auffassung sein, dass eine Grenzausgleichsabgabe beim Emissionshandel zulässig wäre, dann müsste dargelegt werden, warum der Nachteil, der durch das Umweltgesetz Emissionshandel geschaffen wird, an der Grenze ausgeglichen werden kann, während andere Nachteile, die durch andere nationale Gesetze geschaffen werden, nicht ausgeglichen werden können. Die WTO ist zu Recht skeptisch gegenüber unilateralen Handelsmaßnahmen. Sie hat ein Streitbeilegungssystem, das gerade kleine und schwächere Staaten vor unilateralen Übergriffen der Handelsgroßmächte schützt.

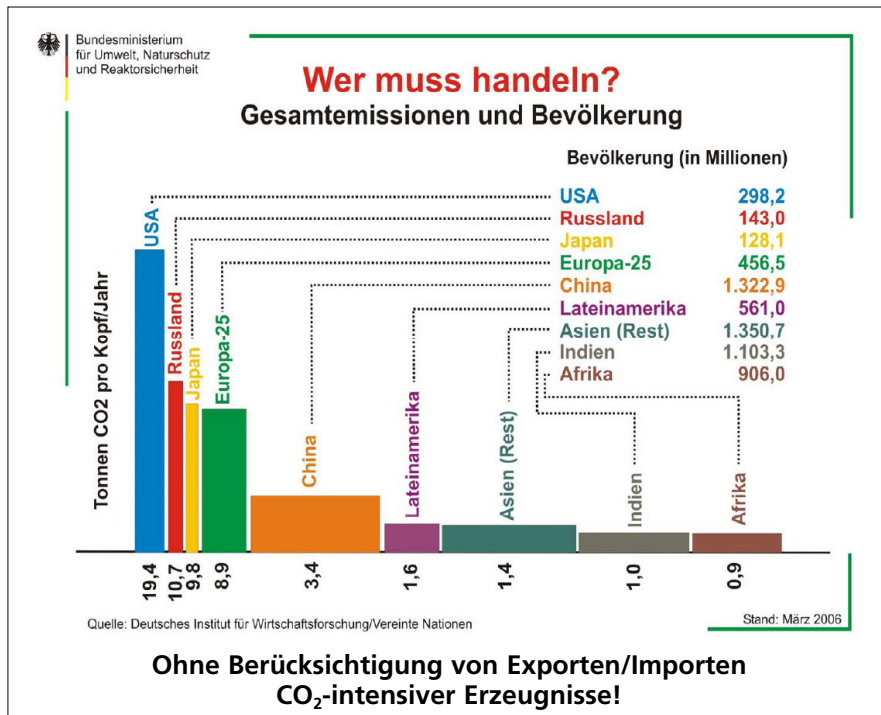
Mit dem Argument des Grenzausgleichs würde man die WTO deshalb lahm legen, weil jeder Unterschied zwischen nationalen Gesetzgebungen dann an der Grenze ausgeglichen werden könnte. Kann etwa die EU gegen chinesische Chemieexporte vorgehen, wenn China kein REACH-Gesetz verabschiedet? Oder sollte man gegen indische Importe vorgehen, weil der indische Arbeitnehmer qua Gesetz weniger verdient als sein europäischer Kollege? Der Vorschlag eines Grenzausgleichs beim Emissionshandel verletzt den fundamentalen Grundsatz der WTO, dass nicht jeder Unterschied zwischen Staaten ausgleichsfähig ist: Im Gegenteil, die WTO setzt auf diese Unterschiede, um die internationale Arbeitsteilung zu beleben.

Die WTO stellt hohe Hürden gegen unilaterale Maßnahmen auf, die darauf ausgelegt sind, anderen Staaten ein bestimmtes Verhalten abzuverlangen. Dies ist auch richtig, weil hiermit das Völkerrechtsprinzip der staatlichen Souveränität berücksichtigt und dem Unilateralismus eine grundsätzliche Absage erteilt wird. Wenn sich die Völkergemeinschaft in internationalen Umweltverhandlungen nicht auf ein gemeinsames Vorgehen einigen kann, dann darf die WTO nicht dazu missbraucht werden, den nichtvorhandenen Umweltkonsensus durch handelspolitische Sanktionen herzustellen.

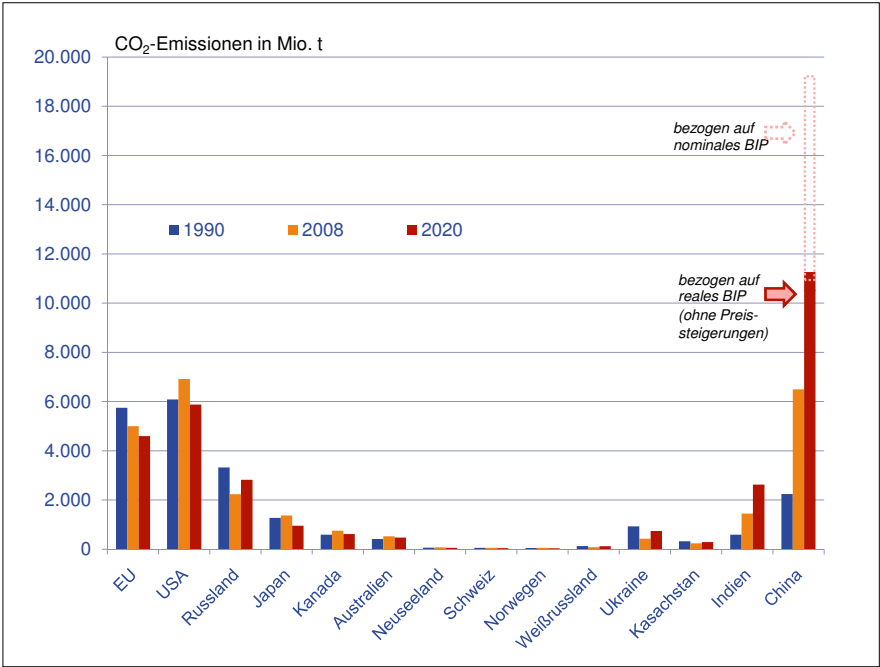
Die Politik sollte die Industrie nicht damit locken, dass Wettbewerbsnachteile durch Grenzaufgaben ausgeglichen werden können, wenn diese WTO-widrig sind und letztendlich zu einem Handelskrieg mit unseren wichtigsten Handelspartnern führen können. Wir dürfen unsere umweltpolitischen Ziele nicht mit einer Art „Zuckerbrot und Peitsche“ gegenüber anderen Ländern durchsetzen.

Die EU wird keine andere Wahl haben, als alle die Länder von einer internationalen Lösung zum Schutze des Klimas zu überzeugen, die im Moment noch skeptisch sind. Dies wird aber nur dann zum Erfolg führen, wenn die EU die Sorgen und Skepsis dieser Länder aufgreift und gemeinsam mit ihnen um Lösungen ringt. Die EU muss aufhören zu glauben, dass sie andere Länder durch einen umweltpolitischen Oktroy zu einem bestimmten Verhalten zwingen kann. Unilaterale Handelssanktionen schaden dem Klima und verhindern eine sachgerechte und vernünftige Klimapolitik.

Konsequenzen für das Weltklima – Pro-Kopf-Emissionen



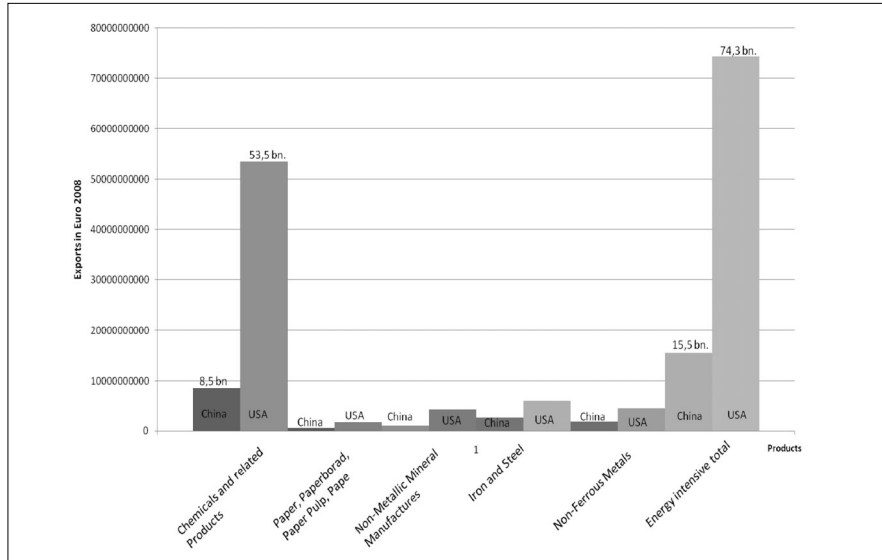
Emissionen der Jahre 1990, 2008 und 2020 gemäß dem Kopenhagen Accord und freiwillige Minderungsziele



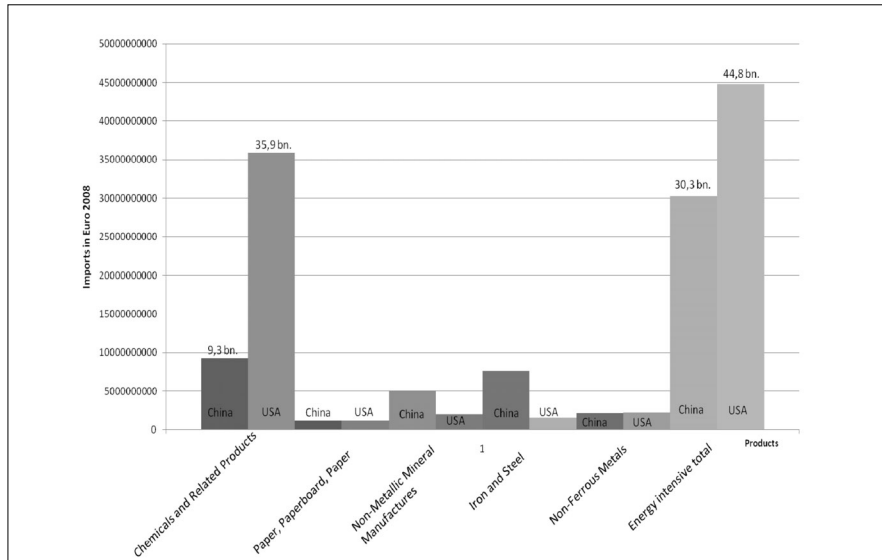
EU-Importe/-Exporte mit den USA und China mit speziellem Fokus auf die energieintensiven Industrien

EU	from/to USA	from/to China
Total Exports	250,1 bn. EUR	78,4 bn. EUR
EII	74,3 bn. EUR	15,5 bn. EUR
Proportion EII	29,7%	19,8%
Total Imports	186,8 bn. EUR	247,9 bn. EUR
EII	44,8 bn. EUR	30,9 bn. EUR
Proportion EII	24,0%	12,2%

EU-Exporte energieintensiver Produkte



EU-Importe energieintensiver Produkte

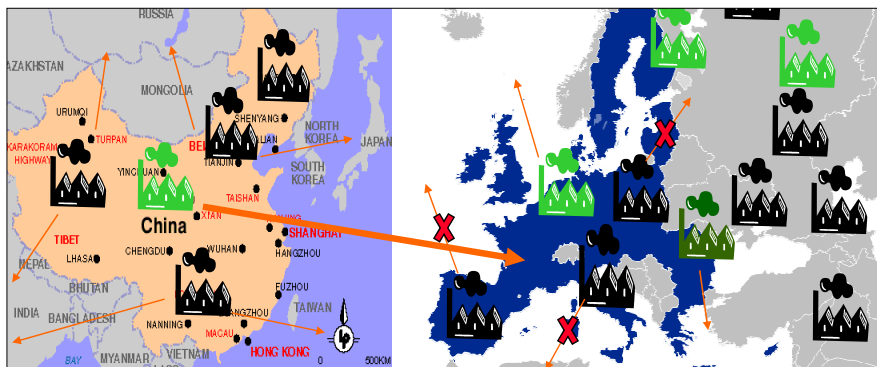


Kopenhagen Accord

- Können nach Kopenhagen eigentlich noch unilaterale Handelsmaßnahmen ergriffen werden?
- Wie können Maßnahmen an der Grenze dem im UNFCCC verankerten Prinzip der „gemeinsamen aber differenzierten Verantwortung“ Rechnung tragen?
- Könnten EU oder USA Handelsmaßnahmen gegen China oder Indien, nicht aber gegen beispielsweise Algerien ergreifen?

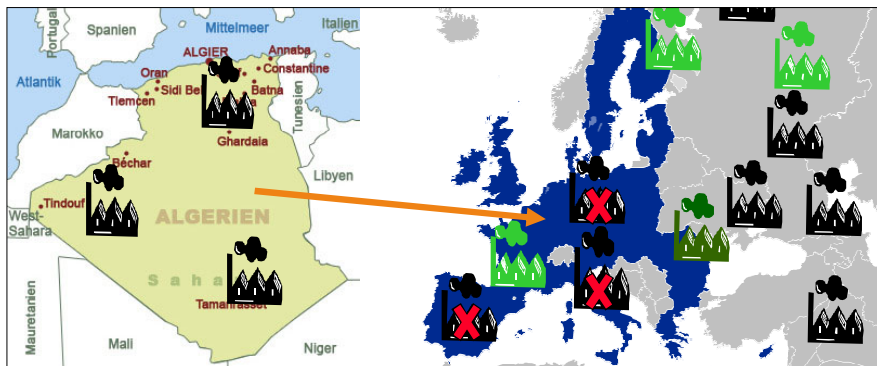
Grenzmaßnahmen führen zu Handelsverlagerungen

CO₂-effiziente Unternehmen im Ausland (China)



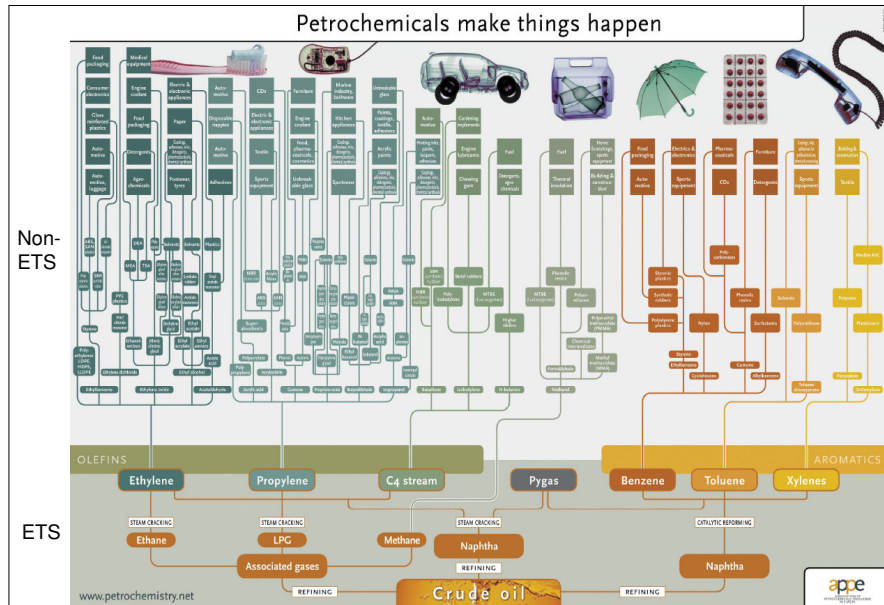
CO₂-effiziente Unternehmen werden in die EU exportieren; CO₂-ineffiziente Unternehmen werden auf den Weltmarkt exportieren.

Carbon leakage aufgrund von UNFCCC/Kyoto (Algerien)



Das Prinzip der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ ermöglicht das Eintreten von carbon leakage, da Anlagen von einem ETS-Land in ein Nicht-ETS-Land transferiert werden können, ohne dass Handelsmaßnahmen möglich sind.

Handelsveränderungen durch Diversifizierung, indem Produkte mit einer höheren Wertschöpfung exportiert werden (Petrochemie)



Probleme WTO

Art. III. 2 GATT: Ist ETS eine Steuer? → „as those applied directly or indirectly“

Art. III. 4 GATT: Die Anwendung von inländischen Regeln an der Grenze:

- like product? → „consumer tastes and habits“ (Industriekunden)
- Ungleichbehandlung? → Grenzabgabe/Möglichkeiten der heimischen Hersteller nach ETS

Art. II. 1 (b) GATT: unerlaubter Zusatzzoll

Art. I GATT: Verstoß gegen die Meistbegünstigung

- Extraterritoriale Anwendung:
 - Inhärente gesetzliche Schranke von Art. XX
 - Was ist ein „sufficient nexus“? (Pro-Kopf-Emissionen)

- Natürliche Ressourcen Art. XX (g) in Bezug auf „Substantial relationship of the measure to the conservation of the natural resource“
- Chapeau

Die Bedeutung des Prinzips der „gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung“ im Kontext des Chapeau führt m.E. in fast allen Fällen zu der Annahme einer ungerechtfertigten oder willkürlichen Diskriminierung.

Aktuelle Praxisprobleme der Energie- und Stromsteuer

Dr. Roland M. Stein, LL.M. Eur.

Principle Associate bei Freshfields Bruckhaus Deringer LLP, Berlin

Einführung

Das deutsche Energie- und Stromsteuerrecht ist maßgeblich durch europäische Vorgaben, vor allem die Richtlinie 2003/96/EG (EnergieStRL), geprägt und im Energiesteuer-gesetz (EnergieStG) und dem Stromsteuergesetz (StromStG) mit den dazu gehörenden Durchführungsverordnungen geregelt. Es dient sowohl der Einnahmenerzielung des Fis-kus als auch umweltpolitischen Lenkungs Zwecken. Die wirtschaftliche und rechtliche Bedeutung des Energie- und Stromsteuerrechts nimmt – schon wegen des beträchtli-chen Aufkommens von ca. 40 Mrd. EUR und den regelmäßigen Gesetzesänderungen – konstant zu. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit einer Auswahl aktueller Themen, namentlich gesetzliche Änderungen im Zusammenhang mit dem Contracting (dazu I.) und dem Herstellerprivileg (dazu II.) sowie eine Besprechung der Rechtsprechung zu den Steuerentlastungen für die Luftfahrt (dazu III.), für Dual-use-Prozesse (dazu IV.) so-wie energiesteuerrechtlichen Schwierigkeiten rund um den Begriff der Anlage (dazu V.). Der Beitrag schließt mit einem Ausblick (dazu VI.).

I. Papiergeschäfte beim Contracting

Contracting ist eine häufig genutzte Möglichkeit von Unternehmen, die Energiekosten zu senken. Dabei überträgt ein energieverbrauchendes Unternehmen (Verbraucher) die Energieversorgung gegen Entgelt auf einen spezialisierten Energiedienstleister (Con-tractor). Die Vorteile dieser Arbeitsteilung liegen darin, dass sich der Verbraucher ganz auf den Kernbereich des eigenen Geschäfts konzentrieren kann und vom Know-how des Contractors profitiert. Der Contractor wird dafür vom Verbraucher entlohnt.

Darüber hinaus ist der Contractor als Energieversorger ein Unternehmen des Produzie-renden Gewerbes im Sinne der §§ 54, 55 EnergieStG bzw. §§ 9, 9a, 10 StromStG und kann deswegen von steuerlichen Begünstigungen (ermäßigten Steuersätzen und Ent-lastungen) profitieren. Dieser Vorteil ist vor allem dann relevant, wenn der Verbraucher kein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ist. Die Möglichkeit zur steuerlichen Begünstigung verführt allerdings auch zum Missbrauch. Als „Papiercontracting“ oder „Scheincontracting“ bezeichnet man Sachverhaltsgestaltungen, bei denen die Auslage-rung der Energieversorgung nur auf dem Papier geschieht und der tatsächliche Anla-genbetrieb weiterhin vom Verbraucher vorgenommen wird. Diese Vorgehensweise dient

nur der Generierung von Steuervorteilen, tatsächlich wird jedoch kein Strom entnommen bzw. kein Energieerzeugnis verbraucht.¹⁾

Der Referentenentwurf des Bundesministerium der Finanzen zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes vom 23.2.2010 wollte diese Fehlentwicklungen bekämpfen. Hiernach sollten Steuerbegünstigungen nur soweit gewährt werden, wie Wärme und Strom auch nachweislich durch ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes genutzt werden. Eine „Contracting-Ausnahme“ für Unternehmen des Nichtproduzierenden Gewerbes sollte es nur noch im EnergieStG geben und auch da nur bei Neuerrichtung einer energetisch optimierten Anlage.

Die geplanten Änderungen wurden zwischenzeitlich in den Referentenentwurf zum „Gesetz zur Reduzierung von Subventionen aus der ökologischen Steuerreform“ vom 12.8.2010 übernommen. Dieser ist Teil des sog. Sparpakets der Bundesregierung. Danach sollen die §§ 54, 55 EnergieStG geändert werden. Begünstigt werden danach Energieerzeugnisse, die zur Erzeugung von Wärme verwendet werden, nur, soweit die erzeugte Wärme nachweislich durch ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes genutzt wird. Contracting ist damit auf Transaktionen beschränkt, in denen der Verbraucher ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes ist. In das Stromsteuergesetz wird ein neuer § 9b eingeführt, auch wird § 10 geändert. Eine Entlastung ist bei der Entnahme von Strom zur Erzeugung von Nutzenergie nur vorgesehen, soweit diese durch ein Unternehmen des Produzierenden Gewerbes genutzt wird.

Als positiv zu bewerten ist, dass die Möglichkeit des Contractings für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes bestehen bleibt. Der Referentenentwurf erkennt allerdings, dass die Energieeffizienz auch durch Unternehmen gesteigert wird, die zwar nicht dem Produzierenden Gewerbe angehören, aber dennoch mit Contractoren zusammenarbeiten. Zu diesen Unternehmen zählen soziale Einrichtungen wie z.B. Krankenhäuser. Eine derartige Ungleichbehandlung ist nicht nachvollziehbar und unter dem Gesichtspunkt der Energieeffizienz schlichtweg falsch. Zudem dient sie nicht dem verfolgten Grundgedanken, Fehlentwicklungen zu begegnen. Zwar werden von der anvisierten Gesetzesänderung auch „schwarze Schafe“ betroffen. Darüber hinaus werden aber gleich alle Energiedienstleistungen erfasst und sanktioniert. Außerdem ist zu bemängeln, dass durch die Entwürfe das bestehende Vollzugsdefizit nicht beseitigt wird.

II. Ausweitung des Herstellerprivilegs

Das sog. Herstellerprivileg umfasst die steuerfreie Verwendung von Energieerzeugnissen zur Erzeugung von Energieerzeugnissen. Es ist in Form einer Befreiung in § 26 EnergieStG geregelt.²⁾ In dessen Abs. 1 ist ein weiterer Befreiungstatbestand normiert, in

1) Siehe dazu Stein/Thoms, Steuern sparen mit Contracting?, CuR 2009, 124, 127ff.

2) Unter Umständen ist stattdessen eine Entlastung möglich, z.B. für Erdgas (§ 47 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 26 EnergieStG).

Abs. 2 ein enger. Der Abs. 1 betrifft Herstellungsbetriebe im Sinne des § 6 EnergieStG, d.h. Unternehmen, die eine Erlaubnis zur Herstellung von harmonisierten Energieerzeugnissen³⁾ im Sinne des § 4 EnergieStG inne haben. Hier ist eine Begünstigung sowohl für eigen erzeugte als auch für fremd bezogene Energieerzeugnisse vorgesehen.

Bei der Regelung des Abs. 2 wird eine Befreiung auch Unternehmen gewährt, die keine Herstellungsbetriebe sind. Das betrifft etwa Unternehmen, die nur in geringem Umfang harmonisierte Energieerzeugnisse bzw. nicht harmonisierte Energieerzeugnisse (z.B. Additive) herstellen.⁴⁾ Nach derzeit geltender Rechtslage dürfen nach dieser Vorschrift jedoch nur „auf dem Betriebsgelände hergestellte Energieerzeugnisse“ – und damit nicht extern bezogene Energieerzeugnisse – steuerbefreit verwendet werden. Diese Unterscheidung führt zu ungewollten umweltpolitischen Folgen, sodass z.B. bei Betrieben, die Schweröl erzeugen, die Verfeuerung von Schweröl zu Heizzwecken steuerlich gefördert wird.

Die nicht zu rechtfertigende Differenzierung zwischen Herstellungsbetrieben und sonstigen Unternehmen soll durch den Gesetzesentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Energie- und des Stromsteuergesetzes abgeschafft werden. Nach einem neuen Abs. 1 der Vorschrift dürfen auf dem Betriebsgelände eines Betriebs, der Energieerzeugnisse herstellt, zur Aufrechterhaltung des Betriebs Energieerzeugnisse vom Inhaber des Betriebs steuerfrei verwendet werden.⁵⁾ Die Herkunft der Energieerzeugnisse ist ebenso wenig entscheidend wie die Frage, ob das Unternehmen ein Herstellungsbetrieb ist, noch ob es harmonisierte oder andere Energieerzeugnisse herstellt.

III. Steuerentlastungen für die Luftfahrt

In Art. 14 Abs. 1 Buchstabe b) der EnergieStRL ist eine zwingende Steuerbefreiung für Flugbenzin mit Ausnahme privater nichtgewerblicher Luftfahrt vorgesehen. Diese Vorgabe wurde mit § 27 Abs. 2 Nr. 1 EnergieStG und § 60 Abs. 4 und 5 EnergieStV in nationales Recht umgesetzt. Flugbenzin darf danach für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt steuerfrei verwendet werden. Über die Auslegung des Begriffs der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt besteht eine gewisse Uneinigkeit, sodass sich inzwischen der EuGH mit der Angelegenheit befasst. Vor Inkrafttreten des EnergieStG wurde die europarechtliche Vorgabe (unzureichend) durch § 4 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a) MinöStG in Verbindung mit § 50 Abs. 1 MinöStV umgesetzt. Eine Steuerbefreiung war lediglich für Luftfahrtunternehmen vorgesehen.

3) Siehe zum Begriff Stein/Thoms/Führer, Energiesteuer in der Praxis, 2010, 60f.

4) Hier entsteht die Energiesteuer mit der Herstellung (§ 9 Abs. 1 EnergieStG). Zu beachten ist in diesem Zusammenhang eine neu eingeführte Anzeigepflicht, siehe § 9 Abs. 1a EnergieStG.

5) Besonderheiten gelten weiterhin für Kohle- und Erdgasbetriebe. Zudem ist weiterhin eine Ausnahme für den Antrieb von Fahrzeugen vorgesehen.

Nach Ansicht der deutschen Finanzgerichte ist es nicht entscheidend, dass die Steuerbegünstigung – wie durch das alte deutsche Umsetzungsrecht vorgesehen – von einem Luftfahrtunternehmen begehrt wird.⁶⁾ Vielmehr ist ausreichend, dass diese von einem Gewerbetreibenden beantragt wird, der das Flugzeug zu betrieblichen Zwecken verwendet.⁷⁾ Der BFH hat diese Fragen zur abschließenden Klärung dem EuGH vorgelegt (Beschluss vom 1.12.2009, VII R 9, 10/09).

Einer der Gründe für diese Auslegungsschwierigkeiten ist der Wortlaut der verschiedenen Fassungen der EnergieStRL. Während es in der deutschen Fassung „mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt“ heißt, zeigen beispielsweise die englische Fassung „other than in private pleasure-flying“ bzw. die französische „autre que l’aviation de tourisme privé“, dass die Richtlinie unterschiedlich verstanden werden kann. Dieser Vergleich macht jedoch auch deutlich, dass mehr dafür spricht, die Richtlinie weit auszulegen. Entscheidend muss es auf die Entgeltlichkeit der Dienstleistung ankommen. Noch ungeklärt ist darüber hinaus, ob bereits die Vercharterung des Flugzeugs für betriebliche Zwecke ausreicht. Hier ist wohl entscheidend, wer als Verwender anzusehen ist.

IV. Begriff der Anlage

Der Begriff der Anlage ist sowohl im strom- als auch im energiesteuerrechtlichen Bereich relevant. In beiden Regelungsgebieten spielt er vor allem bei der Bestimmung der Reichweite von Begünstigungen eine Rolle.

1. Module

So gewährt § 9 Abs. 1 Nr. 3 StromStG eine Steuerbefreiung sowohl für eine Stromentnahme zum Selbstverbrauch als auch für Contracting-Konstellationen. Anforderungen sind hierbei, dass ein räumlicher Zusammenhang zwischen Anlage und Entnahme besteht und die Anlage nicht mehr als 2 MW Strom erzeugt.

Eine solche Steuerbefreiung war auch Gegenstand eines Urteils des BFH (Urteil vom 23.6.2009, VII R 34/08). Hierbei ging es um Blockheizkraftwerke mit mehreren KWK-Modulen, die jeweils weniger als 2 MW erzeugten, in der Gesamtheit jedoch mehr. Der BFH entschied, dass eine solche dezentrale Energieerzeugung in einem großen Kraftwerk mit dem Ziel der Steuerbefreiung, nämlich der Förderung von Kleinanlagen unver-

6) Vgl. FG München, Urteil vom 10.12.2008, 14 K 1873/06: „Das deutsche Mineralölsteuerrecht gewährt zu Unrecht keine Steuerbefreiung für betrieblich veranlasste Flüge von Unternehmen, die ... keine Luftfahrtunternehmen sind.“

7) FG Düsseldorf, Urteil vom 13.5.2009, 4 K 4390/08 VM VE: „Art. 14 Abs. 1 Buchstabe b) der RL 2003/96 ... erfordert als höherrangiges Gemeinschaftsrecht für eine Steuerbefreiung lediglich, dass die Energieerzeugnisse als Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt verwendet werden. Der Anwendungsbereich dieser Bestimmung ist nicht auf Luftfahrtunternehmen beschränkt.“

einbar sei. Die Streitfrage ist hierbei, wann noch eine einzelne Kleinanlage vorliegt und wann schon eine Mehrheit von Anlagen, die insgesamt über 2 MW erzeugt. Die Abgrenzungskriterien, die der BFH hier verwendet, sind

- die Anordnung und Unterbringung der einzelnen Module,
- das Vorhandensein von Messgeräten,
- die Leitungsführung sowie
- die Steuerungsmöglichkeit.

Diese Kriterien werden in der Praxis zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Es ist nämlich nicht klar, wie erheblich die Trennung von Teilmodulen sein muss, um die Kriterien zu erfüllen und die Steuerbefreiung zu erhalten.

2. Rauchgasreinigung

Auch im Energiesteuerrecht gibt es eine wichtige Steuerentlastung, die auf den Begriff der Anlage zurückgreift. Nach § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EnergieStG ist eine Steuerentlastung auf Antrag zu gewähren, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: Ein Energieerzeugnis muss nach dem Heizstoff- oder dem Quasi-Heizstofftarif⁸⁾ versteuert und zur gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme eingesetzt worden sein. Ferner hat die Anlage einen Jahresnutzungsgrad von mindestens 70% aufzuweisen.

In der letzten Zeit kam es bei Außenprüfungen häufiger zu unangenehmen Überraschungen. So war fraglich, ob auch Energieerzeugnisse zum Betrieb von Rauchgasreinigungsanlagen vom KWK-Prozess erfasst sind. Nach einem Erlass des BMF wurde ein Anlagenteil nur dann von diesem Prozess erfasst, wenn das Anlagenteil mit der KWK-Kraftmaschine verbunden ist, was bei Rauchgasreinigungsanlagen eben nicht der Fall ist.

Der BFH ist in einer Entscheidung dieser engen Auslegung entgegengetreten (Urteil vom 11.11.2008, VII R 33/07 (NV)). Demnach ist die konkrete Verwendung des Energieerzeugnisses entscheidend, die nicht auf das Geschehen im Kessel beschränkt werden kann. Entscheidend ist nach Auffassung des BFH, dass der Einsatz des Energieerzeugnisses zur Aufrechterhaltung des KWK-Prozesses erforderlich ist. Bei Rauchgasreinigungsanlagen ist das wegen der Vorgaben der 13. BImSchV zu bejahen und aufgrund des umweltpolitischen Ziels der Steuerentlastung von effektiven KWK-Anlagen auch zu begrüßen. Die Ansicht des BFH überzeugt. Die willkürliche Unterscheidung nach Prozessteilen, die vom BMF vorgenommen wird, findet keine Stütze im Gesetz.

3. Zusatzfeuerung

Ein ähnliches Problem stellt sich bei einer Steuerentlastung für Energieerzeugnisse, die in Abhitzekesseln mit Zusatzfeuerung verwendet werden. Bei diesem Verfahren wird die

8) § 2 Abs. 1 Nr. 9, 10, Abs. 3 EnergieStG.

im Rahmen der Erzeugung von Strom mittels einer Gasturbine entstehende Abhitze aufgefangen. Diese wird dann unter Einsatz anderer Energieerzeugnisse weiter erwärmt und für betriebliche Belange verwendet. Fraglich ist nun, ob diese Zusatzfeuerung noch als Teil der Anlage anzusehen ist. Hier gibt es noch keine höchstrichterliche Rechtsprechung. Entscheidend ist, ob die für die Zusatzfeuerung verwendete Energie noch „zur gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme“ verwendet wird. Unter Berücksichtigung der vorstehend genannten Entscheidung, der verbesserten Energieeffizienz durch eine solche Zusatzfeuerung sowie deren betrieblicher Notwendigkeit ist zu erwarten, dass auch in diesem Fall eine vollumfängliche Steuerentlastung zu gewähren ist.

V. Steuerentlastung bei Dual-use-Prozessen

Eine weitere Steuerentlastung ist bei sog. Dual-use-Prozessen möglich. § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d) EnergieStG gewährt diese für Energieerzeugnisse, die „gleichzeitig zu Heizzwecken und zu anderen Zwecken als als Heiz- oder Kraftstoff“ verwendet werden. In Art. 2 Abs. 4 Buchstabe b) der EnergieStRL, der durch § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d) EnergieStG in deutsches Recht umgesetzt wurde, wird der Begriff des Energieerzeugnisses mit zweierlei Verwendungszweck näher erläutert.

Entscheidende Frage bei diesen Prozessen ist, welche Anforderungen an den „anderen Zweck“ zu stellen sind. Ein Beispiel für die Problematik zeigt ein Urteil des FG Düsseldorf (Urteil vom 9.1.2008, 4 K 2572/07 VM). Hierin wurde aufgrund einer weiten Auslegung auch das Absengen von Textilfasern als von § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe d) EnergieStG angesehen. „Anderer Zweck“ war hiernach auch die Verwendung eines Energieerzeugnisses zur Umwandlung bzw. Vernichtung eines Stoffs durch Übertragung von Wärmeenergie bei industriellen Prozessen. Diese Argumentation stützte sich auf die Entscheidung des EuGH zum Begriff des „Verbrauchs als Heizstoff“ (Urteil vom 29.4.2004, C-240/01 „Kommission vs. Deutschland“).

Der BFH hat das Urteil des FG Düsseldorf jedoch aufgehoben (Urteil vom 28.10.2008, VII R 6/08). Demnach ist die Auslegung des EuGH zum Begriff des „Verbrauchs als Heizstoff“ für Dual-use-Prozesse nicht relevant. Dem ist auch zuzustimmen.⁹⁾ Der BFH hat allerdings eigene Kriterien für den „anderen Zweck“ aufgestellt, die in der Praxis zu erheblichen Problemen führen werden. So ist nach Ansicht des BFH erforderlich, dass das Energieerzeugnis neben der Verwendung als Heizstoff auch als Roh-, Grund- oder Hilfsstoff bei einem industriellen Verfahren eingesetzt wird.¹⁰⁾ Ferner setzt der BFH voraus, dass die Wärmeerzeugung durch das Energieerzeugnis in den Hintergrund tritt. Diese

9) Zu beachten ist, dass im zu entscheidenden Fall neben dem Verheizen schon kein anderer – gleich wie zu qualifizierender – Zweck vorlag.

10) Insoweit zustimmend Bongartz, „Dual use“ im Energiesteuerrecht, ZfZ 2009, 57, 62, der jedoch Zweifel an der Grundlage für die Rangfolge äußert und die Entscheidung in rechtspolitischer Hinsicht zu Recht hinterfragt, da sie den Anwendungsbereich der Vorschrift deutlich einengt.

Voraussetzungen entnimmt der BFH aus Art. 2 Abs. 4 der EnergieStRL. Nur in diesem Fall sei die Bundesrepublik Deutschland frei, von der Pflicht zur Besteuerung abzuweichen.

Die Anknüpfung an Art. 2 Abs. 4 der EnergieStRL und an eine bestimmte Verwendung des Energieerzeugnisses ist als Ausgangspunkt für die Steuerentlastung überzeugend. Allerdings wird die Einschränkung des BFH, dass die Erzeugung von Wärmeenergie in den Hintergrund treten soll, weder vom EnergieStG noch von Art. 2 Abs. 4 der EnergieStRL gestützt. Etwaige Missbrauchsfälle könnten über eine Wesentlichkeitsklausel behandelt werden, was die Notwendigkeit einer Einzelfallentscheidung bezüglich der Feststellung des Primärzwecks entfallen lassen würde. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Rechtsprechung entwickelt.

VI. Ausblick

Das Energie- und Stromsteuerrecht wird auch in Zukunft zahlreiche Veränderungen erfahren. Ob diese stets zum Besseren sind, wird die Zeit zeigen. Bei manchen Änderungen ist jedoch schon aufgrund der gegenwärtig zur Verfügung stehenden Informationen eine kritische Bewertung geboten.

So ist zunächst die geplante CO₂-Steuer zu betrachten. Deren Einführung ist bereits in einem Entwurf zur EnergieStRL vorgesehen gewesen. Dieser Teil des Entwurfs wurde nicht in die endgültige Fassung übernommen. Nunmehr unternimmt die Kommission einen weiteren Vorstoß. Hiernach ist für die Besteuerung eines Energieerzeugnisses auch dessen CO₂-Ausstoß entscheidend. Problematisch ist insbesondere die Abgrenzung für Bereiche, die dem Emissionshandel unterfallen. Zudem scheinen die im Entwurf vorliegenden Regelungen nicht mit der Systematik der bisherigen Energiesteuerrichtlinie abgestimmt zu sein.

Auch die angedachte Umstellung der Energiebesteuerung auf eine einheitliche Besteuerung aufgrund des jeweiligen Energiegehalts begegnet Bedenken. Die einheitliche Steuer in EUR pro Gigajoule würde im Ergebnis zu einer höheren Belastung mancher fossiler Energieträger wie Kohle und Diesel führen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die EU die Energiebesteuerung in einer solch drastischen Weise harmonisieren will. Den Mitgliedstaaten würde bei einer konsequenten Umsetzung kein Spielraum mehr bleiben, um die besonderen nationalen industriepolitischen und sozialen Belange zu berücksichtigen.

Plenumsdiskussion „Energiesteuern“

**zu den Referaten von Prof. Dr. Reinhard Quick und
Dr. Roland Stein**

**Moderation: Dr. Harald Jatzke
Richter am Bundesfinanzhof, München**

**Zusammengefasst von Astrid Berlth, LL.M und Karina Witte, LL.M
Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Steuerrecht, Abteilung Zoll- und
Verbrauchssteuerrecht der WWU, Münster**

In der Anmoderation warf Dr. Jatzke verschiedene Fragestellungen auf, die im Zentrum der weiteren Diskussion stehen sollten. So ging es zunächst darum, dass Regelungsbedarf bezüglich einer Abstimmung zwischen den neuen Vorschlägen der Kommission zur Umgestaltung der Energiesteuer und den abgaberechtlichen Folgen des Emissionshandels herrsche. Darüber hinaus ging er auf die im Schrifttum herrschende Diskussion ein, ob es sich bei den zum Erwerb der Emissionsberechtigungen aufgewendeten Beträgen um Steuern handle und deswegen eine Zahlung eines Entgelts für die erworbenen Zertifikate als Steuerbelastung zu klassifizieren sei. Bei dem vieldiskutierten „border adjustment“ müsse zudem auch überprüft werden, ob ein solcher Grenzausgleich abgabenrechtlich überhaupt durchsetzbar und darüber hinaus politisch erwünscht sei.

CO₂-Grenzausgleich an der EU-Außengrenze

Als Einstieg in die Diskussion zum Vortrag von Prof. Dr. Quick wies Dr. Jatzke auf die hohen Hürden hin, die sich für die Einführung eines CO₂-Grenzausgleichs ergeben und warf exemplarisch die Fragen nach der umwelt- und handelspolitischen Attraktivität eines solchen Ausgleichs und nach der abgabenrechtlichen Durchsetzbarkeit auf.

Herr Körner (BASF SE) stellte im Anschluss daran zu bedenken, dass eine Art produktbasierte CO₂-Mehrwertsteuer vielleicht die einzige Möglichkeit zur Verwirklichung eines CO₂-Grenzausgleichs darstelle und man sich vom ETS-System abwenden müsse. Herr Wiedow (Europäische Kommission) griff die Diskussion um die Rechtsnatur des Emissionshandels auf und stellte erneut die Frage, ob es sich bei diesem Handel im Rahmen des CO₂-Grenzausgleichs um eine Steuer handle und ob in der Folge eine Umgehung der EU-rechtlichen Vorgaben insbesondere der Kompetenzen vorliege, da nämlich keine „gesetzgeberische“ Zuständigkeit in diesem Bereich gegeben sei.

Prof. Quick antwortete auf die Frage von Herrn Körner, dass die kostenlose Zuteilung für exponierte Sektoren einen guten Weg zur Wettbewerbsfähigkeit darstellen könne, aller-

dings einige WTO-rechtliche Probleme mit sich bringe, zumal man die kostenlose Zuteilung als Subvention einordnen könne. Nichtsdestotrotz, so führte Prof. Quick weiter aus, müsse am Emissionshandel an sich festgehalten werden, da die Einführung einer reinen CO₂-Steuer problematisch sei. Diesbezüglich wurde vor allem auf die auftretenden Schwierigkeiten bei der CO₂-Besteuerung einer von ins Steuergebiet der Union verbrachten oder eingeführten Ware hinsichtlich des bestehenden Welthandelsrechts dargestellt. Auch hier stelle sich also die Frage des Grenzausgleichs.

Auf die Frage von Herrn Wiedow, ob eine Steuer vorliegt, vertrat Prof. Quick die Ansicht, dass keine Steuer, sondern eine Umweltregelung vorlege. Dieser Aspekt wurde im weiteren Verlauf kontrovers diskutiert, wobei keine Einigung erzielt werden konnte.

Praxisprobleme der Energiesteuer und Stromsteuer

Als Einstieg in die Diskussion zu den Ausführungen über die Praxisprobleme der Energiesteuer und der Stromsteuer von Dr. Stein wies Dr. Jatzke darauf hin, dass die Entscheidungen des BFH auf diesem Feld Einzelfälle beträfen und ging auf die Schwierigkeiten der rechtlichen Beurteilung entsprechender Prozesse ein, die sich durch die komplexen technischen Vorgänge ergäben. Als Beispiel nannte er die Problematik, die die Definition des Begriffs der Anlage mit sich bringe, da sich eine solche Definition im Gesetz nicht findet. Konsequenz sei, dass der BFH in alle Richtungen hin auslege.

Im Anschluss kam Herr Milewski (Bayer Business Services GmbH) auf das KWK-Urteil des BFH zu sprechen und stellte den von Dr. Stein gezogenen Vergleich dieses Urteils zur steuerlichen Begünstigung von Energieerzeugnissen zur Rauchgasentschwefelung in einer KWK-Anlage mit dem Fall der zusätzlichen Befeuerung eines Abhitzekekessels in Frage. Die Rauchgasreinigungsanlage sei aufgrund der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen zwingend für den Betrieb der KWK-Anlage erforderlich, während der Abhitzekeessel lediglich zur Effizienzsteigerung der Anlage beitrage, nicht jedoch aus umweltschutzrechtlichen Gründen zwingend für den Betrieb der Anlage erforderlich sei. Er hielt die beiden Fälle daher für nicht vergleichbar. Auf diesen Einwand entgegnete Dr. Stein, dass es bei der Abhitzekeesselzusatzbefeuerung zwar keine gesetzliche Pflicht gebe, diese jedoch technisch zwingend erforderlich sei. Ohne die Abhitzekeesselzusatzbefeuerung könne nicht so viel Dampf oder Strom erzeugt werden, wie es der Betrieb erfordere. Zwar sei die Frage nach der Vergleichbarkeit dieser beiden Fälle noch nicht entschieden, jedoch habe das Finanzgericht Düsseldorf in einem Fall, in dem es um eine zum Schutz der Arbeiter erforderliche Klimatisierung einer Schaltanlage ging, in diesem Sinne entschieden. Dieses Urteil könne als Bestätigung der Annahme gesehen werden, dass der Fall der rechtlichen und der technischen Erforderlichkeit in der Frage nach Steuerbegünstigungen vergleichbar seien.

Des Weiteren wurde die Frage einer Steuerentlastung von Energieerzeugnissen, die in bestimmten Verfahren und Prozessen verwendet worden sind, diskutiert. Ausgangspunkt für die Erläuterung dieser Frage war die Entscheidung des BFH zur „Dual-use“-

Verwendung von Energieerzeugnissen beim Absengen von Textilfasern und die sich dann anschließende ebenfalls von Herrn Milewski aufgeworfene Frage, ob die vom BFH aufgestellten Voraussetzungen auch auf die in § 51 EnergieStG übertragbar seien. Herr Milewski zweifelte an der von Dr. Stein begrüßten Auslegung des Begriffs des „Dual-Use“-Prozesses vom BFH, nach der eine Verwendung zusätzlich neben dem Heizzweck als Rohstoff oder Hilfsstoff vorliegen muss. Bezüglich Frage, ob die Energieerzeugnisse gleichzeitig als Roh- oder Hilfsstoff eingesetzt werden müssen, wurde im Laufe der Diskussion keine Einigkeit erzielt.

Das Compliance-Programm von Siemens

Vorbeugen (Prevent), Aufdecken (Detect), Reagieren (Respond) und fortlaufende Verbesserung (Continuous Improvement)

Dr. Klaus Moosmayer
Chief Counsel Compliance, Siemens AG, München

Inhaltsübersicht

Einleitung

I. Verantwortung des Managements: „The Tone from the Top“

II. Compliance-Organisation

III. Vorbeugen („Prevent“)

1. Compliance-Regelwerk
2. Training und weitere Kommunikationsmaßnahmen
3. Zentralisierung
4. Compliance Helpdesk (Teil I)
5. Integration der Compliance in Personalprozesse

IV. Aufdecken („Detect“)

1. Compliance Helpdesk (Teil II)
2. Compliance-Untersuchungen
3. Compliance-Prüfungen und -Kontrollen

V. Reagieren („Respond“)

1. Disziplinarische Ahndung von Verstößen
2. Globale Fallverfolgung
3. Monitoring der Effektivität der Compliance-Maßnahmen

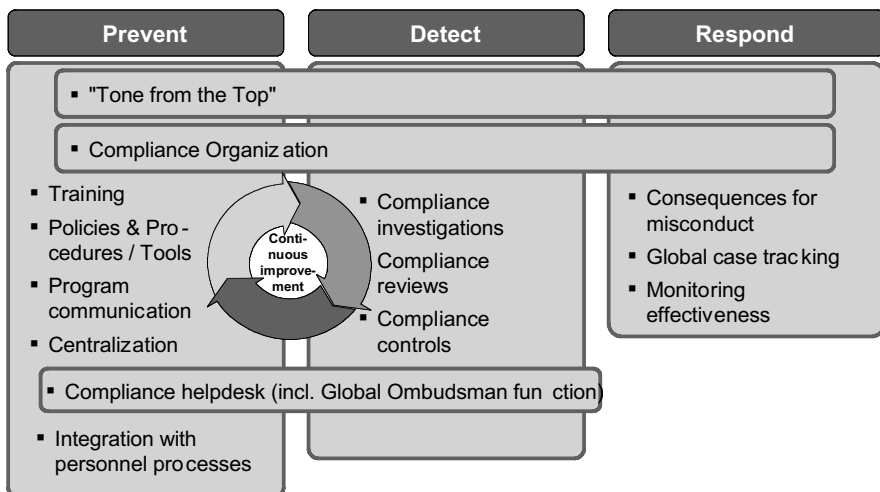
VI. Fortlaufende Verbesserung („Continuous Improvement“)

VII. Collective Action

Ausblick

Einleitung

Das heutige Compliance-Programm von Siemens entstand in den Jahren 2007 und 2008 und zwar als Reaktion auf die strafrechtlichen Ermittlungen der Staatsanwaltschaft München, der US-Börsenaufsicht, des US-Justizministeriums und zahlreicher anderer Ermittlungsbehörden weltweit. Im Zuge dieser Ermittlungen und der im Januar 2007 begonnenen und im Januar 2009 beendeten internen unabhängigen Untersuchungen der US-Kanzlei Debevoise & Plimpton wurden langjährige und systematische Verstöße gegen die Anti-Korruptionsgesetze und Buchführungsregeln in zahlreichen Geschäftsbereichen und Regionalgesellschaften von Siemens aufgedeckt, wie sie auch in den Dokumenten der US-Behörden im Rahmen des Verfahrensabschlusses in den USA am 15.12.2008 anschaulich dargestellt wurden. Der Abschluss der Verfahren in Deutschland und den USA gegen das Unternehmen war – so ausdrücklich die US-Behörden – nur möglich, weil Siemens innerhalb von weniger als zwei Jahren neben der ermittlungstechnischen Aufarbeitung der Vergangenheit und der vollumfänglichen Kooperation mit den Behörden ein umfassendes neues Compliance-Programm entwickelt und weltweit implementiert hat. Das neue Compliance-Programm beruht auf einer klaren Systematik, der sich alle Compliance-Maßnahmen im Konzern zuordnen lassen müssen:



Nachfolgend werden die wesentlichen Grundzüge des neuen Compliance-Programms dieser Systematik dargestellt.

I. Verantwortung des Managements: „The Tone from the Top“

Eine wesentliche Erkenntnis aus den Ermittlungen der vergangenen Jahre war, dass die Führungskultur im Bereich Compliance versagt hatte und so systematische Korruption ermöglichte. Im Verlauf des Jahres 2007 wurden daher zentrale Positionen neu besetzt, nämlich die des Aufsichtsratsvorsitzenden (Dr. Gerhard Cromme) und des Vorstandsvorsitzenden (Peter Löscher), des General Counsels (Peter Solmssen, der gleichzeitig zum Vorstandsmitglied mit den Zuständigkeiten für Recht und Compliance ernannt wurde), des Chief Compliance Officers (Dr. Andreas Pohlmann) und des Chief Audit Officers (Hans Winters). Auch der Vorstand der Siemens AG wurde fast vollständig neu benannt. Der neue Vorstandsvorsitzende, Peter Löscher, erklärte in einer wegweisenden Rede Folgendes:

„Only clean business is Siemens business – everywhere – everybody – everytime ...
Compliance as part of Corporate Responsibility is 1st priority“

Alle Führungskräfte des Konzerns wurden aufgefordert, diese Botschaft ins Unternehmen zu tragen. Bis zum Ende des Geschäftsjahres 2008 besuchten die Vorstände, der Chief Compliance Officer und leitende Mitarbeiter der Compliance-Organisation in einer speziell aufgesetzten „Compliance Roads-how“ insgesamt 54 Länder, die entweder aufgrund des großen Geschäftsvolumens oder aufgrund bestehender Korruptionsrisiken für den Erfolg des Compliance-Programms besonders bedeutsam sind, und sprachen in Mitarbeiterversammlungen und mit dem lokalen Management über die Bedeutung der Compliance. Diese Maßnahme wurde seither fortgeführt.

Eine im Sommer 2008 bei 90.000 repräsentativ ausgewählten Mitarbeitern weltweit auf anonymer Basis durchgeführte Umfrage („**Compliance Preception Survey**“) bestätigte, dass diese Botschaft bei den Mitarbeitern angekommen ist. Bei über 80% der Antworten wurde angegeben, dass das Management Compliance gegenüber den Mitarbeitern vertritt, das Compliance-Programm und die Verantwortung der Mitarbeiter für dessen Einhaltung verstanden und Verstöße ernst genommen und geahndet werden. Die Umfrage wurde auch im Geschäftsjahr 2009 wiederholt, um die weitere Entwicklung nachverfolgen zu können und hat eine noch größere Zufriedenheit der Mitarbeiter mit den Compliance-Maßnahmen ergeben. Im Jahr 2010 wurde der Compliance Perception Survey in die neue „**Engagement und Compliance-Befragung**“ integriert, die an sämtliche rund 400.000 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Siemens weltweit gerichtet ist und deren Ergebnisse im Herbst 2010 vorliegen werden.

Die Verantwortung für die Compliance liegt letztlich beim Management; die Compliance-Organisation stellt hierzu die Prozesse zur Verfügung. Um dies auch nachhaltig zu verankern, wurde bei Siemens unternehmensweit ein „Compliance Review Process“ eingeführt. Vierteljährlich besprechen das Management und die Compliance-Organisation den Stand des Compliance-Programms, seiner Implementierung und wesentliche

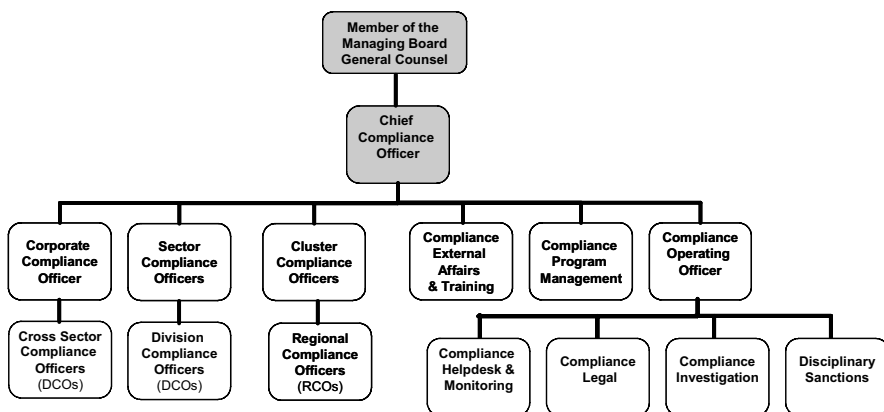
Entwicklungen und Fälle. Der Compliance Review Process aggregiert dabei die Erkenntnisse über die verschiedenen Berichtslinien nach oben.

So liegen dem Compliance-Bericht des Chief Compliance Officer und des Chief Counsel Compliance im Vorstand und im Compliance Committee des Aufsichtsrates die Daten und Erkenntnisse zugrunde, die auf der Ebene des operativen Geschäfts gewonnen und dort mit dem Management besprochen wurden.

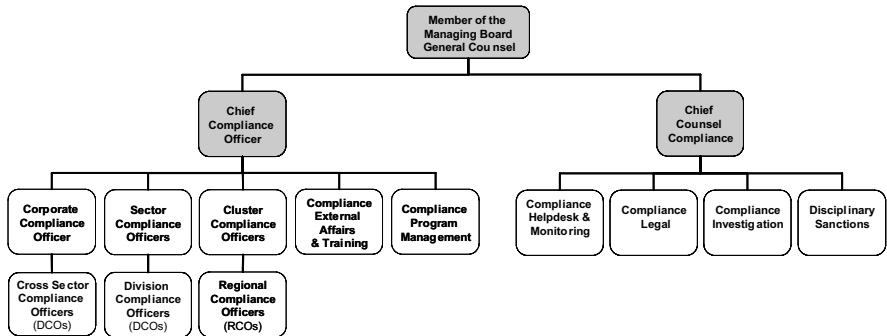
II. Compliance-Organisation

Noch Anfang 2007 bestand die Compliance-Organisation bei Siemens aus einer Handvoll Anwälte in der Zentrale und etwa 60 Compliance Officer in den Geschäftsbereichen und Regionen, die ganz überwiegend Compliance als Nebentätigkeit wahrnahmen. Dies hat sich dramatisch geändert. Heute arbeiten rund 600 Mitarbeiter „full time“ in einer einheitlichen Organisation, an deren Spitze bis Juli 2010 der Chief Compliance Officer stand.

Compliance-Organisation bis Juli 2010



Nach dem Ausscheiden des bisherigen Chief Compliance Officer, Andreas Pohlmann, wurde diese Struktur durch den Vorstand zum 1.7.2010 geändert. Künftig wird die Compliance-Organisation von Siemens durch den Chief Compliance Officer und den Chief Counsel Compliance geleitet, die beide direkt dem Vorstandsmitglied für Recht und Compliance bei Siemens, Peter Solmssen, berichten. Zum neuen Chief Compliance Officer wurde der bisherige Deutschland-Chef von Siemens, Josef Winter, und zum Chief Counsel Compliance der bisherige Compliance Operating Officer, Dr. Klaus Moosmayer, ernannt. Siemens stärkt damit die bisherige Compliance-Organisation durch eine organisatorische Fokussierung auf operative Aufgaben einerseits und juristische Aufgaben andererseits.

Compliance-Organisation ab Juli 2010

Von den derzeit rund 600 Compliance-Mitarbeitern arbeiten etwa 80 Mitarbeiter in der Zentrale, die übrigen Mitarbeiter verteilen sich zu annähernd gleichen Teilen auf die Sektoren/Divisionen und die Regionalgesellschaften des Unternehmens.

In dieser „durchgestochenen“ Organisation entscheidet der Chief Compliance Officer dabei auch in fern entlegenen Ländern über die Beurteilung, Karriere und auch Entlohnung seiner Compliance Officer, die alle letztlich ihm berichtspflichtig sind. Die Verantwortungen sind dabei klar verteilt. Die Compliance Officer sind in Ihren Verantwortungsbereichen (Corporate Units, Sektoren, Divisionen und Regionen) für die Einführung und Implementierung des Compliance-Programms zuständig. Cluster Compliance Officer leiten die Compliance-Organisation in den Weltregionen des Siemens Konzerns.

Der Chief Counsel Compliance führt die vier Abteilungen Compliance Helpdesk, Compliance Legal, Compliance Investigations und Compliance Disciplinary Sanctions. Die Organisation des Chief Counsel Compliance deckt den gesamten Prozess der Bearbeitung von Hinweisen auf mögliche Compliance-Verstöße von ihrem Eingang im Unternehmen, über ihre juristische Behandlung und Untersuchung bis hin zu einer ggf. erforderlichen arbeitsrechtlichen Ahndung und sonstigen Nachverfolgung erkannter Defizite („Remediation“) ab. Der Chief Counsel Compliance ist dabei auch für die zentralen Compliance-Richtlinien und -Kontrollen zuständig.

Die Compliance-Organisation soll nicht statisch, sondern zu den anderen Stabs- und operativen Einheiten des Unternehmens hin durchlässig sein. Es ist für den Erfolg der Compliance von zentraler Bedeutung, dass die Arbeit in der Compliance-Organisation als Karriereschritt begriffen wird. Hierzu wurde in Zusammenarbeit mit der Personalabteilung ein eigenes Programm zum Kompetenzaufbau entwickelt („**Competency Management**“), das zu einer systematischen Förderung der Mitarbeiter in der Compliance-Organisation beitragen soll.

Um den Zusammenhalt innerhalb der Compliance-Organisation zu stärken, finden regelmäßig **Compliance-Konferenzen** sowohl in den Regionen als auch globale Zusammenkünfte der Compliance Officer statt.

In 2009 wurden Regionalkonferenzen u.a. in Jakarta, Warschau, Peking, Mexico City und Hongkong abgehalten. 2010 fanden bzw. finden Konferenzen in Feldafing/München, Mumbai, Johannesburg, Peking und Bogota statt.

III. Vorbeugen („Prevent“)

1. Compliance-Regelwerk

Das Herzstück des Siemens Compliance-Programms sind die **„Business Conduct Guidelines“**, die im Januar 2009 in überarbeiteter Form vom Vorstand verabschiedet wurden. Sie enthalten die zentralen Verhaltensvorgaben und gehen dabei weit über die Korruptionsbekämpfung und das Wettbewerbsrecht hinaus. Das ergänzende Compliance-Regelwerk ist umfassend und behandelt Compliance bei M&A-Transaktionen ebenso wie Fragen des Sponsorings und von Spenden. Im Verlauf des Jahres 2008 hat sich allerdings die Erkenntnis durchgesetzt, dass eine Flut von Regelungen die Mitarbeiter eher verunsichert als echte Hilfestellung bietet. Compliance gerät in die Gefahr, als Bürokratie angesehen zu werden. Deshalb wurden 2008 und 2009 wesentliche Compliance-Regelungen – unter Beibehaltung der hohen Standards – weniger komplex gestaltet und in die Geschäftsabläufe integriert. Als ein Beispiel sei die neue **Business Partner Policy** herausgestellt: Bis Mitte 2008 mussten unternehmensweit sämtliche Zahlungen und Vertragsabschlüsse mit vertriebsunterstützenden Beratern zentral vom Chief Compliance Officer in Deutschland freigegeben werden, nachdem diese Vorgänge zuvor in einem langwierigen Verfahren vom Management und den zuständigen Compliance-Beauftragten der betroffenen Einheiten geprüft worden waren. Hintergrund war ein Anfang 2007 verhängtes Moratorium, nachdem der Einsatz dieser Berater als eines der wesentlichen Instrumente für die Herausschleusung von Geldern aus dem Unternehmen und deren korruptive Verwendung erkannt worden war. Allerdings hatte dieses Verfahren zahlreiche Nachteile: Es war zu bürokratisch, langwierig, machte keinen Unterschied bezüglich des mit dem Berater tatsächlich verknüpften Compliance-Risikos und trug nicht der Tatsache Rechnung, dass korruptive Zahlungen ebenso über andere Geschäftspartner wie etwa Handelsvertreter, Zollagenten und Konsortialpartner möglich sind. Deshalb wurde Mitte 2008 mit der Business Partner Policy ein neuer Ansatz gewählt. Alle Geschäftspartner mit Mittlerfunktion zwischen Siemens und dem Kunden müssen einer Risikoprüfung unterzogen werden, die unternehmensweit einheitlich ist und über ein elektronisches Tool erfolgt. Anhand von bestimmten Risikoindikatoren – wie etwa dem Korruptionsrisiko im Einsatzland – wird eine Risikoklasse (hohes, mittleres oder geringes Risiko) für den Geschäftspartner festgelegt, die anschließend das weitere Vorgehen bestimmt (Due Diligence, Genehmigungserfordernisse und zwingende Vertragsklauseln). Bislang wurden bereits rund 18.500 Geschäftspartner über diesen Prozess klassifiziert und vor Veranlassung einer Zahlung oder eines Neuabschlusses eines Ver-

trags entsprechend ihrer Risikoklasse behandelt. Dies zeigt die Akzeptanz dieses risiko-orientierten Regelungsansatzes im operativen Geschäft. Vergleichbares gilt auch für den Genehmigungsprozess des Projektgeschäftes von Siemens („Limits of Authority“). Mögliche Aufträge werden hierbei nunmehr nicht mehr nur nach finanziellen und technischen Risiken bewertet, sondern auch nach ihren spezifischen Compliance-Risiken.

In 2009 wurden zwei weitere wesentliche Schritte zur Fortentwicklung und leichteren Handhabung von Compliance-Regelungen unternommen. Im praxisrelevanten Bereich der **Geschenke und Einladungen** wurden die bestehenden Regelungen dergestalt überarbeitet, dass die Mitarbeiter anhand von länderspezifischen „Scorecards“ selbst und eigenverantwortlich prüfen können, ob z.B. Essenseinladung der Genehmigung durch die Führungskraft oder den Compliance Officer bedürfen. **Sponsoring, Spenden und Mitgliedschaften** werden unternehmensweit nach einheitlichen Compliance-Kriterien über ein neues elektronisches Tool erfasst und genehmigt.

2. Training und weitere Kommunikationsmaßnahmen

Die besten Compliance-Regelungen sind nutzlos, sofern sie den Mitarbeitern nicht bekannt und in der Anwendung vertraut sind. Siemens hat bei der Implementierung des Compliance-Programms daher einen Schwerpunkt auf das Training gesetzt. Seit 2007 wurden über 280.000 Mitarbeiter weltweit in Compliance geschult, davon rund 91.000 in persönlichen Trainings mit einer Dauer zwischen 4 und 8 Stunden und rund 188.000 Mitarbeiter mit Unterschriftsberechtigung über elektronische Schulungsprogramme. Auch das Top-Management war von der Teilnahme an den Compliance-Trainings nicht ausgenommen und besonderer Wert wurde auf das Training von Funktionen wie Recht, Einkauf und Vertrieb gelegt. Nach der erfolgreichen Durchführungen eines „Train-the-Trainer“-Konzepts ist Siemens inzwischen in der Lage, die Trainings ohne fremde Unterstützung durch die Compliance-Organisation und die Siemens-interne Fortbildungseinrichtung durchzuführen. Ein besonders intensives Training erfahren schließlich alle neuen Compliance Officer weltweit, die einen viertägigen Einführungskurs in München durchlaufen. Um die Nachhaltigkeit des Compliance-Wissens und des entsprechenden Verhaltens sicherzustellen, wurden regelmäßige „refreshers“ im Trainingsbereich für Führungskräfte und sog. „sensitive functions“ (z.B. Vertrieb) durchgeführt. Außerdem sollen Compliance-Module noch mehr Eingang in die Grundausbildung von Siemens Mitarbeitern finden.

Neben dem Training hat Siemens zahlreiche weitere Kommunikationsmaßnahmen eingeführt, um Compliance im Unternehmen nachhaltig zu verankern. Mitarbeiter und Management werden zeitnah über Intranet und E-Mail über neue Maßnahmen und Entwicklungen informiert und in der Mitarbeiterzeitschrift wird regelmäßig über Compliance-Themen berichtet. Für die Compliance-Organisation gibt es einen eigenen, im Rhythmus von 2 bis 3 Monaten erscheinenden Newsletter. Die große Herausforderung für die Zukunft ist es, all diese Maßnahmen im Rahmen einer längerfristig angelegten Kommunikationsstrategie für Compliance fortzuentwickeln.

3. Zentralisierung

Neben der bereits vorgestellten einheitlichen Compliance-Organisation wurden 2008 auch die Funktionen Recht und Revision zentralisiert, um einheitliche Arbeitsprozesse und Qualitätsstandards zu erreichen. Ein weiterer Schwerpunkt bei der Zentralisierung von wesentlichen Kontrollmechanismen war der Zahlungsverkehr. Die Anzahl der Bankkonten im Konzern wurde stark reduziert. Das Vorhalten von Bargeld – von streng überwachten und dokumentierten Ausnahmen abgesehen – wurde völlig verboten. Ausgehende Zahlungen werden bei Risikohinweisen (etwa Zahlungen in Länder mit hohem Korruptionsrisiko) zentral einer Nachprüfung unterzogen.

4. Compliance Helpdesk (Teil I)

Der Compliance Helpdesk übt wesentliche Funktionen im Bereich der Vorbeugung („Prevent“), bei der Aufdeckung von Compliance-Verstößen („Detect“) und bei der kontinuierlichen Fortentwicklung des Compliance-Programms („Continuous Improvement“) aus. Nachfolgend geht es zunächst um den Bereich der Vorbeugung. Die Mitarbeiter von Siemens haben weltweit die Möglichkeit, per E-Mail an das Helpdesk Fragen zum Compliance-Programm, seiner Auslegung und praktischen Anwendung zu stellen (Funktion „Ask Us“). Seit dem Start des Helpdesks im September 2007 sind bereits über 10.000 Fragen an die dort tätigen Mitarbeiter gestellt worden, die diese mithilfe eines unternehmensweiten Netzwerks von Experten beantworten. Die Antworten, die im Normalfall innerhalb von wenigen Arbeitstagen erfolgen, werden von Anwälten der Abteilung Compliance Legal freigegeben. „Ask us“ ist dabei ein wichtiger Gradmesser für Themen, die die Mitarbeiter im Bereich Compliance aktuell besonders beschäftigen. Ebenfalls zum Bereich der Vorbeugung gehört die neue Funktion „Approve It“, mit der Anträge auf die Vorabgenehmigung von Geschenken und Einladungen zentral von der Compliance-Organisation bearbeitet und dokumentiert werden können. Die Funktion „Find It“ erlaubt den Mitarbeitern die weltweit und lokal geltenden Compliance-Regelungen sowie weitere Informations- und Trainingsmaterialien schnell auf einer EDV-Plattform zu finden.

5. Integration der Compliance in Personalprozesse

Als eines der ersten Unternehmen weltweit hat Siemens 2008 Compliance zum Bestandteil des Vergütungssystems des oberen Managements (rund 5.500 Mitarbeiter weltweit) gemacht („**Compliance Related Incentive System**“). Im Geschäftsjahr 2009 hingen 20% des auf die Unternehmenseinheiten bezogenen Jahresbonus vom Erreichen definierter Compliance-Ziele ab. Neben den Ergebnissen der bereits erwähnten Mitarbeiterbefragung waren Kriterien für die Zielerreichung die von der Revision getestete Umsetzung des Compliance-Programms und die Frage, ob das Management auf neue Compliance-Vorgänge angemessen reagiert, sie unverzüglich an die Compliance-Organisation gemeldet und diese bei der Aufklärung unterstützt hat.

Die Ergebnisse waren für das letzte Geschäftsjahr zwar insgesamt überdurchschnittlich gut, allerdings gab es zwischen den einzelnen Einheiten und Regionalgesellschaften erhebliche Unterschiede im positiven wie negativen Bereich. Auch im Geschäftsjahr 2010 wird die Erreichung der Compliance-Ziele wieder die Höhe der Bonusauszahlung mitbestimmen.

Ein weiterer wichtiger Bezug der Compliance zu den Personalprozessen besteht im **„Compliance-Screening“** von Mitarbeitern, die für Konzernschlüsselfunktionen oder für eine Tätigkeit bei Compliance, Revision oder Rechtsabteilung vorgesehen sind. Entsprechende Kandidaten werden vor der endgültigen Auswahlentscheidung von der Compliance-Organisation daraufhin überprüft, ob Hinweise auf Fehlverhalten (etwa laufende interne oder behördliche Untersuchungen) vorliegen, die einer Beförderung entgegenstehen könnten. Dieser von der Personalabteilung und der Abteilung Compliance Disciplinary Sanctions verantwortete Prozess ist im Übrigen den Kandidaten vorab klar kommuniziert.

IV. Aufdecken („Detect“)

1. Compliance Helpdesk (Teil II)

Neben den bereits im Bereich der Vorbeugung behandelten Funktionen verfügt der Compliance Helpdesk mit der Funktion **„Tell us“** auch über eine **„Whistleblower-Hotline“** für die Meldung möglicher Compliance-Verstöße. Diese ist 24 Stunden am Tag in nahezu allen Sprachen für Mitarbeiter und Dritte weltweit verfügbar und wird von einem von Siemens unabhängigen Anbieter betrieben. Dies ermöglicht anonyme bzw. geschützte Hinweise, die zwar unverzüglich an den Helpdesk in Berichtsform weiter gegeben werden, es dem Helpdesk aber nicht ermöglichen, den Hinweis gegen den Willen des Hinweisgebers nachzuverfolgen. Alle beim Helpdesk eingehenden Hinweise werden dort erfasst und anschließend von Anwälten der Abteilung Compliance Legal daraufhin geprüft, ob ein Anfangsverdacht besteht, der weitere Maßnahmen oder eine Untersuchung erfordert. Daneben verfügt Siemens seit Anfang 2007 über einen unabhängigen anwaltlichen Ombudsmann in Nürnberg, mit dem auch eine persönliche Kontaktaufnahme möglich ist. Im Geschäftsjahr 2010 sind bei **„Tell Us“** und dem Ombudsmann bislang rund 400 Hinweise (darunter viele im Bereich Personalwesen) eingegangen, von denen rund 350 Hinweise weitere Nachprüfungen oder Untersuchungen erforderlich machten.

2. Compliance-Untersuchungen

Eine wesentliche Erkenntnis aus der Aufarbeitung der Vergangenheit und der Defizite des früheren Compliance-Programms von Siemens war, dass den vorhandenen Hinweisen auf Fehlverhalten nicht frühzeitig und kompromisslos nachgegangen wurde. Mit der Einführung des neuen Compliance-Programms wurde daher beschlossen, einen speziellen Untersuchungsprozess für Compliance-Verstöße mit den hierzu erforderlichen Ressourcen zu schaffen.

Untersuchungen von Hinweisen auf mögliches Fehlverhalten, die etwa über „Tell Us“-Meldungen, den Ombudsmann oder über Ermittlungsbehörden an das Unternehmen gelangen, werden unternehmensweit zentral vom Chief Counsel Compliance beauftragt und verantwortet. Die Untersuchungen werden von der 2008 aufgestellten Abteilung Compliance Investigations oder von der Revision durchgeführt und rechtlich von Anwälten der Abteilung Compliance Legal begleitet. Der Untersuchungsprozess trägt der Unschuldsvermutung, den Mitbestimmungsrechten des Betriebsrats und dem Datenschutz Rechnung. Abgeschlossene Untersuchungen werden von einer weiteren Gruppe von Spezialisten aus der Compliance-Organisation nachbereitet, um zu prüfen, ob die identifizierten Defizite abgestellt wurden und ob es etwa zu strukturellen Versäumnissen bei der Implementierung des Compliance-Programms kam („**Remediation**“).

3. Compliance-Prüfungen und -Kontrollen

Neben den Compliance-Untersuchungen hat die neue, zentrale Revisionsorganisation auch eine eigene Abteilung Compliance Audit aufgestellt, die regelmäßig die Implementierung des Compliance-Programms prüft. Besondere Bedeutung hatten Compliance-Prüfungen und -Kontrollen im Geschäftsjahr 2008 bei dem Testing des „**Implementation Toolkit Anti-Corruption**“. Bis Ende März 2008 hatten insgesamt 56 „High Risk Entities“ und weitere 106 Einheiten mit besonders hohem Umsatzvolumen über 100 Kontrollen zum Compliance-Programm lokal zu implementieren. Dabei ging es beispielsweise um die nachweisbare Kommunikation des Compliance-Programms, den Aufbau einer Compliance-Organisation, die Meldung und Verfolgung von Compliance-Fällen, die Durchführung der Trainings und die Umsetzung der Vorgaben etwa zu der Behandlung von Geschäftspartnern oder der Zentralisierung des Zahlungsverkehrs. Die Implementierung dieser Maßnahmen wurde von der Revision in mehreren Wellen getestet und führte zum Ende des Geschäftsjahrs 2008 dazu, dass der Abschlussprüfer Siemens bestätigte, wieder über ein effektives internes Kontrollsystem zu verfügen, nachdem dieses Testat weder 2006 noch 2007 erteilt werden konnte.

Im Zuge der bereits geschilderten Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz und Entbürokratisierung des Compliance-Programms wird ab 2009 das bisherige „Toolkit Anti-Corruption“ durch das „**Compliance Control Framework (CCF)**“ ersetzt. Das CCF beinhaltet nunmehr auch erweiterte Kontrollmaßnahmen für die Compliance im Bereich Kartellrecht und strukturiert die bisherigen Kontrollen neu, sodass sie für die operativen Einheiten besser zu handhaben sind.

V. Reagieren („Respond“)

1. Disziplinarische Ahndung von Verstößen

Vor 2007 wurde bei Siemens auf Gesetzesverstöße im Bereich Korruption und Wettbewerbsrecht kaum mit disziplinarischen Konsequenzen reagiert. Dies hat sich mit dem neuen Compliance-Programm grundlegend geändert. Im August 2007 wurde das „**Cor-**

porate Disciplinary Committee“ (CDC) eingerichtet, das durch interne oder behördliche Untersuchungen festgestelltes Fehlverhalten bei Mitgliedern des Managements bewertet und verbindliche Handlungsempfehlungen gibt. Die Vorgänge werden arbeitsrechtlich von der Abteilung Compliance Disciplinary Sanctions vorbereitet, die auch die nachfolgende Umsetzung durch die Personalabteilungen der zuständigen Einheiten überwacht.

Das CDC ist hochrangig besetzt: Den Vorsitz führt der General Counsel der Siemens AG, der auch Mitglied des Vorstands ist. Weitere Mitglieder sind der Personalvorstand, der Finanzvorstand, der Personalleiter, der Leiter der konzernweiten Führungskräfteentwicklung, der Chief Compliance Officer und der Chief Counsel Compliance. Zusätzlich werden jeweils die Führungskräfte der betroffenen Mitarbeiter hinzugezogen, die zuvor auch gemeinsam mit Vertretern der Abteilung Disciplinary Sanctions bzw. Anwälten von Compliance Legal an der Anhörung der Mitarbeiter teilgenommen hatten. Im CDC wurden seit seiner Einrichtung bereits rund 180 Entscheidungen getroffen, die von einer formlosen Ermahnung bis hin zur fristlosen Kündigung reichten. Daneben führt die Abteilung Compliance Disciplinary Sanctions auch die Statistik über die unternehmensweit getroffenen arbeitsrechtlichen Maßnahmen bei Compliance-Verstößen, die nicht vom CDC behandelt werden, soweit keine Mitglieder des höheren Managements betroffen sind. Im Geschäftsjahr 2010 wurden bislang weltweit rund 370 arbeitsrechtliche Maßnahmen mit Compliance-Bezug ausgesprochen, davon über 90 Kündigungen.

Bei der Bewertung der arbeitsrechtlichen Maßnahmen ist auch das **Amnestieprogramm** von Siemens zu berücksichtigen. Zur Unterstützung der unabhängigen Untersuchung der US-Kanzlei Debevoise & Plimpton wurde in Abstimmung mit den US-Behörden und der Staatsanwaltschaft München Mitarbeitern unterhalb der obersten Führungsebenen ein vom 31.10.2007 bis 29.2.2008 befristetes Amnestieangebot gemacht, sofern Mitarbeiter vollumfänglich mit der Untersuchung kooperierten und korruptive Sachverhalte offenbarten. Das Amnestieangebot umfasste den Verzicht auf die Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen und auf eine einseitige Lösung des Arbeitsverhältnisses durch das Unternehmen. Insgesamt meldeten sich 123 Mitarbeiter unter dem Amnestieprogramm, von denen der Großteil wertvolle Hinweise für die Aufklärung der Compliance-Verstöße in der Vergangenheit machte und daher auch Amnestie erhielt.

2. Globale Fallverfolgung

Die an die Compliance-Organisation gemeldeten Hinweise auf mögliche Compliance-Verstöße werden unternehmensweit durch ein einheitliches „Case Tracking Tool“ erfasst und zwar – abhängig vom Schweregrad des Vorwurfs – zentral in der Abteilung Compliance Legal oder vom zuständigen Compliance Officer. Zentral zu melden sind weltweit behördliche Ermittlungsverfahren, Hinweise auf Verletzungen der Anti-Korruptionsgesetze, des Wettbewerbsrechts sowie Vorgänge mit möglichen materiellen und finanziellen Folgen oder einem drohenden Reputationsverlust für das Unternehmen. Sämtliche in das System eingegebenen Vorgänge werden mit der Finanz- und Steuerab-

teilung sowie dem Abschlussprüfer des Unternehmens auf ihre bilanzielle Relevanz hin überprüft und fließen in die Compliance-Berichte an Vorstand und den Compliance-Ausschuss des Aufsichtsrates ein.

3. Monitoring der Effektivität der Compliance-Maßnahmen

Die von der Compliance-Organisation betriebenen Systeme (etwa das Business Partner Tool oder die zahlreichen Funktionen des Compliance Helpdesk) werden kontinuierlich ausgewertet, um zum einen Entwicklungen frühzeitig erkennen zu können und zum anderen durch Plausibilitätsprüfungen und Stichproben die Funktionsfähigkeit und Anwendungsbreite im Unternehmen zu überwachen. Diese Monitoring-Aktivitäten sind von den formellen Prüfungen durch die Revision zu unterscheiden, die im Rahmen der Compliance Audits erfolgen.

VI. Fortlaufende Verbesserung („Continuous Improvement“)

Das Compliance-Programm von Siemens muss sich stets fortentwickeln, um auf Erkenntnisse aus den Compliance-Prozessen und aus dem Geschäft zu reagieren. Entscheidend ist allerdings, dass die entsprechenden Quellen auch genutzt werden. Hierzu zählen in erster Linie die Mitarbeiter. Beim Compliance Helpdesk wurde daher eine weitere Funktion **„Improve it“** eingerichtet, bei der die Mitarbeiter die Möglichkeit haben, Anregungen und Verbesserungsvorschläge zu adressieren. Eine weitere wichtige Quelle sind die Erkenntnisse aus Compliance-Untersuchungen, die im Rahmen der „Remediation“, d.h. der bereits erwähnten strukturellen Nachbereitung der Fälle und der ebenfalls bereits vorgestellten „Compliance Reviews“ gewonnen werden. Das Compliance-Programm von Siemens wird daher nie „endgültig“ fertig gestellt sein, sondern sich in einem fortlaufenden Veränderungs- und Verbesserungsprozess befinden.

VII. Collective Action

Für eine wirksame Bekämpfung der Korruption ist über die Anstrengung einzelner Unternehmen zum Aufbau ihres Compliance-Programms hinaus ein gemeinsames Handeln erforderlich. Gemeinsam mit dem World Bank Institute und anderen Partnern hat Siemens daher einen **„Collective Action Guide“** zur Korruptionsbekämpfung entwickelt und im Juni 2008 veröffentlicht. Es handelt sich hierbei um eine praktische Anleitung für die Gründung und Durchführung von Integritätsvereinbarungen mit Wettbewerbern und Kunden, um einen korruptionsfreien Wettbewerb zu schaffen. Siemens hat es sich zum Ziel gesetzt, 2009 aktiv für die Umsetzung dieser Vorgaben einzutreten und entsprechende, bereits identifizierte Projekte gemeinsam mit Partnern aus der Industrie und der öffentlichen Hand zu verwirklichen. Weiterhin hat Siemens im Rahmen der im Juli 2009 erfolgten Einigung mit der Weltbank eine Integritäts-Initiative mit einem Budget von 100 Mio. US-Dollar gestartet. Diese Initiative wird weltweit Organisationen,

Projekte und Trainingsmaßnahmen im Kampf gegen Korruption finanziell unterstützen. Nach Abschluss des Auswahlprozesses wird die Finanzierung der Aktivitäten noch 2010 beginnen.

Ausblick

Nach der erfolgreichen Einführung des Compliance-Programms mit den dargestellten Elementen „Vorbeugen (Prevent) – Aufdecken (Detect) – Reagieren (Respond) und fortlaufende Verbesserung (Continuous Improvement)“ kommt es nun auf die nachhaltige Verankerung im Unternehmen an. Letztlich geht es um einen umfassenden **„Change Management Process“**, der langfristig angelegt ist. Besondere Bedeutung kommt hierbei der richtigen Kommunikation von Compliance durch das Management zu; Compliance muss als selbstverständlicher Teil der Geschäftsprozesse verstanden werden. Die Effizienz und Praxistauglichkeit des Compliance-Programms müssen fortlaufend weiter verbessert und die Risikoanalyse dem sich ständig weiterentwickelnden Geschäft angepasst werden. Der im Rahmen der Vereinbarungen mit den US-Behörden von Siemens beauftragte **„Independent Compliance Monitor“**, Dr. Theo Waigel, wird in den kommenden Jahren bewerten, wie dieser Prozess im Unternehmen voranschreitet.

Internal Compliance Programme (ICP) in der Exportkontrolle

Georg Pietsch ¹⁾

Abteilungsleiter im Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA), Eschborn

„Compliance“ ist ein neuerdings häufig verwendeter Begriff, der aber weder völlig neu noch von ausschließlicher Relevanz für den Bereich der Exportkontrolle ist. Der aus dem angelsächsischen Rechtskreis entlehnte Begriff „Compliance“ kann dem Grunde nach mit „Einhaltung von Geboten“ übersetzt werden. Insofern bedingt „Compliance“ in der Exportkontrolle zunächst nur, dass die Betroffenen bzw. die am Außenwirtschaftsverkehr teilnehmenden deutschen Unternehmen im Einklang mit dem nationalen und EU-Recht bewegen; eine Tatsache, die an sich für jeden Normadressaten eine Selbstverständlichkeit sein sollte. Beschäftigt man sich mit dem Begriff „Compliance“, so wird hierunter also im engeren Sinne die Einhaltung und Befolgung (sogar Einwilligung in) von Regeln und Rechtsnormen verstanden. Die Konformität und damit notwendigerweise verbundene Lernfähigkeit rechtskonformen Verhaltens ist ein grundlegendes Prinzip des Rechtsstaates und lässt grundsätzlich keine „Low Performer“ zu.

Schon lange ist ein Grundprinzip der Exportkontrolle die Eigenverantwortung der Unternehmen. Der Außenwirtschaftsverkehr ist grundsätzlich frei und nur bei von den Rechtsregeln erfassten Handlungen muss sich ein Unternehmen zur Genehmigung an das BAFA wenden (oder es besteht ein Verbot, sodass sich alle weiteren Handlungen von selbst verbieten). Der „Preis der (Außenwirtschafts-)Freiheit“ ist, dass die Unternehmen zunächst eigenverantwortlich die „Betroffenheit“ von bzw. durch die Vorschriften prüfen müssen: Sie müssen also die Verantwortung wahrnehmen, ausfüllen und dabei/damit nachweisen können, dass sie willens und in der Lage sind, mit allen Instrumenten der Exportkontrolle umzugehen, also Compliance leben können.

International wird der Begriff Compliance in der Exportkontrolle zunehmend in einem etwas weitergehenden Sinne verstanden. Hier stehen Prävention, „Sicherstellung“ rechtskonformen Verhaltens durch geeignete und zumutbare Schutzvorkehrungen und insbesondere Überwachungssorgfalt der Leitungsebene und organisatorische Maßnahmen für ein „Compliance-Verhalten“ im Vordergrund. Als Beispiel ein Auszug aus den Regeln in Südafrika:

1) Dies ist eine Zusammenfassung des Vortrags anlässlich des 22. Europäischen Zollrechtstags, Düsseldorf, 24./25.6.2010. Es gilt das gesprochene Wort. Dieser Artikel gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder.

„The ICP calls for commitment to compliance by entities and it offers guidelines for dealing with controls. The emphasis is on practical and relevant measures and aspects typical of quality management. By establishing a practical approach to non-proliferation, these guidelines should ease trade procedures, benefit the customer and help the entity involved in controlled activities or with goods that could contribute to WMD programmes, to proceed with confidence.“

Früher gab es zwei Gründe, warum sich die Unternehmen mit dem Thema „Interne Exportkontrolle/ICP“ beschäftigten: weil sie es mussten oder weil sie es wollten. Heute „müssen sie wollen“. Die allgemeine exportkontroll(-politische) Diskussion um das Thema „Compliance“ bewegt sich von „Freiwilligkeit“ hin zu „handlungsleitenden Empfehlungen/Best Practises“; ein ICP als „Zwang“ ist noch die Ausnahme. Dabei müssen sich alle Beteiligten zunehmend eingestehen, dass es ohne „Compliance“ nicht geht. Der amerikanische Grundsatz „If you think, compliance is expensive, try non-compliance.“ gilt auch für den Bereich der Exportkontrolle.

Ein ICP – wie die gesamte Exportkontrolle – darf dabei nicht nur als Belastung der Unternehmen verstanden werden. Compliance im Sinne von „was muss ich tun“ greift zunehmend zu kurz. Compliance im Sinne von „was kann ich tun“ bringt Pflichten und eröffnet gleichzeitig Chancen, da das Einhalten von Spielregeln das notwendige Vertrauen in die in der Exportkontrolle notwendige Partnerschaft und damit Verlässlichkeit auf administrativer wie auch unternehmerischer Seite bringt.

ICP kann man im weiteren Sinne auch als vorausschauendes Risikomanagement bezeichnen. In der Exportkontrolle lauern Risiken überall, egal, ob es sich um ein mittelständisches Unternehmen oder einen Großkonzern handelt. Es geht hier noch nicht einmal primär um das strafrechtliche Risiko von ungenehmigten Ausfuhren, sondern auch kleineren Störungen im Außenwirtschaftsverkehr. Ist die Exportfähigkeit erst einmal unterbrochen oder auch nur verlangsamt, kann das ernsthafte finanzielle oder reputations-schädliche Auswirkungen haben. Ein Unternehmen muss hierfür gerüstet sein. Ein Risikomanagement oder ICP gibt es dabei nicht „von der Stange“ – jedes Unternehmen muss es für sich entwickeln. Risiken in der Exportkontrolle müssen systematisch eingeschätzt und bewertet werden. Dies bedingt z.B. nicht nur die Frage ob eine Genehmigung notwendig ist, sondern auch ob eine Genehmigung überhaupt erlangt werden kann oder ob vereinfachte Verfahren genutzt oder Verfahrensvoraussetzungen im Detail frühzeitig und zutreffend auf allen Ebenen kommuniziert werden. Ein risikomanagementorientiertes ICP zielt auf eine konsequente Umsetzung in allen Unternehmensbereichen und allen Hierarchieebenen ab, von der Geschäftsführung bis hin zum einzelnen Mitarbeiter.

Die „Compliance-Orientierung“ anhand von rechtlichen Vorgaben gibt es in vielen Bereichen außerhalb der Exportkontrolle, denkt man etwa an § 91 Abs. 2 Aktiengesetz („Der Vorstand hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh genug erkannt werden.“) oder an den deutschen Cooperate Governance Ko-

dex („Der Vorstand hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen und wirkt auf die Beachtung durch die Konzernunternehmen hin.“). Compliance wird oftmals auch im Nachhinein unter strafrechtlichen – § 34 AWG – oder Ordnungswidrigkeitsgesichtspunkten geprüft. § 130 OWiG weist darauf ausdrücklich hin („Wer als Inhaber eines Betriebes oder Unternehmens vorsätzlich oder fahrlässig die Aufsichtsmaßnahmen unterlässt, die erforderlich sind, um in dem Betrieb oder Unternehmen Zuwiderhandlungen gegen Pflichten zu verhindern, die den Inhaber treffen und deren Verletzung mit Strafe oder Geldbuße bedroht ist, handelt ordnungswidrig, wenn eine solche Zuwiderhandlung begangen wird, die durch gehörige Aufsicht verhindert oder wesentlich erschwert worden wäre. Zu den erforderlichen Aufsichtsmaßnahmen gehören auch die Bestellung, sorgfältige Auswahl und Überwachung von Aufsichtspersonen.“).

Die rechtlichen Verfahrensvorgaben im Bereich der Exportkontrolle zielen daher ebenfalls schon seit Längerem (un-)mittelbar auf ein ICP. So fordern die „Grundsätze der Bundesregierung zur Zuverlässigkeitsprüfung von Exporteuren“, dass dem Ausführverantwortlichen die Organisationspflicht, die Personalauswahl und -weiterbildungspflicht sowie die Überwachungspflicht für sein Unternehmen obliegt. Für die Nutzung von besonderen Verfahrenserleichterungen regelt der Runderlass Außenwirtschaft des BMWi Nr. 10/2003 Vergleichbares („Im Verantwortungsbereich des Ausführverantwortlichen ist ein betriebsinternes Exportkontrollprogramm zur Einhaltung der Exportkontrollvorschriften einzurichten.“). Neuerdings fordert auch die im 2. Halbjahr 2009 in Kraft getretene neue EG-Dual-use-VO Nr. 428/2009 in Art. 12, dass die „Mitgliedstaaten bei der Bewertung eines Antrages auf eine Globalgenehmigung auch berücksichtigen, ob der Ausführer angemessene und verhältnismäßige Mittel und Verfahren anwendet, um die Einhaltung der Bestimmungen und Ziele dieser Verordnung und der Genehmigungsaufgaben zu gewährleisten“. Auch setzt ein verantwortungsvoller Umgang mit dem Tatbestandsmerkmal der „Kenntnis“ in den einschlägigen nationalen wie europäischen Vorschriften voraus, dass ein Unternehmen in angemessenem Umfang die internen Informationen bewertet, welches nicht ohne exportkontrollinterne Rahmenvorgaben funktionieren kann. Selbst in den administrativen Abläufen prüft das BAFA letztlich im Rahmen der Kriegswaffenkontrollgesetze mittels Buch- und Vor-Ort-Prüfung die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften. Vor der Erteilung von Verfahrenserleichterungen in Form von Sammelausfuhrgenehmigungen wird das Vorliegen entsprechender interner Voraussetzungen ebenfalls vom BAFA untersucht.

Dringend erforderlich ist eine Verzahnung des „Compliance-Gedanken“ mit den Überlegungen im Zollbereich und den dortig entsprechenden Regelungen. So fordern sowohl die Durchführungsverordnung zum Zollkodex, wie insbesondere die Regelungen zum zugelassenen Ausführer/AEO, dass „der Ausführer/Anmelder eine wirksame Überwachung von Ausfuhrverboten und -beschränkungen gewährleisten können muss“. Eine widersprüchliche Anforderungs-/Bewertungsstruktur oder gar unterschiedliche, kleinteilige Zertifizierungskultur ist der Wirtschaft kaum zumutbar und für die Administration nicht zielführend.

In der aktuellen Diskussion zum Thema „Compliance“ ist die sog. Intra-EU-Verbringungsrichtlinie 2009/43/EC für Rüstungsgüter von besonderer Bedeutung. Hierin ist unter gewissen Voraussetzungen die Zertifizierung von Unternehmen beschrieben. Eine Zertifizierungsvoraussetzung ist eine Beschreibung des Programms zur Einhaltung der Verbringungs- und Ausfuhrverwaltungssysteme des Unternehmens. Eine solche Beschreibung sollte Angaben über die organisatorischen, personellen und technischen Mittel für die Verwaltung von Verbringungen und Ausfuhren, über die Verteilung der Zuständigkeiten im Unternehmen, die internen Prüfverfahren, die Maßnahmen zur Sensibilisierung und Schulung des Personals, die Maßnahmen zur Gewährleistung der physischen und technischen Sicherheit der Güter und das Führen von Aufzeichnungen und die Rückverfolgbarkeit von Verbringungen und Ausfuhren beinhalten. Darüber hinaus fordert Art. 9 der Richtlinie, dass ein leitender Mitarbeiter zum persönlich Verantwortlichen für Verbringungen und Ausfuhren ernannt wird, und er eine schriftliche Verpflichtungserklärung unterzeichnet, dass alle notwendigen Vorkehrungen getroffen sind, um sämtliche Bedingungen für die Endverwendung und Ausfuhr eines ihm gelieferten (Rüstungs-)Gutes einzuhalten und durchzusetzen. Ein entsprechendes Zertifikat der Behörden soll mindestens alle 3 Jahre überprüft werden und die Mitgliedstaaten der EU erkennen die Zertifikate der anderen Mitgliedstaaten an. Derzeit wird im europäischen Rahmen ein Empfehlungskatalog zur Ausgestaltung des Zertifizierungsverfahrens erarbeitet.

Vom besonderem Interesse ist hierzu ein Urteil des BGH vom 17.7.2009. Es ging hier um die strafrechtliche Verantwortung eines Leiters einer Rechtsabteilung, dem zudem die Innenrevision unterstellt war. Der BGH hat hier eine besondere Verantwortung des Angeklagten aus seiner Garantenstellung hergeleitet. Durch die Übernahme eines Pflichtenkreises kann strafrechtlich eine rechtliche Einstandspflicht im Sinne von § 13 Abs. 1 StGB begründet werden. Die Entstehung einer Garantenstellung folgt aus der Überlegung, dass denjenigen, dem Obhutspflichten für eine bestimmte Gefahrenquelle übertragen sind, dann auch eine Sonderverantwortlichkeit für die Integrität des von ihm übernommenen Verantwortungsbereichs trifft. Der Inhalt und der Umfang der Garantenpflicht bestimmt sich aus dem konkreten Pflichtenkreis, den der Verantwortliche übernommen hat. Der BGH führt aus, dass die Frage der Überwachung und Verhinderung von Pflichtverstößen in Großunternehmen neuerdings als „Compliance“ bezeichnet wird und im Wirtschaftsleben mittlerweile dadurch umgesetzt wird, dass sog. „Compliance Officer“ geschaffen werden. Deren Aufgabe ist die Verhinderung von Rechtsverstößen, insbesondere auch von Straftaten und anderen Handlungen, die einen erheblichen Nachteil durch Haftungsrisiken oder Ansehensverlust bringen können. Derartigen Beauftragten wird – nach Ansicht des BGHs – regelmäßig strafrechtlich eine Garantenpflicht im Sinne des § 13 Abs. 1 StGB treffen; mit anderen Worten „Nichtstun schützt vor Strafe nicht“. Inwieweit sich diese BGH-Rechtssprechung unmittelbar auf den Bereich der Exportkontrolle übertragen lässt, wird die weitere Diskussion hierzu zeigen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Bedeutung von Internal Compliance Programmen in der Exportkontrolle ständig wächst und langfristig ohne entsprechende Programme ein verantwortlicher Umgang mit den zunehmend komplexeren Regelungen und eine sachgerechte Teilnahme am Außenwirtschaftsverkehr kaum möglich erscheint. Rahmenvorgaben, Leitgedanken und „best practises“ entstehen derzeit auf nationaler und EU-Ebene. Es bleibt darauf zu achten, dass eine Balance zwischen einem „entmündigenden“ Pflichtenkatalog für die Unternehmen auf der einen Seite und einer völligen „Gestaltungsfreiheit“ ohne Einhaltung der Mindestanforderungen auf der anderen Seite gewahrt bleibt. Der erste Weg birgt das Risiko, dass Pflichtenkataloge abgehakt werden ohne „Compliance“ wirklich zu leben und je nach Unternehmensform unterschiedliche Anforderungen und letztlich eine aufgrund von Überbürokratisierung gefährdete Akzeptanz der Exportkontrollen verloren geht. Auf der anderen Seite fügt es allen Beteiligten nur Schaden zu, wenn Unternehmen sich um Rechten und Pflichten im Außenwirtschaftsverkehr nicht kümmern und alle Handlungen „hart am Wind“ vornehmen bis der Staatsanwalt das Treiben stoppt. Internal Compliance-Programme im Sinne von „ihr könnt alles machen, nur keine Fehler“ greifen hier zu kurz.

Personalscreening als Compliance-Anforderung

Rechtsanwalt Dr. Klaus Pottmeyer
Datenschutzbeauftragter der Rheinmetall AG, Düsseldorf

I. Einleitung und Begriffsbestimmung

„Compliance“ – so lautet ein neudeutsches Wort, das seit etwa fünf Jahren durch unsere Industrielandschaft geistert. Immer wieder begegnen wir diesem Begriff. Wäre im Managerjargon ein Wort oder gar Unwort des Jahres zu ermitteln, so hätte „Compliance“ sicherlich gute Chancen, es in die Charts zu schaffen.

Was verbirgt sich hinter dem Begriff?

Langenscheidts Wörterbuch übersetzt „Compliance“ mit „Einwilligung, Erfüllung; Befolgung“, ja sogar mit „Willfähigkeit“. Von daher bedeutet „Compliance“ nichts Anderes, als dass Unternehmen bestimmte gesetzliche Vorgaben und Anforderungen erfüllen. Da es sicherlich mehr als eine rechtliche Materie gibt, mit der Unternehmen übereinstimmen müssen, kann es niemals „Compliance“ schlechthin und als Ganzes geben. Die oftmals gehörte Frage „Haben Sie ein Compliance-Programm?“ ist in dieser Form falsch gestellt. Vielmehr fragt es sich, auf welchem spezifischen Rechtsgebiet „Compliance“ jeweils besteht.

II. Die Fragestellungen

Das heutige Thema „Personalscreening als Compliance-Anforderung“ berührt mehrere Rechtsgebiete, nämlich das Exportkontroll-, das Zoll- und das Datenschutzrecht. Diese sind keineswegs miteinander verzahnt. Vielmehr treten diese Rechtsgebiete miteinander in Widerstreit. Was das Exportkontroll- und das Zollrecht nicht nur zu erlauben, sondern sogar zu fordern scheinen, untersagt möglicherweise das Datenschutzrecht. Worum geht es im Einzelnen?

Als Folge des Anschlags auf das World Trade Center vom 11. September 2001 wurden die sog. Terrorismuslisten geschaffen. Sie basieren auf den EG-Verordnungen Nr. 2580/2001 vom 27.12.2001 und Nr. 881/2002 vom 27.5.2002. Danach ist es untersagt, den dort genannten Personen, Gruppen oder Organisationen direkt oder indirekt Gelder oder andere wirtschaftliche Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Viele Unternehmen haben sich in der Zwischenzeit auf die Terrorismuslisten eingestellt. Mittels der in allen Variationen angebotenen elektronischen Hilfsmittel screenen sie die verschiedensten Daten gegen diese Listen. So wird u.a. das eigene Personal und das im Unternehmen tätige Fremdpersonal elektronisch überprüft. Weiterhin gibt man die Na-

men von Bewerbern in das entsprechende Programm ein. Durch derartige Maßnahmen wollen die Unternehmen sicherstellen, auf dem Gebiet der Exportkontrolle „compliant“ zu sein.

Diese Praxis vieler Unternehmen sorgte im vergangenen Jahr für Aufsehen. Im April 2009 haben die obersten Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht öffentlichen Bereich einen Beschluss gefasst. Überschieden ist dieser mit „Datenschutzrechtliche Aspekte des Mitarbeiterscreenings in international tätigen Unternehmen“. Hierin räumen die obersten Datenschützer den schutzwürdigen Interessen der Mitarbeiter Vorrang vor denen des Unternehmens ein. Ein Personalscreening gegen die Terrorismuslisten halten sie somit für datenschutzrechtlich unzulässig.

Ganz anders sehen es die Zollbehörden. Im Verfahren um die Anerkennung als zugelassener Wirtschaftsbeteiligter (ZWB)/Authorized Economic Operator (AEO) verlangen einzelne Hauptzollämter, dass die antragstellenden Unternehmen elektronische Überprüfungen gegen die Terrorismuslisten vornehmen. Die Anerkennung als AEO wird hiervon abhängig gemacht. Dies wiederum rief den Bundesdatenschutzbeauftragten auf den Plan. In einem Schreiben vom 2.11.2009 erklärte er diese Verwaltungspraxis für datenschutzrechtlich unzulässig.

Die Aussagen der Datenschützer haben zu einer erheblichen Verwirrung bei den betroffenen Unternehmen geführt. Soll man nun – so war die Frage – auf der einen Seite Compliance-Anforderungen aufgeben, um auf der anderen Seite Compliance-Anforderungen erfüllen zu können? Wie ist der Widerstreit zwischen dem Exportkontroll- und dem Zollrecht auf der einen und dem Datenschutzrecht auf der anderen Seite zu lösen?

Im vorliegenden Zusammenhang soll zwei Fragestellungen nachgegangen werden, nämlich:

1. Ist es datenschutzrechtlich erlaubt, das im Unternehmen bereits tätige und das potenzielle Personal gegen die Terrorismuslisten zu screenen?
2. Kann die Zollverwaltung die Anerkennung als AEO davon abhängig machen, dass entsprechende elektronische Kontrollen vorgenommen werden?

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf das Personalscreening gegen die Terrorismuslisten. Inwieweit es zulässig ist, Kunden, Lieferanten, Besucher u.ä. elektronisch zu überprüfen, wird im Folgenden nicht behandelt. Es gelten hier aber ähnliche Grundsätze. Auch der sehr interessanten Frage, ob Krankenhäuser Patientendateien gegen die Terrorismuslisten screenen dürfen, wird nicht nachgegangen. Ebenso bleibt die Problematik unbehandelt, ob ein Screening gegen andere Listen z.B. die Denied Persons List der USA datenschutzrechtlich zulässig ist. Schließlich bleibt auch die Frage unerörtert, ob und welche Beteiligungsrechte des Betriebsrats beim Personalscreening bestehen.

III. Die datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Personalscreenings

1. Die Rechtsgrundlage für das Personalscreening

Nach deutschem Recht unterliegt die Verarbeitung personenbezogener Daten einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dies bedeutet, dass es jeweils eine Rechtsnorm geben muss, die die Datenverarbeitung ausdrücklich gestattet.

a) Die Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 als Rechtsgrundlagen?

Als Rechtsgrundlage für ein Personalscreening kommen zunächst einmal die Verordnungen (EG) Nr. 2580/2001 und Nr. 881/2002 selbst in Betracht. Hier meinen manche, dass die Vorschriften des Europarechts als höherrangige Normen über dem deutschen Datenschutzrecht stehen und die Rechtfertigung für eine Datenverarbeitung gleichsam in sich tragen. Dem ist nicht zu folgen. In den EG-Verordnungen gibt es keine Vorschrift, die die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den dort erwähnten Personen, Gruppen und Organisationen ausdrücklich gestattet. Von daher fehlt es an einer Erlaubnisnorm in den EG-Verordnungen selbst.

b) Einwilligung als Grundlage für ein Screening?

Vereinzelt wird die Auffassung vertreten, dass ein Personalscreening zumindest dann zulässig ist, wenn die Betroffenen ihre schriftliche Einwilligung hierzu erklärt haben. Diese Ansicht übersieht, dass eine Einwilligung im Datenschutzrecht nur dann rechtfertigenden Charakter hat, wenn sie freiwillig erfolgt ist. Beim Screening von Bewerbern jedenfalls fehlt es an diesem Merkmal. Denn verweigert der Bewerber seine Einwilligung, so würde dies zwangsläufig zur Folge haben, dass er bei der zu besetzenden Stelle mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht berücksichtigt wird. Ähnliches gilt für das bereits bestehende Personal. Das Beschäftigungsverhältnis könnte wegen der für das Unternehmen drohenden Sanktionen nicht ohne Weiteres fortgesetzt werden. Die Einwilligung der Betroffenen ist daher als Mittel zur Rechtfertigung des Personalscreenings untauglich.

c) § 32 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) als Rechtsgrundlage

Als Rechtsgrundlage kommt aber § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG in Betracht. Nach dieser Vorschrift dürfen personenbezogene Daten eines Beschäftigten „für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder nach Begründung des Beschäftigungsverhältnisses für dessen Durchführung oder Beendigung erforderlich ist.“ Hier ist zwischen dem Screening von Bewerbern und von demjenigen Personal zu differenzieren, das bereits im Unternehmen tätig ist.

aa) Das Screening von Bewerbern

Bewerber auf eine Übereinstimmung mit den Terrorismuslisten zu überprüfen, ist somit nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG zulässig, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich ist.

Wie bereits erwähnt, untersagen die EG-Verordnungen, einer dort aufgeführten Person Geld oder andere wirtschaftliche Ressourcen direkt oder indirekt zur Verfügung zu stellen. Verstöße verwirklichen den Tatbestand des Embargobruchs. Dieser ist nach § 34 Abs. 4 AWG mit hohen Freiheitsstrafen bedroht.

Kommt ein Beschäftigungsverhältnis zustande, so ist das Unternehmen hieraus verpflichtet, dem Beschäftigten die vertraglich vereinbarten Geldleistungen zu gewähren. Dies aber würde die genannten strafrechtlichen Sanktionen auslösen, wenn der einzustellende Bewerber in der Terrorismusliste aufgeführt wäre. Der abzuschließende Vertrag könnte und dürfte folglich nicht erfüllt werden. Vor der Einstellung muss sich das Unternehmen Klarheit darüber verschaffen dürfen, ob es nach Einstellung des Bewerbers überhaupt zur Vertragserfüllung berechtigt wäre. Für die Entscheidung, den Bewerber einzustellen oder nicht, ist folglich die Überprüfung zwingend notwendig, ob dieser in einer der Terrorismuslisten genannt ist. Die Verarbeitung personenbezogener Daten, die dieser Zwecksetzung dient, ist folglich nach § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG erlaubt.

Diesem Ergebnis kann § 32 Abs. 1 Satz 2 BDSG nicht entgegengehalten werden. Nach dieser Bestimmung dürfen personenbezogene Daten „zur Aufdeckung einer Straftat“ nur unter besonderen weiteren Voraussetzungen erhoben, verarbeitet und genutzt werden. Unter anderem ist ein konkreter Anfangsverdacht erforderlich. Um die Aufdeckung von Straftaten geht es im vorliegenden Zusammenhang nicht. Durch die Datenabfrage will das Unternehmen nicht überprüfen, ob sich ein Bewerber strafbar gemacht hat. Ein Großteil der Personen, die sich auf den Terrorismuslisten befindet, ist wohl strafrechtlich noch nicht in Erscheinung getreten. Es sind hier gerade auch Betroffene aufgeführt, denen trotz einer gewissen Nähe zum Terrorismus eine konkrete Straftat gerade nicht nachgewiesen werden konnte. Mit dem Personalscreening will das Unternehmen ausschließlich sicherstellen, dass keine verbotenen finanziellen Zuwendungen in Erfüllung des späteren Vertragsverhältnisses getätigt werden. Straftaten aufzudecken, ist demgegenüber nicht die Intention des Unternehmens. Damit ist § 32 Abs. 1 Satz 2 BDSG im vorliegenden Zusammenhang nicht einschlägig.

An dieser Stelle wird allerdings vereinzelt ein Erst-recht-Schluss gezogen: Wenn § 32 Abs. 1 Satz 2 BDSG schon ein Screening zum Zwecke der Aufdeckung von Straftaten nur unter besonderen weiteren Voraussetzungen gestattet, dann muss dies erst recht für ein Screening zum Abgleich gegen die Terrorismuslisten gelten. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. § 32 Abs. 1 Satz 2 BDSG ist vor einem konkreten Hintergrund entstanden. Bestimmte Unternehmen wollten durch ein Screening aufdecken, ob sich einzelne Mitarbeiter, insbesondere solche aus dem Einkauf der Korruption schuldig gemacht haben. Dieses Screening ist weder zur Begründung noch zur Durchführung oder Beendi-

gung des Beschäftigungsverhältnisses erforderlich. Anders ist dies – wie dargelegt – bei dem Screening gegen die Terrorismuslisten. § 32 Abs. 1 Satz BDSG entfaltet keine Sperrwirkung gegenüber Satz 1 der Vorschrift. Sofern die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG erfüllt sind, schließt Satz 2 ein Screening nur insoweit aus, als es um die Aufdeckung von Straftaten geht. Zu anderen, durch Satz 1 legitimierten Zwecksetzungen darf § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG durchaus herangezogen werden.

bb) Das Screening von bereits im Unternehmen tätigen Personal

Für die Mitarbeiter, die bereits im Unternehmen tätig sind, gelten dieselben Grundsätze. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob es sich um Arbeitnehmer des Stammpersonals, um zeitlich befristete Mitarbeiter, um freie Mitarbeiter, um Leiharbeitnehmer, um Praktikanten/Diplomanden oder um Beschäftigte handelt, die aufgrund eines Werkvertrags mit einem Dritten im Unternehmen tätig sind. Allen diesen Beschäftigten ist gemeinsam, dass sie Anspruch auf eine Vergütung haben. Bevor diese ausgezahlt wird, muss sich das Unternehmen zur Vermeidung der genannten strafrechtlichen Sanktionen Klarheit darüber verschaffen, ob diese Geldzuwendung zulässig ist. Damit ist das Screening gegen die Terrorismuslisten „zur Durchführung des Beschäftigungsverhältnisses“ notwendig und somit datenschutzrechtlich zulässig.

An der genannten Zwecksetzung orientiert sich auch die Frage, ob und in welchem Turnus Personalscreenings wiederholt werden dürfen. Da die Vergütung für die Beschäftigten üblicherweise monatlich entrichtet wird, besteht ein Bedürfnis dafür, jeden Monat einen entsprechenden Abgleich vorzunehmen. Die Terrorismuslisten werden ständig überarbeitet. So wurde die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 in den nunmehr sieben Jahren ihres Bestehens mehr als 115-mal geändert. Es ist daher nicht auszuschließen, dass ein Betroffener erst nachträglich in eine Terrorismusliste aufgenommen wird. Um sicherzugehen, dass kein Verstoß begangen wird, muss das Unternehmen die Möglichkeit erhalten, vor jeder Zahlung von Lohn, Gehalt oder einer anderen Vergütung eine Überprüfung vorzunehmen. Neben einem Erstscreening sind daher regelmäßige Wiederholungsüberprüfungen von § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG gedeckt.

2. Ergebnis zu III.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Das Screening von Bewerbern und von Beschäftigten im weitesten Sinne, die bereits im Unternehmen tätig sind, ist durch § 32 Abs. 1 Satz 1 BDSG gedeckt und damit erlaubt. Eine monatliche Wiederholungsüberprüfung hält sich ebenfalls im Rahmen des datenschutzrechtlich Zulässigen.

IV. Personalscreening als Voraussetzung für die Anerkennung als AEO?

Nachdem somit geklärt ist, dass Unternehmen ihr Personal screenen dürfen, wenden wir uns nunmehr der weitaus schwierigeren Frage zu: Kann das Unternehmen gezwun-

gen werden, elektronische Hilfsmittel zu diesem Zwecke einzusetzen? Darf die Zollverwaltung die Anerkennung als AEO verweigern, wenn das betroffene Unternehmen kein elektronisch unterstütztes Screening durchführt?

1. Die Rechtsgrundlagen

Schauen wir zunächst einmal auf die Rechtsgrundlagen. Welche Kriterien für eine Bewilligung des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ erfüllt sein müssen, ergibt sich aus Art. 5a ZK, 14a ff. ZK-DVO. Art. 5a ZK verlangt u.a. „angemessene Sicherheitsstandards“. Was als angemessen anzusehen ist, wird im Hinblick auf unser Thema in Art. 14k Abs. 1 Buchstabe f) ZK-DVO präzisiert. Gefordert wird hier, dass der Antragsteller im Rahmen des gesetzlich Zulässigen seine Bediensteten einer Sicherheitsüberprüfung unterzieht und regelmäßig Hintergrundüberprüfungen vornimmt. In den Leitlinien der Europäischen Kommission „Zugelassene Wirtschaftsbeteiligte“ vom 20.6.2007 (TAXUD 2006/1450) heißt es unter 1.2.5.12 (S. 80):

„Bei der Einstellung neuer Mitarbeiter sollte das Unternehmen den Sicherheitsanforderungen besondere Aufmerksamkeit beimessen. Wenn die nationalen Rechtsvorschriften dies zulassen, sollte der Antragsteller die in sicherheitsrelevanten Bereichen tätigen neuen Mitarbeiter einer Hintergrundüberprüfung unterziehen. Bereits im Unternehmen beschäftigte Mitarbeiter, die aus anderen, nicht sicherheitsrelevanten Abteilungen kommen und eine Tätigkeit in einem sensiblen Bereich übernehmen sollen, sollten ebenfalls überprüft werden. [...] Für den Einsatz von Mitarbeitern mit befristeten Arbeitsverträgen sollten besondere Sicherheitsanforderungen gelten.“

Schließlich wird in den Leitlinien noch eine besondere Gruppe von Arbeitnehmern erwähnt. Dort heißt es weiter:

„Wenn Leistungen wie Beförderung, Sicherheitsdienste, Reinigungs- oder Wartungsarbeiten ausgelagert werden, sollten die Sicherheitsanforderungen in die vertraglichen Vereinbarungen mit den externen Anbietern aufgenommen werden.“

Schließlich findet sich in dem „Fragebogen zur Selbstbewertung“ vom 26.8.2008 (Anlage zum Antrag auf Erteilung des AEO-Zertifikats) unter 5.12.1:

„Nehmen Sie Sicherheitsüberprüfungen für Bewerber/innen vor (z.B. anhand der Terrorlisten)? Wenn ja, welcher Art, und wie werden diese dokumentiert?“

2. Die Folgerungen aus den Rechtsgrundlagen

Welche Folgerungen sind aus diesen Quellen zu ziehen?

Zunächst einmal fällt auf, dass die Anforderungen an die Überprüfung des Personals sehr allgemein gehalten sind. Es werden an einigen Stellen unbestimmte Rechtsbegriffe wie „angemessen“ und „besondere Aufmerksamkeit“ verwandt. An keiner Stelle wird explizit verlangt, dass das eigene Personal und Bewerber anhand der Terrorlisten elektronisch zu überprüfen sind. In dem Bogen zur Selbstbewertung wird nicht einmal

nach einer elektronischen Überprüfung gefragt. Eine ausdrückliche Vorgabe, das AEO-Zertifikat von einem elektronisch unterstützten Personalscreening abhängig zu machen, gibt es also nicht.

Eine solche Vorgabe wäre nur dann sachgerecht, wenn es für alle Unternehmen in gleicher Weise angemessen wäre, ihr gegenwärtiges und künftiges Personal elektronisch zu screenen. Hiervon kann indes keine Rede sein.

Für eine Überprüfung des Personals gibt es verschiedene Möglichkeiten:

- Das Unternehmen kann die Überprüfung „händisch“ anhand der Papierversion der Terrorismuslisten vornehmen.
- Das Unternehmen kann elektronische Hilfsmittel einsetzen, die keine Schnittstelle zum hausinternen System (z.B. dem SAP) haben. Hier ist beispielsweise die Überprüfung anhand der Excel-Liste des britischen HM Treasury oder die HADDEX-CD „Sanktionenliste“ des Bundesanzeiger-Verlages zu nennen.
- Das Unternehmen kann elektronische Hilfsmittel verwenden, die mit dem hausinternen System vernetzt sind und die bei jeder Buchung vermeintliche Treffer anzeigen. Diese beziehen sich nicht nur auf das Personal, sondern auch auf die Kundenverwaltung. Teilweise sind die Hilfsmittel so programmiert, dass eine Sperre für alle weiteren Aktionen angeordnet wird, bis nach Überprüfung des vermeintlichen Treffers eine Freigabe einer bestimmten Stelle erfolgt.

Dem Unternehmen muss es überlassen bleiben zu entscheiden, welche der genannten Möglichkeiten in Anbetracht seiner spezifischen Gegebenheiten die angemessene Lösung darstellt. Sicherlich kann es im Einzelfall zwingend erforderlich sein, dass Unternehmen auf elektronische Hilfsmittel der zuletzt genannten Art zurückgreifen. Für einen Hersteller von Halbleitern, der international tätig ist, überwiegend an ihm persönlich nicht bekannte Kunden liefert, über eine hohe Personalfluktuationsrate im In- und Ausland verfügt und auch noch US-amerikanische Anteilseigner hat, wird gar nichts anderes übrig bleiben, als auf solche ausgefeilten Systeme der Luxusklasse zurückzugreifen. Auf der anderen Seite kann es kleinen und mittleren Unternehmen nicht ohne Notwendigkeit zugemutet werden, die hohen Kosten für ein so ausgestaltetes elektronisches Hilfsmittel zu investieren. Bei diesen Unternehmen, insbesondere wenn die Arbeitnehmerzahl überschaubar und die Personalfluktuationsrate gering ist, kann es im Einzelfall sogar ausreichen, auf elektronische Hilfsmittel gänzlich zu verzichten und das bestehende Personal sowie künftige Bewerber „händisch“ zu überprüfen.

Die Zollbehörden können verlangen, dass alle Unternehmen, die den AEO-Status beantragen, im Zusammenhang mit den Terrorismuslisten bestimmte organisatorische Mindestanforderungen erfüllen. Diese sind im Wesentlichen:

- Eine Stelle im Unternehmen sorgt dafür, dass die Terrorismuslisten stets in aktueller Form verfügbar sind.

- Es wird festgelegt, unter welchen Voraussetzungen eine Überprüfung gegen diese Listen erfolgt. Im vorliegenden Zusammenhang ist es sicherlich angemessen, einmalig eine Überprüfung des gesamten Personals im weitesten Sinne vorzunehmen. Danach ist es dem Unternehmen überlassen, ob Wiederholungsüberprüfungen des gesamten Personals erfolgen oder ab diesem Zeitpunkt nur noch Bewerber und neu eintretende Mitarbeiter überprüft werden.
- Jeglicher Umgang mit Gruppen, Organisationen und Personen, die sich auf einer der Terrorismusliste befinden, ist zu untersagen.
- Es müssen Audits und Mitarbeiterschulungen zu den Terrorismuslisten stattfinden.

Halten Unternehmen diesen Grad an Organisation vor, so ist dies auch für die Bewilligung des AEO-Zertifikats ausreichend. Dass Personalscreenings in elektronischer Form erfolgen, ist nicht zwingend erforderlich. Der Status als AEO darf hiervon nicht abhängig gemacht werden.

V. Zusammenfassung und Ergebnisse

1. Das elektronische Screening von gegenwärtigem und künftigem Personal im weitesten Sinne gegen die sog. Terrorismuslisten ist datenschutzrechtlich nicht zu beanstanden. Wiederholungsüberprüfungen in regelmäßigen Abständen sind zulässig.
2. Auf der anderen Seite können die Zollbehörden nicht verlangen, dass elektronische Überprüfungen erfolgen. Der Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten darf sehr wohl von einer sachgerechten Mindestorganisation in Bezug auf die Terrorismuslisten abhängig gemacht werden, nicht aber von elektronisch durchgeführten Personalscreenings.

Plenumsdiskussion „Compliance“

zu den Referaten von Georg Pietsch und Dr. Klaus Pottmeyer

**Moderation: Matthias Merz
Geschäftsführer AWA, Münster**

**Zusammengefasst von Martin Chrometzka
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Möllenhoff Rechtsanwälte, Münster**

Nach einer Einleitung von Matthias Merz und den Vorträgen von Georg Pietsch (Abteilungspräsident BAFA, Eschborn) sowie Dr. Klaus Pottmeyer (Rechtsanwalt und Datenschutzbeauftragter, Rheinmetall AG) wurde die Diskussion eröffnet. Gegenstand der Diskussion war das für die AEO-Zertifizierung notwendige „Personalscreening“.

Frau Keßler (Hengst GmbH & Co. KG) fragte nach der unterschiedlichen Handhabung des Personalscreenings in Europa. Herr Görtz (Director International Trade, Lufthansa Technik Logistik GmbH) führte dazu aus, allein Deutschland bestehe auf ein Personalscreening im Rahmen der AEO-Zertifizierung. In anderen Mitgliedstaaten der EU sei ein Datenabgleich nicht notwendig.

Herr Merz merkte an, für den AEO sei ein europaweit einheitlicher Fragebogen geplant, sodass Hoffnungen für eine ebenso einheitliche Handhabung der AEO-Zertifizierung bestünden. Ein Diskussionssteilnehmer ergänzte, die neuen E-VSF (elektronische Vorschriftenammlung der Bundesfinanzverwaltung) verzichten auf ein zwingendes Personalscreening.

Herr Boes (Leiter Zentrales Zollmanagement, ZF Friedrichshafen AG) erwiderte darauf, die Änderung der E-VSF beziehe sich allein auf den elektronischen Abgleich, nicht auf den manuellen. Das grundsätzliche Erfordernis des Abgleichs bleibe bestehen. Stein des Anstoßes sei aber nicht die Form des Personalscreenings, sondern die Tatsache, dass Deutschland als einziger Mitgliedstaat einen solchen Nachweis im Rahmen der AEO-Zertifizierung fordere. Von dieser Forderung rücke die Zollverwaltung nicht ab.

Herr Diefenthal (Zolloberamtsrat, Bundesfinanzdirektion West) bestätigte dies. Der Schwerpunkt liege darauf, dass überhaupt ein Abgleich stattfinde. Wie dieser erfolge, sei in das Belieben der Unternehmer gestellt. Die neuen E-VSF sollen dies zum Ausdruck bringen. Außerdem merkte Herr Diefenthal an, es fänden derzeit Gespräche auf europäischer Ebene zwischen den Zollverwaltungen statt. Es liege nicht im Interesse des deutschen Zolls, in Abgrenzung zu den europäischen Partnern etwas mehr oder etwas anders zu machen.

Herr Dipl.-Finw. Hundebeck (Außenwirtschaftsberater, KPMG AG Wirtschaftsprüfung) äußerte dazu, das BMF habe die bestehenden Zweifel der Rechtmäßigkeit des Personalscreenings erkannt und eine entsprechende Anfrage an die Europäische Kommission gerichtet; bis zu einer Entscheidung der Europäischen Kommission solle die bestehende Praxis jedoch fort dauern. Für etwaige eingelegte Rechtsbehelfe empfehle das BMF, diese bis zu der (nicht zeitnah zu erwartenden) Entscheidung der Kommission ruhen zu lassen.

Herr Kathenbach (Evonik Services GmbH) erklärte, Evonik Industries sei eines der betroffenen Unternehmen, das im Rahmen der AEO-Zertifizierung Rechtsmittel eingelegt habe. Hinsichtlich der Ungleichbehandlung auf europäischer Ebene führt Herr Kathenbach aus, während die Zertifizierung in Belgien unproblematisch erfolge, scheitere man in Deutschland gerade an dem geforderten Personalscreening. Insbesondere wies er auf Art. 14 ZK-DVO hin. Dieser fordere, Personal, das in sicherheitsrelevanten Bereichen zum Einsatz komme, einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen. Dies seien nach Herrn Kathenbachs Auffassung vor allen Dingen Bewerber. Es sei unklar, was der Begriff „sicherheitsrelevant“ meine. Nach seiner bisherigen Kenntnis erstrecke sich der Begriff auf beinahe sämtliche Bereiche des Unternehmens. Dies sei einerseits keine hinreichende Bestimmung, andererseits sehe die Leitlinie der Kommission zur Überprüfung der betreffenden Personen auch andere Möglichkeiten, die Sicherheit im Unternehmen zu gewährleisten. Neben einem Screening gegen die Sanktionslisten könnten Bewerbungsmaterialien, Referenzen und andere Unterlagen herangezogen werden, um ein Profil des Mitarbeiters zu erstellen. Dies sei vorzugswürdig, zumal die Rechtmäßigkeit der Sanktionslisten permanent in der Diskussion stünde.

Prof. Dr. Witte (Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Fachbereich Finanzen) erwiderte darauf, der Begriff „sicherheitsrelevant“ betreffe nach abgeschlossener Diskussion den Bereich der Produktion und Dokumentation. Die Produktion müsse so abgesichert sein, dass Terroristen der Zugang zu dieser verwehrt bleibt. Ferner müsse gewährleistet sein, dass die Zolldokumentation nicht manipuliert werden kann, beispielsweise durch das Erstellen von IT-Ausfallkonzepten. Vereinfacht ließe sich sagen, Produktion, Warenversand und IT seien die sicherheitsrelevanten Bereiche. Ein Kantenmitarbeiter sei daher dann nicht sicherheitsrelevant, wenn ihm der Zugang zur Produktion und Dokumentation ausreichend verwehrt ist. Im Bereich Versand müsse ebenfalls sichergestellt sein, dass die Mitarbeiter nicht auf den Sanktionslisten stehen. Dies seien die Vorgaben der Zollverwaltung und insbesondere werde der Zoll auch dahingehend geschult.

Das Personalscreening betreffe nicht nur Neueinstellungen, sondern müsse auch für bestehendes Personal durchgeführt werden. Erfordere das Gesetz eine Überprüfung der Bewerber, so gelte dies erst recht für den bestehenden Mitarbeiterstamm. Das „Wie“ der Prüfung sei in das Belieben der Unternehmen gestellt. Allerdings, so räumte Prof. Dr. Witte ein, mag die Größe des Unternehmens dazu zwingen, einen elektronischen Abgleich vorzunehmen. Dennoch, der Unternehmer sei nicht gehindert, der Zollverwaltung

einen anderen effektiven Weg nachzuweisen, um sicherzustellen, dass ein terroristischer Einfluss auf Warenproduktion, Distribution und Dokumentation ausgeschlossen ist.

Herr Kathenbach antwortete darauf, Evonik Industries habe beispielsweise für jeden Mitarbeiter eine gültige Bankverbindung nachgewiesen. Die Banken seien per Gesetz dazu verpflichtet, den Kontoinhaber einer umfangreichen und genauen Prüfung zu unterziehen, u.a. auch gegen die bestehenden Sanktionslisten. Ein weiterer Datenabgleich sei auf Seiten des Unternehmens also nicht notwendig.

Prof. Dr. Witte merkte dazu an, es sei eine interessante Frage, ob die Überprüfung durch zweite Hand ausreiche. Jedoch verwies er darauf, dass damit die Legitimität des Abgleichs nicht in Frage gestellt, sondern allein die Prüfung auf die Banken verlagert würde. Es sei den Unternehmen auch nicht genommen, darüber zu befinden, wer den Datenabgleich vornimmt. Eine Auslagerung des Datenabgleichs sei durch die zollrechtlichen Vorschriften nicht untersagt.

Darauf erwiderte ein Diskussionsteilnehmer, derjenige, der die Daten gesammelt habe, sei datenschutzrechtlich dazu verpflichtet, diese nur zu dem bei Erhebung festgelegten Zweck zu verwenden. Einem Dritten könne gerade nicht Zugang zu Personaldaten gewährt werden, sofern kein entsprechendes Einverständnis der Arbeitnehmer vorliege. Dies sei insbesondere bei langjähriger Beschäftigung problematisch. Das Unternehmen müsse sich grundsätzlich „compliant“ verhalten, also insbesondere jedwede Rechtsvorschrift beachten. Es dürfe daher nicht so sein, dass eine Anforderung aus dem Zollrecht mit einer des Datenschutzrechts kollidiert. Die für den Unternehmer entstehende Zwickmühle sei ansonsten unvermeidlich. Insbesondere sei zu beachten, dass das angestrebte Ziel der lückenlosen Lieferkette ohnehin nicht erreicht werde. Aufgrund der Beauftragung von kleinen Subunternehmern entstünden stets Lücken, in denen keine Prüfung der Personen stattfinde. Vor diesem Hintergrund sei die bestehende Regelung fragwürdig.

Dipl.-Finw. Fischer (Abteilungsleiter Zoll und Außenwirtschaft, Deutsche Post AG) merkte sodann grundsätzlich an, es sei nicht Aufgabe der Wirtschaft, Probleme zu lösen, die eindeutig in den Bereich des BMF oder des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit fallen. Die Verwaltung habe ein umfassendes Konzept auszuarbeiten und dieses dann den Unternehmen zu präsentieren. Primär für einen Konzern sei es, eine eindeutige Anweisung seitens der Verwaltung zu bekommen. Genau daran fehle es derzeit jedoch.

Herr Merz bemerkte dazu, es existiere zwar keine gesetzliche Pflicht zum Datenabgleich, wohl aber ein Verbot des mittelbaren oder unmittelbaren Bereitstellens von Geldern an gelistete Personen. Als EG-Verordnung gelte dieses Verbot unmittelbar in jedem der 27 Mitgliedstaaten. Allein die Umsetzung des Verbots falle in die Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Anschließend warf Herr Stühle (Boehringer Ingelheim Pharma GmbH & Co. KG) die Frage auf, ob in Fällen von Leiharbeitern, beispielsweise iranischer Herkunft, die Ressourcen dem Leiharbeiter oder der Leiharbeitsfirma bereitgestellt würden und ob in diesen Fällen ein Datenabgleich für jeden Leiharbeiter erforderlich sei.

Herr Merz antwortete darauf, das Gesetz verbiete direktes und indirektes, sowie mittelbares und unmittelbares Bereitstellen wirtschaftlicher Ressourcen. Jedoch lasse das Gesetz offen, was dies genau bedeutet. Leite eine Leiharbeitsfirma das an sie gezahlte Geld dem betreffenden Mitarbeiter weiter, so könne dies als indirektes oder mittelbares Bereitstellen wirtschaftlicher Ressourcen bewertet werden. Letztlich könne die Frage nur durch die Rechtsprechung beantwortet werden.

Abschließend bedankte sich Herr Merz für die rege Diskussionsteilnahme und stellte weitere Diskussionen im Rahmen des EFA oder des Außenwirtschaftstages in Aussicht.

Herausforderungen der europäischen Zollpolitik

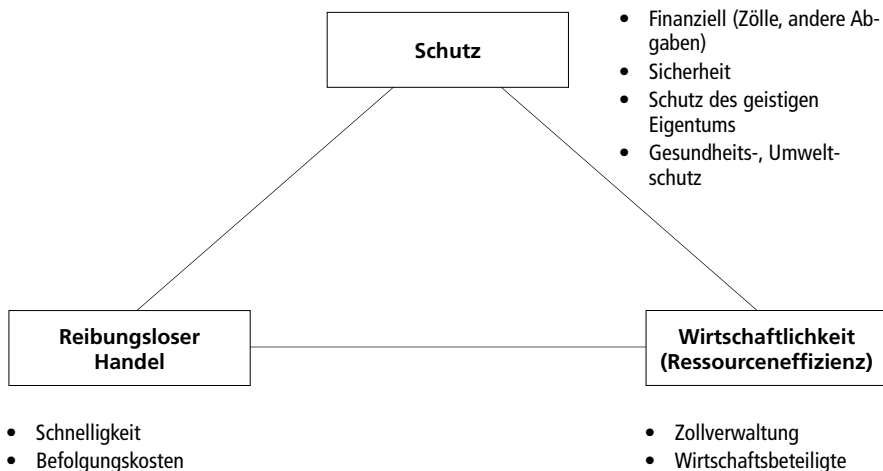
Dr. Walter Deffaa

Generaldirektor, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

Herzlichen Dank für die Einladung, hier heute über die Herausforderungen der europäischen Zollpolitik zu referieren. Und herzlichen Dank an Sie alle hier im Saal, dass Sie bis zum Ende dieses mehrtägigen Kongresses an einem Freitagmittag ausgeharrt haben. Ich werde versuchen mein Bestes zu tun, dass Sie dies nicht allzu stark bereuen werden. Und ich werde versuchen, meine Ausführungen mit einigen visuellen Darstellungen aufzulockern – und zwar ganz konkret mit einigen „magischen Dreiecken“ in der EU-Zollpolitik.

Sie kennen sicherlich das magische Dreieck der Vermögensanlage (der Zielkonflikt: Rentabilität/Sicherheit/Liquidität) oder das magische Viereck der Wirtschaftspolitik, das die Zielkonflikte zwischen Wachstum, Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht beschreibt.

Für die europäische Zollpolitik kann man die bekannten und auch auf dieser Tagung oft zitierten Zielkonflikte in einem solchen „magischen Dreieck“ wie folgt darstellen – ganz im Einklang mit dem Art. 2 MZK, der den Auftrag des Zolls beschreibt:



An der Spitze haben wir die **Schutzfunktionen** des Zolls – die klassische fiskalische Funktion, Zölle und – immer bedeutender – andere Abgaben an den Außengrenzen zu erheben. Diese klassische Schutzfunktion hat sich in den letzten Jahren immer stärker um nicht fiskalische Elemente erweitert – Sicherheit, Verhinderung illegalen Handels – z.B. gefälschte Markenprodukte oder Patentverletzungen. Derzeit sind wir z.B. gerade dabei, die EU-Vorschriften über die Zollkontrollen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums zu überprüfen (VO (EG) Nr. 1383/2003) und haben eine öffentliche Konsultation hierzu gerade kürzlich abgeschlossen. Auch Gesundheitsschutz und Umweltschutz stellen heute wichtige Dienstleistungen des europäischen Zolls für die Bevölkerung und Unternehmen in der EU dar. Angesichts der weiterhin hohen terroristischen Bedrohungen ist die Sicherheit der internationalen Lieferketten ein gemeinsames Interesse des Staates und seiner Zollbehörden, der Bevölkerung und der Wirtschaft.

Neben diesen Schutzziele hat der Zoll dafür zu sorgen, dass der legitime Handel die EU-Grenzen möglichst schnell und unkompliziert passieren kann. **Reibungsloser Handel** ist für die Wettbewerbsfähigkeit des größten Handelsblocks auf der Welt von höchster Bedeutung – gerade in Krisenzeiten und gerade auch für einen Industriestandort wie Deutschland, der ganz stark in die Weltwirtschaft verflochten ist. Transparente Verwaltungsabläufe, schnelle Abfertigungszeiten und geringe Bürokratiekosten sind Schlüsselfaktoren. Die EU-Zollverwaltungen machen hier große Anstrengungen und diese werden von den Wirtschaftsbeteiligten auch durchaus geschätzt.

Die Weltbank ermittelt einen sog. Logistics Performance Index mit Sub-Indizes auf der Grundlage von Befragungen von global tätigen Spediteuren und Express-Carriers.

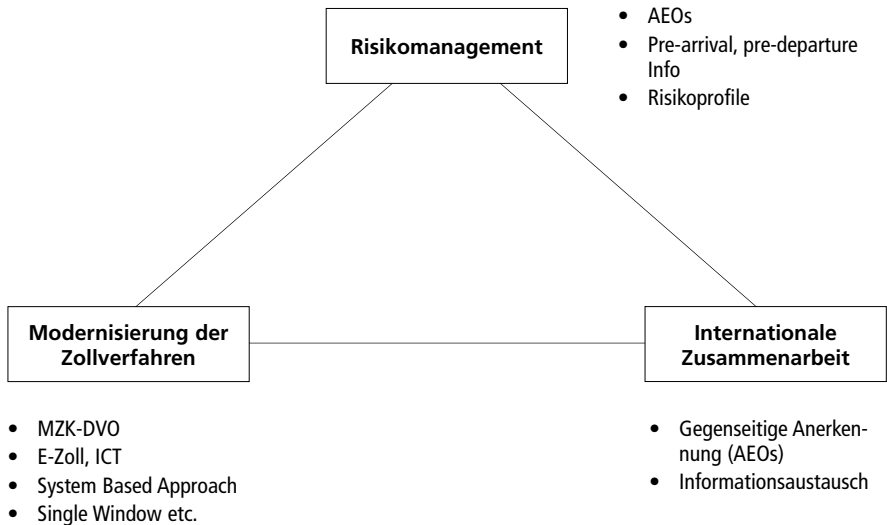
Im Sub-Index „Zoll“ sind 2010 vier der fünf weltbesten Länder Mitgliedsländer der EU – darunter (Sie haben das erwartet) auch Deutschland – vor Japan zum Beispiel; und insgesamt sieben EU-Mitgliedstaaten schneiden besser als die USA ab.

Die dritte Ecke des magischen Dreiecks könnte man kurz mit **Ressourceneffizienz** oder einfach **Wirtschaftlichkeit** benennen. Sowohl die Zollverwaltungen als auch die Wirtschaftsbeteiligten haben begrenzte Ressourcen – in Krisen- und Konsolidierungszeiten immer stärker begrenzte Ressourcen – und müssen daher sparsam wirtschaften.

Zwischen diesen drei Polen bestehen Spannungen und Zielkonflikte, die eine permanente Herausforderung für die Politik und die Verwaltung darstellen. Ohne ausreichende Verwaltungsressourcen gibt es keinen Schutz und auch weniger Erleichterungen bei der Abwicklung der Handelsströme, da diese Erleichterungen oft mit erheblichen IT-Investitionen verbunden sind – übrigens auch bei den Wirtschaftsbeteiligten. Und zumindest auf den ersten Blick besteht ein Zielkonflikt auch zwischen der notwendigen Kontrolltätigkeit zur Erfüllung der Schutzziele und dem Ziel von schnellen, unbürokratischen Zollabfertigungen.

Wir haben jedoch seit mehreren Jahren Instrumente entwickelt, um diese Spannungen oder Zielkonflikte positiv aufzulösen, um sog. Win-win-Situationen zu schaffen. Auch

diese lassen sich in einem Dreieck darstellen: Das „**Zollpolitik-Instrumenten-Dreieck**“ kann man folgendermaßen konstruieren:



Dem **Risikomanagement** kommt hier eine herausragende Rolle zu. Die ressourcen- und zeitintensiven Kontrollaktivitäten werden auf die Warenbewegungen konzentriert, wo das Risiko am höchsten ist, dass der öffentlichen Hand Einnahmeverluste entstehen oder die anderen Schutzziele verletzt werden. Dies kommt einerseits der Erleichterung des legitimen Handels zugute und trägt andererseits auch zum sparsamen Umgang mit den knappen Ressourcen bei.

Die **konkreten Herausforderungen** zur Verbesserung des Risikomanagements sind vielfältig:

Die **AEOs** – die **Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten** – sind eine Schlüsselkomponente im Zoll-Risikomanagement. Derzeit haben wir über 2.000 AEOs-Full in der EU; auf den ersten Blick eine relative geringe Anzahl, die jedoch erst dann richtig zu beurteilen ist, wenn man berücksichtigt, dass sie schätzungsweise 60% des Handelsvolumens abdecken. Damit wird einmal das Ausmaß der Erleichterung für den legitimen Handel durch beschleunigte Abfertigung deutlich und andererseits kann man sich vorstellen, dass erhebliche zusätzliche Kontrollressourcen für die intensivere Kontrolle risikoreicher Warenbewegungen freigestellt werden – Ressourcen, die ansonsten mit Routinekontrollen gebunden gewesen wären. Wir müssen im Interesse der Wirtschaft, aber auch der Zollverwaltungen dafür sorgen, dass das Potenzial der AEO-Konzeption voll entwi-

ckelt wird. Das ist auch eine Frage der Wirtschaftlichkeit oder „return on investment“. In der DVO zum MZK soll der AEO-Status noch attraktiver gestaltet werden. Im nächsten Jahr haben wir uns vorgenommen, die Vorteile, die mit dem AEO-Status verbunden sind, systematisch zu evaluieren und zu sehen, wie die Vorteile für die AEOs weiter ausgebaut werden können.

Die **Risikoanalysen** werden durch systematische Auswertung der pre-arrival und pre-departure Informationen, die ab Beginn des nächsten Jahres richtig anlaufen, verbessert werden. Ein weiterer Beitrag zu reibungsloserem Warenverkehr und gleichzeitig effektiveren Zollkontrollen. Noch in diesem Jahr wird die Kommission konkrete Vorschläge zur Verbesserung des Risikomanagement vor allem auf der Exportseite machen.

Neben dem Risikomanagement steht die ständige **Modernisierung der Zollverfahren** – modernisierte, verbesserte Zollverfahren werden offensichtlich sowohl die Schutzfunktionen als auch die Handelserleichterung positiv beeinflussen. Was die Ressourcen angeht, so sind zwar kurzfristig höhere Investitionen vor allem im IT-Bereich zu erwarten, die jedoch langfristig zu Einsparungen führen sollten.

Das aktuelle Stichwort ist in diesem Zusammenhang die **Durchführungsverordnung für den Modernisierten Zollkodex** mit den entsprechenden IT-Investitionen auf EU-Ebene, in den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten und bei den Wirtschaftsbeteiligten. Dies ist ein Mega-Projekt, das sowohl von der Konzeption als auch vom Management her **die (!) Herausforderung** für die europäische Zollpolitik in den kommenden Jahren darstellt. Herausragendes Beispiel für die Modernisierung der Zollverfahren ist die „Zentrale Zollabwicklung“, die mit dem MZK eingeführt wird und die erhebliche Rationalisierungspotenziale für Unternehmen darstellen kann. Die verfahrensmäßigen Herausforderungen auf der Verwaltungsseite sind allerdings auch erheblich – insbesondere, wenn man an die Erhebung der Einfuhrumsatzsteuer und eventueller Verbrauchsteuern denkt.

Weitere Herausforderungen stellen moderne Kontrollansätze dar, die stärker auf aggregierte Informationen aus den internen Kontrollsystemen der Unternehmen zurückgreifen und weniger auf individuelle Warenbewegungen oder Transaktionen. Die Masse der Transaktionen – in Deutschland sind es rund 80 Mio. Zollerklärungen pro Jahr – erfordert neben der verstärkten Nutzung von IT-Systemen auch ein verstärktes Nachdenken über das Prinzip des Transaktionsansatzes selbst. In welchen Bereichen, für welche Wirtschaftsbeteiligten, unter welchen Bedingungen können wir von den Transaktionsansätzen auf Systemansätze umsteigen, die auf die internen Kontrollsysteme der Unternehmen stützen?

Rationalisierungspotenziale bestehen jedoch nicht nur innerhalb der Zollverwaltung und der von ihr angewandten Verfahren, sondern auch in einer verstärkten Zusammenarbeit bzw. Integration mit anderen Dienststellen, die Kontrollen an der Grenze durchführen: Die Stichworte sind hier: Single-Window für den Informationsfluss, one-stop-shop für die Kontrollen bis hin zum Gemeinsamen Grenzmanagement.

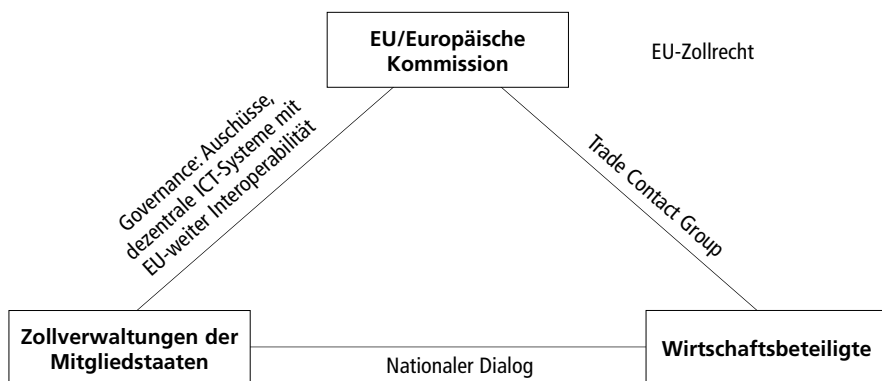
Die **internationale Zusammenarbeit** zwischen den Zollbehörden der EU und von Drittländern stellt die dritte „Ecke“ im „Instrumentendreieck“ der EU-Zollpolitik dar. Es geht, ganz allgemein gesprochen, darum, aus der banalen Redundanz „Export der EU ist Import eines Drittstaates und umgekehrt“, Effizienzverbesserungen sowohl bei den Kontrollen als auch bei den Handelserleichterung zu erzielen.

Die Herausforderungen für die Zukunft hier sind die gegenseitige Anerkennung von AEO-Systemen und verstärkter Informationsaustausch.

Durch die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erhoffen wir uns eine raschere und effizientere Zollabwicklung, ohne dass die Wirtschaftsbeteiligten mehrmals zertifiziert werden müssen. Gerade gestern habe ich am Rande der WZO-Ratstagung eine Abmachung über die gegenseitige Anerkennung von zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten mit Japan unterschrieben. Leider schreiten die Verhandlungen mit den USA nur langsam voran, aber wir beabsichtigen, eine gegenseitige Anerkennung möglichst bald zu erreichen.

In diesem Zusammenhang sollte ich auch ein Pilotprojekt mit China erwähnen, in dem wir in der ersten Projekt-Phase, in der die Niederlande und Großbritannien seitens der EU teilnehmen, erfolgreich in Real-Zeit Daten austauschen und verschiedene Techniken zur Sicherung der Lieferkette testen. Wir bereiten gerade die zweite Projekt-Phase vor, in der auch Deutschland sowie zwei weitere chinesische Häfen einbezogen werden sollen. Auf der Tagesordnung der Zollzusammenarbeit mit China steht auch die gegenseitige AEO-Anerkennung.

Lassen Sie mich jetzt zum letzten „magischen Dreieck“ der EU-Zollpolitik kommen – dem „**Dreieck der Akteure der EU-Zollpolitik**“



Ich fange mal ganz unbescheiden mit der **EU-Ebene und der Europäischen Kommission** an. Die Zollpolitik ist einer der am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche – die Zollunion wird im Art. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU somit auch als erste der ausschließlichen Zuständigkeiten der Union genannt. Mit dem Zollkodex und den DVOs haben wir einen sehr soliden, starken EU-Rechtsrahmen.

Für die Umsetzung des EU-Zollrechts sind die **nationalen Zollverwaltungen** zuständig und verantwortlich – die zweite Ecke im Dreieck. Eine gut eingespielte, wenn auch sehr komplexe Governance-Architektur mit einer Vielzahl von Ausschüssen, soll die gleichmäßige und wirksame Umsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sicherstellen. Die Bedeutung dieser Governance-Architektur zwischen der EU- und Mitgliedstaaten-Ebene gewinnt immer stärkere Bedeutung, da die gegenseitigen Abhängigkeiten immer stärker zunehmen. In vielen Fällen ist es beispielsweise nicht mehr die deutsche Zollverwaltung, die die Schutzfunktion für Deutschland sicherstellt, sondern es sind die benachbarten Zollverwaltungen, die diese Dienstleistung auch für Deutschland erbringen – und natürlich auch umgekehrt. Nur ein Teil der in Deutschland auf dem Markt befindlichen Drittlandswaren sind auch tatsächlich in Deutschland zum zollrechtlich freien Verkehr abgefertigt worden. Auf lange Sicht werden wir überlegen müssen, ob die jetzige Architektur und Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Ebene funktional noch den Anforderungen des ersten „magischen Dreiecks“ entspricht. Wird es auch in Zukunft sinnvoll sein, dass insbesondere kleinere Mitgliedstaaten jeweils ihre eigenen IT-Systeme mit erheblichem Aufwand – individuell jeder für sich – entwickeln? Entspricht das dem Gebot der Wirtschaftlichkeit oder Ressourceneffizienz? Wir werden den Fragen nicht ausweichen können, ob die Architektur „distributiver“ Systeme in einer 27er-Union noch angemessen ist, wo jeder Mitgliedstaat sein eigenes IT-System hat und auf EU-Ebene vor allem deren Interoperabilität und Dialogfähigkeit sichergestellt wird.

Der dritte Akteur sind selbstverständlich die **Wirtschaftsbeteiligten**. Die Zeiten sind vorbei, in denen die Wirtschaftsbeteiligten weitgehend als zollpolitisches Objekt behandelt wurden – die Wirtschaft hat heute einen ganz wichtigen aktiven Part zu spielen, wenn es darum geht, die Ziele des ersten magischen Dreiecks – Schutz, reibungsloser Handel, Ressourceneffizienz – zu erreichen. Die Wirtschaftsbeteiligten sind für die Sicherheit der internationalen Lieferketten verantwortlich, von der soviel für eine erfolgreiche Zollpolitik abhängt. Deshalb ist der Dialog zwischen Zollverwaltungen – auf nationaler und EU-Ebene – und den Wirtschaftsbeteiligten so wichtig. Der neue Art. 8 Abs. 2 MZK, der einen regelmäßigen Dialog mit den Wirtschaftsbeteiligten vorsieht, macht dies auch ganz deutlich. Sie haben sich gestern bereits ausführlich mit diesem Thema befasst. Auf EU-Ebene haben wir mit der Trade-Contact-Group, in der über 30 führende Fachverbände und Organisationen vertreten sind, ein strategisches Konsultationsorgan, das sicherstellen soll, dass die Wirtschaft rechtzeitig in die strategischen und operationellen Zoll-Initiativen eingebunden ist.

Hauptgegenstand der Beratungen sind derzeit die Durchführungsbestimmungen zum Modernisierten Zollkodex. Das ist – wie Sie wissen – nicht immer ganz einfach, denn bei der DVO handelt es sich wie gesagt um ein Mega-Projekt und auch bei der Erstellung der DVO sind Zielkonflikte zu bewerten und zu entscheiden. Oder ganz simpel: Man kann es nicht immer allen recht machen. Aber Sie können mir glauben, so manche Regelung geht auf Anregungen der Wirtschaft zurück und andere, zunächst beabsichtigte Artikel sind wieder gestrichen worden. Die zollpolitische Zusammenarbeit zwischen Kommission und Wirtschaft beschränkt sich nicht auf die Trade-Contract-Gruppe. Wirtschaftsvertreter nehmen auch gelegentlich an Ausschusssitzungen, beispielsweise der Electronic Customs Group sowie Formationen des Ausschusses für den Zollkodex teil. Und die Generaldirektion TAXUD bemüht sich, die Wirtschaftsvertreter zeitnah über die relevanten Informationen auf der Kommissionsplattform CIRCA zu unterrichten.

Meine Damen und Herren, damit komme ich zum Schluss meiner Ausführungen. Im ersten magischen Dreieck, das ich Ihnen vorgestellt habe, herrschen erhebliche Zentrifugalkräfte zwischen den zollpolitischen Zielen: Schutz, reibungsloser Handel und Ressourceneffizienz. Die Abstände im Dreieck können sich im Laufe der Zeit immer wieder ändern; vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise besteht wohl eher eine Tendenz zunehmender Spannungen zwischen den verschiedenen Zielen. Deshalb ist es so wichtig, am Instrumenten-Dreieck zu arbeiten – Risikomanagement, Modernisierung der Zollverfahren und die internationale Zollzusammenarbeit voranzubringen und weiterzuentwickeln. Nur so können wir die Abstände und Spannungen zwischen den divergierenden Zielen verringern und das Ziel-Dreieck näher zusammenzubringen und stabilisieren. Das verlangt aber auch, dass das Dreieck der Akteure stabil und solide ist. Also etwas anderes ist als was wir landläufig von einem sog. Dreieckverhältnis erwarten. Transparenz, Vertrauen und gegenseitiges Verständnis unter den verschiedenen Akteuren sind entscheidend, damit wir gemeinsam die Herausforderungen für die EU-Zollpolitik in der Zukunft meistern. Ganz in diesem Sinne hat dieser Europäische Zollrechtstag den Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft gefördert.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA)

**European Forum for External Trade, Excise and Customs
– Chronik und Informationen –**

Zur Geschichte

Am 5.1.1988 wurde die Deutsche Zolljuristische Vereinigung e.V. (DZV) gegründet. Ziel war und ist, über die in der Praxis vor allem zwischen Wirtschaft und Verwaltung häufig anzutreffende Frontenbildung hinweg ein Forum für den wissenschaftlichen Gedanken- und praktischen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Von Beginn an strebt die Vereinigung das Gespräch zwischen allen an Fragen des grenzüberschreitenden Warenverkehrs Interessierten an. Die Satzung erwähnt namentlich die Berufsgruppen der in der Gesetzgebung, der Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, den freien Berufen und der Forschung und Lehre tätigen Personen.

Entsprechend vielfältig sind die Themen, denen man sich in den letzten 21 Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchssteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21.6.1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchssteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 290 Mitglieder dem EFA an.

Zollrechtstage

Ein Hauptanliegen des Forums ist, einmal jährlich einen besonderen Diskussionsrahmen zu bieten, um die beschriebenen Ziele zu fördern und die Rechtsentwicklung zeitnah, praxisorientiert und kritisch zu begleiten. Herzstück dieser Aktivitäten ist der „Europäische Zollrechtstag“, der zuletzt von 330 Teilnehmern aus 11 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben 22 Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchssteuern“ (ZfZ) und der „Außenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fachzeit-

schriften ein besonderer Tagungsband – bis zum 13. Europäischen Zollrechtstag im Bundesanzeiger Verlag. Erstmals wurde der Tagungsband zum 14. Europäischen Zollrechtstag in der verbandseigenen „EFA-Schriftenreihe“ im Mendel Verlag publiziert.

Im Einzelnen fanden bislang folgende Zollrechtstage statt:

- Münster 1989 „Zoll- und Verbrauchsteuerrecht auf dem Weg zum Binnenmarkt 1992“, ZfZ-Sonderheft 1989
- Gelsenkirchen 1990 „Außenwirtschaftsrecht und Probleme des innerdeutschen Handels“, ZfZ 1990, S. 194ff.
- Hamburg 1991 „Europäisches Zollrecht im Wandel“, ZfZ 1991, S. 194ff.
- Berlin 1992 „Verbote und Beschränkungen im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, Harmonisierung der Verbrauchsteuern“, ZfZ 1992, S. 194ff.
- München 1993 „Europäischer Wirtschaftsraum und Binnenmarkt“, ZfZ 1993, S. 290ff.
- Münster 1994 „Steuern und Wirtschaft in Europa“, gemeinsame Veranstaltung mit der Universität Münster anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Instituts für Steuerrecht, Birk/Ehlers, Rechtsfragen des europäischen Steuer-, Außenwirtschafts- und Zollrechts, Köln 1995; ZfZ 1994, S. 258ff.
- Dresden 1995 „Zoll auf dem Weg ins Jahr 2000“, AW-Prax 1995, S. 278ff.; ZfZ 1995, S. 259ff.
- Wien 1996 „Hemmnisse und Sanktionen in der EU“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 1996; AW-Prax 1996, S. 317ff.; ZfZ 1996, S. 369ff.
- Nürnberg 1997 „Vertrauensschutz in der Europäischen Union“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 1997; AW-Prax 1997 S. 409ff. und AW-Prax 1998, S. 24ff.; ZfZ 1997, 278ff.
- Bremen 1998 „5 Jahre Binnenmarkt – Eine Zwischenbilanz“, Tagungsband zusammengestellt von Ulrich, Köln 1999, AW-Prax 1998, S. 419 und AW-Prax 1999, S. 20; ZfZ 1999, S. 1ff.
- Mannheim 1999 „Kontrollen – ATLAS – Risikoanalyse“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 2000; AW-Prax 1999, S. 373ff., S. 406ff.; ZfZ 2000, S. 50ff.
- Salzburg 2000 „Erweiterung der Europäischen Union – Zusammenarbeit von Wirtschaft und Verwaltung – Entwicklung der Öko-/Energiesteuern“, Tagungsband zusammengestellt von Henke, Köln 2000; AW-Prax 2000, S. 349ff.; ZfZ 2000, S. 364ff.
- Köln 2001 „E-Commerce und Informatikverfahren im Außenhandel“, Tagungsband, zusammengestellt von Henke, Köln 2002; AW-Prax 2001, S. 93ff.; ZfZ 2001, S. 362ff.
- Basel 2002 „Beförderungen – Präferenzen – Trade Facilitation“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Aachen 2003; AW-Prax 2002, S. 293ff.; ZfZ 2002, S. 407ff.
- Berlin 2003 „10 Jahre Binnenmarkt – EU-Erweiterung – eCustoms (The Internal Market: 10 Years On – EU Enlargement – eCustoms)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2003; AW-Prax 2003, S. 341ff.; ZfZ 2003, S. 402ff.

- Graz 2004 „EU-Erweiterung in der Praxis – Internationales Risikomanagement (EU Enlargement in Practice – International Risk Management; L'élargissement de l'UE en pratique – La gestion internationale de risques)“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2004; AW-Prax 2004, S. 339; ZfZ 2005, S. 8ff., 42ff.
- Bonn 2005 „Partnerschaft oder Subordination? – Das Verhältnis von Wirtschaft und Zoll nach dem modernisierten Zollkodex“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2005; AW-Prax 2005, S. 327ff.; ZfZ 2005, S. 297ff. (Teil I), S. 331ff. (Teil II)
- Esslingen 2006 „Neue Chancen und Risiken für die europäische Wirtschaft – Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter/Zoll und Umsatzsteuer/Neues Energiesteuergesetz/Neuer Präferenzursprung“, Tagungsband, hrsg. von Henke, Witten 2007; AW-Prax 2006, S. 327ff., S. 374ff.; ZfZ 2006, S. 280ff.
- Hamburg 2007 „Zoll im Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht? – Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz“, Tagungsband, hrsg. von Henke und Gellert, Witten 2007; AW-Prax 2007, S. 332ff., S. 369ff.; ZfZ 2007, S. 260ff.
- Luxemburg 2008 „40 Jahre Zollunion in Europa“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2008; AW-Prax 2008, S. 330ff., S. 377ff.; ZfZ 2008, S. 197ff.
- Linz 2009 „Zollunion und e-Government“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2009; AW-Prax 2009, S. 393ff.; ZfZ 2009, S. 197ff.
- Düsseldorf 2010 „Dialog zwischen Zoll und Wirtschaft“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2010; AW-Prax 2010, S. 291; ZfZ 2010, S. 204ff.

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßig Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein Außenwirtschaftsrechtstag in Münster statt. Er wird veranstaltet in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Außenwirtschaftsrecht e.V. (ZAR) am Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster.

Kooperation in Europa

Das EFA hat die auf den deutschsprachigen Raum begrenzten Tätigkeiten erweitert, indem es Kontakte zu vergleichbaren Organisationen im europäischen Ausland knüpfte. Mit der französischen Vereinigung ODASCE besteht seit 1999 ein Kooperationsabkommen. Mit der britischen Organisation SITPRO wurden bis zu deren Auflösung rege Kon-

takte gepflegt. Die drei Vereinigungen sind seit 2004 gemeinsam unter dem Namen Duquesne Group aufgetreten. 2008 hat sich die niederländische Organisation EVO dieser Gruppe angeschlossen.

Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als PDF-Datei unter www.efaschriften.de zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an efa@uni-muenster.de.

Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk Ehlers (Vorsitzender), Direktor des Instituts für öffentliches Wirtschaftsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert Beermann, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs a.D., München
- Reinhard Fischer, Deutsche Post DHL, Bonn
- Serge Gummy, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Christian Haid, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Wolfgang Hix, Direktor bei der Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Offenbach
- Dr. Klaus-Peter Müller-Eiselt, Vorsitzender Richter am Bundesfinanzhof, München
- Dr. Hans-Joachim Prieß, LL.M., Rechtsanwalt, Brüssel
- Günter Roeder, Rechtsanwalt, Mutterstadt

- Prof. Dr. Achim Rogmann, Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel
- Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen, Münster
- Christoph B. Wolf, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster (Vorsitzender)
- Prof. Dr. Isabell Halla-Heißen, Münster (stellv. Vorsitzende)
- Matthias Bongartz, Regierungsdirektor, Münster (stellv. Vorsitzender)
- Dr. Thomas Weiß, Rechtsanwalt, Münster (Schatzmeister)
- Rainer Ehmcke, Ministerialrat a.D., Bonn
- Dr. Lothar Gellert, Regierungsdirektor, Bonn/Brüssel
- Dr. Lothar Harings, Rechtsanwalt, Hamburg (stellv. Mitglied)
- Dr. Harald Jatzke, Richter am Bundesfinanzhof, München (stellv. Mitglied)
- Gerda Koszinowski, Regierungsdirektorin, Erfurt (stellv. Mitglied)

Informationen

Eine Kontaktaufnahme zum EFA kann über die Geschäftsstelle erfolgen. Sie liefert Informationen, Satzung, Mitgliederverzeichnis und Sonstiges. Die Forumsmitglieder werden durch regelmäßige Rundbriefe über die aktuellen Aktivitäten auf dem Laufenden gehalten. Sie erhalten den Tagungsband und als Leser der AW-Prax monatlich Nachrichten, Meinungen, Aktuelles. EFA-Mitglieder haben Zugang zur Mailing-Liste „EFA-L“.

Geschäftsstelle

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.

Institut für Steuerrecht

Universitätsstr. 14-16

48143 Münster

Telefon: +49 251 8321100

Telefax: +49 251 8321102

E-Mail: efa@uni-muenster.de

Internet: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex mit Zollkodex-DVO

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

Diese elektronische Arbeitshilfe ermöglicht es, das umfangreiche Regelwerk des Zollrechts einfach zu handhaben. Neben dem Zollkodex (ZK) und der Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZK-DVO) enthält sie eine Einführung in das europäische Zollrecht sowie die jeweils aktuellen Fassungen von ZollbefreiungsVO, ZollVG und ZollV sowie Leitlinien der Kommission zu Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung, Besonderer Verwendung, Erstattung/Erlass, zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) und zur Ausfuhr und Ausgang von Waren. Auch der im Juni 2008 in Kraft getretene Modernisierte Zollkodex (MZK) ist in der Publikation enthalten. Die Bestimmungen des MZK gelten bereits insoweit wie für die Ausarbeitung der zugehörigen Durchführungsvorschriften notwendig. Mit dem Inkrafttreten der Letzteren werden dann auch die übrigen Regelungen des MZK gültig, wofür der Zeitraum bis Juni 2013 vorgesehen ist.

Durchgehend eingesetzte Marginalien verknüpfen jeden Artikel des Zollkodex mit den entsprechenden Fundstellen in der Durchführungsverordnung und geben weiterführende Hinweise. Diese bewährte Systematik von Verknüpfungen und Sprungstellen findet sich auch in der ZK-DVO und den nationalen Gesetzen. Die einzelnen Artikel von ZK und ZK-DVO sowie dem MZK sind mit Überschriften versehen, um die Handhabung zu erleichtern. Eine Rück- und Vorverfolgung der zuletzt benutzten Textstellen ist ebenso möglich wie eine gezielte Suchabfrage.

Änderungen in den betroffenen gesetzlichen Grundlagen werden kurzfristig im Werk umgesetzt, um die stetige Aktualität zu gewährleisten.

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist ein Fortsetzungswerk und in elektronischer Variante auf CD-ROM oder als Printversion erhältlich.



Mendel Verlag GmbH & Co. KG
Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
Tel.: +49 2302 202930
Fax: +49 2302 2029311
E-Mail: info@mendel-verlag.de
Internet: www.mendel-verlag.de

Weitere Informationen, Leseproben, Demos und Preise
im Internet unter www.mendel-verlag.de/zollkodex

Mendel Verlag

Optimieren Sie Ihre Foreign Trade Compliance mit Data Content vom Mendel Verlag!

Profitieren Sie von unserem Know-how

Seit über 10 Jahren beliefern wir als Content Provider kontinuierlich das Generaldirektorat Handel der Europäischen Kommission mit Daten für interaktive Datenbanken zum grenzüberschreitenden Warenverkehr und sind aktuell der größte externe Lieferant der Marktzugangsdatenbank (Market Access Database) der Europäischen Kommission.

Mit unserem verlagseigenen Portal **MendelOnline** bieten wir dem Nutzer ein außenwirtschaftliches Internet-Portal, in dem Informationen zu tarifären und nichttarifären Maßnahmen länderspezifisch dargestellt und verknüpft werden. **MendelOnline** enthält einen in dieser Quantität und Qualität einmaligen Datenbestand.

Anders als andere Data Content Provider verfügen wir aufgrund unserer Basis als Fachverlag über eine eigene Außenwirtschaftsredaktion sowie ein internationales Korrespondentennetz und blicken auf eine langjährige Zusammenarbeit mit renommierten Autoren zurück. Wir pflegen unseren Datenbestand durch kontinuierliche Auswertung der gesetzlichen Grundlagen, den Vergleich unterschiedlicher Quellen und die Integration und beständige Aktualisierung der Informationen in unseren Datenbanken. In aller Regel erfolgt die Bearbeitung aus der Originalsprache heraus.

Regelmäßig führen wir auch Recherchen für international tätige Unternehmen oder deren Berater zu außenwirtschaftlichen Fragestellungen durch.

Zolltarife weltweit

Aktuell können Sie Zolltarifdaten von über 150 Staaten in englischer Sprache bei uns beziehen. Nach Wunsch liefern wir Ihnen

- ✓ die aktuellen Warennummern des Landes oder der Ländergruppe,
- ✓ die detaillierte zugehörige Warenbeschreibung,
- ✓ die Regelzollsätze, d.h. MFN- und allgemeine Sätze,
- ✓ präferenzielle Zollsätze für Waren mit EU- oder drittlandischen Ursprüngen,
- ✓ bei der Einfuhr anfallende Steuern und ggf. weitere Maßnahmen.

Überwiegend sind die Daten auch in deutscher Sprache verfügbar. Eine Liste der lieferbaren Länder finden Sie unter www.mendel-online.eu > im Shop unter dem Link „Länderliste Zolltarife“.

Individuelle Recherche

Neben unserer langen Erfahrung in der Publikation außenwirtschaftlicher Informationen recherchieren wir auch kundenspezifische Informationen zu außenwirtschaftlichen Fragestellungen mit dem Schwerpunkt auf tarifären und nichttarifären Maßnahmen von Drittstaaten. Dabei arbeiten wir mit Ausgangsdaten, die beliebige Warennummern verschiedener Nomenklaturen in unterschiedlichen Versionen enthalten können, so wie diese z.B. in Stücklisten vorliegen.

Wenden Sie sich mit Ihrer Fragestellung an uns und wir unterbreiten Ihnen kurzfristig ein Angebot für die Bereitstellung der gewünschten Informationen.

Weiterer Content

Ebenso liefern wir Ihnen auf Wunsch

- ✓ Warennummern der Kombinierten Nomenklatur (KN) und des TARIC der EU,
- ✓ Verarbeitungslisten/Ursprungsregeln der EU und anderer Präferenz-zonen,
- ✓ exportkontrollrechtliche Warenlisten,
- ✓ und weiteren außenwirtschaftlichen Content auf Anfrage.

Unsere Daten erhalten Sie in verschiedenen Formaten zum Einladen in Ihr EDV-System – kompatibel zu individuellen oder standardisierten Schnittstellen wie beispielsweise SAP GTS, MIC und anderen.

Sprechen Sie uns an!

Mendel Verlag

Mendel Verlag GmbH & Co. KG
 Gerichtsstr. 42, 58452 Witten
 DEUTSCHLAND
 Tel.: +49 2302 202930
 Fax: +49 2302 2029311
 E-Mail: info@mendel-verlag.de
 Internet: www.mendel-verlag.de

MendelOnline

ist ein Dienst der
 Mendel Verlag GmbH & Co. KG
 E-Mail: info@mendel-online.eu
 Internet: www.mendel-online.eu

**Kontaktieren Sie uns jetzt –
 wir beraten Sie gern!**

Zolltarif und Nomenklatur

Schlüssel zum internationalen Warenverkehr

von Markus Böhne, Kolja Mendel, Thomas Möller, Claudia Mutscheller
und Gesa Schumann

„Wie lautet die Warennummer?“ – eine Frage, die man sich im Außenhandel entweder selbst stellt oder aber gestellt bekommt und deren Beantwortung Konsequenzen hat. Schließlich hängen von der Warennummer die Höhe von Zoll und Einfuhrsteuern und damit die Kalkulation von Ein- und Verkaufspreisen ab. Außerdem nimmt die Anwendung weiterer Vorschriften bei der Ein- und Ausfuhr, der sog. Verbote und Beschränkungen (VuB), häufig Bezug auf die Warennummern. Diese gehen dabei auf verschiedene Nomenklaturen zurück, die zudem aufgrund von Aktualisierungen und Anpassungen in unterschiedlichen Versionen existieren. Insofern bedürfen auch Bestandsinformationen in Warenwirtschaftssystemen oder Stücklisten der regelmäßigen Überprüfung.

Die konkrete Zuordnung der eigenen Waren in die Nomenklaturen, fachsprachlich Einreihung genannt, ist alles andere als trivial, schließlich gibt es tausende von Warennummern mit abstrakt gehaltenen Warenbeschreibungen.

Praktische Hilfestellung bietet hier das Fachbuch „Zolltarif und Nomenklatur – Schlüssel zum internationalen Warenverkehr“ von einem Autorenteam aus Zoll- und Außenwirtschaftsexperten, in dem das Thema praxisgerecht aufbereitet und dargestellt wird.

Von den Grundlagen der Nomenklaturen und Zolltarife über den Elektronischen Zolltarif der deutschen Zollverwaltung, Hilfsmittel und Regeln für die korrekte Einreihung, eine Vielzahl praktischer Beispiele für verschiedene Warengruppen (u.a. Textilien, Maschinen, Spielwaren) zu internationalen Bezügen, erläutert der Ratgeber alle relevanten Aspekte der Materie und hilft so bei der richtigen Beantwortung der Frage nach der (korrekten) Warennummer.



Buch:

276 Seiten, Format 17 x 24 cm
zum Preis von 34,90 EUR
ISBN: 978-3-929621-05-5

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstr. 42, 58452 Witten

Tel.: +49 2302 202930

Fax: +49 2302 2029311

E-Mail: info@mendel-verlag.de

Internet: www.mendel-verlag.de

Weitere Informationen und
Bestellmöglichkeiten im Internet
unter www.mendel-verlag.de