

Sicherheit und Freihandel

**Tagungsband des
23. Europäischen Zollrechtstags
des EFA am 30. Juni/1. Juli 2011
in Schaffhausen**

herausgegeben von Lothar Gellert

Mendel Verlag



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

Band 48

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

Herstellung: 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 978-3-943011-02-9

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

© 2011 Mendel Verlag GmbH & Co. KG, 58452 Witten

Inhaltsübersicht

Einleitung

Begrüßung 7

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V. (EFA), Münster

Begrüßung 9

Thomas Feurer, Stadtpräsident Schaffhausen

Begrüßung 11

Rudolf Dietrich, Oberzolldirektor, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bern

Grußwort 13

Dr. Lukas Briner, Direktor der Zürcher Handelskammer

Thesenpapier – Sicherheit und Freihandel im Grenzraum 17

Dr. Uwe Böhm, IHK Hochrhein-Bodensee, Konstanz und Schopfheim

Summarische Vorab-Anmeldungen - erste Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen aus Sicht der deutschen Zollverwaltung 21

Rudolf Erb, Abteilungsleiter, Bundesfinanzdirektion Nord

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen aus Sicht der Eidgenössischen Zollverwaltung 29

Serge Gummy, Abteilungsleiter, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft 33

Petra Herrmann, Panasonic Europe Ltd., Hamburg

EU 24 Hour Rule 35

Anemone Pelikan, Hapag-Lloyd AG, Hamburg

Podiumsdiskussion „Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft“ 39

Moderation: Dr. Lothar Harings, Graf von Westphalen, Hamburg,
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster

Risikodaten – Erhebung und Analyse

Durchführung der gemeinschaftlichen Sicherheitsrisikoanalyse durch das Zollkriminalamt 43

Dr. Peter Keller, Leitender Regierungsdirektor ZKA, Köln

Risikodaten – Erhebung und Analyse 51

Michael Lux, Referatsleiter, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

Summarische Vorab-Anmeldung – Risikodaten: Erhebung und Analyse 63

Heinz Widmer, Leiter Zollinspektorat Zürich-Flughafen

Podiumsdiskussion „Risikodaten – Erhebung und Analyse“ 69

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster

Modernisierter Zollkodex – Grundlagen und Durchführungsvorschriften

The Modernised Customs Code Foundations and Implementing Provisions 71

Jean-Michel Grave, Europäische Kommission, Brüssel – TAXUD.A2

Grußwort 79

Dr. Reto Dubach, Regierungspräsident Schaffhausen

Podiumsdiskussion „Modernisierter Zollkodex – Grundlagen und Durchführungsvorschriften“ **81**

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster
Zusammengefasst von RD a.D. Willi Vögele, Freiburg

Weltweite Sicherheitsinitiativen – Entwicklungen und gegenseitige Anerkennung

International Security Initiatives and their Development **83**

Dr. Susanne Aigner, Deputy Director Compliance and Facilitation, World Customs Organization

10 Years after 9/11: C-TPAT, AEO and the Continuing Evolution of International Supply Chain Security **89**

Bryce Blegen, Co-Chair, International Policy, AAEI & CEO

Weltweite Sicherheitsinitiativen – Bedeutung für die Wirtschaft **93**

Peter Flückiger, Stv. Leiter Außenwirtschaft, economiesuisse, Zürich

AEO and Mutual Recognition in China **101**

Zhaokang Jiang, American Chamber of Commerce in China

Global Security Initiatives: Achieving Mutual Recognition **103**

David Widdowson, University of Canberra, Australia

Podiumsdiskussion „Weltweite Sicherheitsinitiativen – Entwicklungen und gegenseitige Anerkennung“ **111**

Moderation: Dr. Dr. h.c. Lothar Gellert, Bonn
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster

Internationale Zollzusammenarbeit der Europäischen Union **113**

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

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

127

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

Begrüßung

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang
Vorsitzender des Europäischen Forums für Außenwirtschaft,
Verbrauchssteuern und Zoll e.V. (EFA), Münster

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich willkommen in Schaffhausen. Ich freue mich, Sie alle wieder begrüßen zu dürfen. Wenn ich durch die Reihen schaue, ist es wie beim Kameradschaftstreffen. Die meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind treue Gäste der jährlichen Zollrechtstage. Aber es gibt auch immer wieder neue Gesichter; das zeigt, dass unsere Veranstaltung lebt.

Dass wir heute hier sind, verdanken wir der Unterstützung durch die Eidgenössische Zollverwaltung. Zu Ihrer Information: Die Eidgenössische Zollverwaltung ist seit vielen Jahren Mitglied des EFA. Der erste Zollrechtstag in der Schweiz fand 2002 in Basel statt. Damals wie heute wird Herr Rudolf Dietrich das Eintretensreferat halten. Herzlich willkommen, lieber Herr Dietrich, und herzlichen Dank für Ihre Unterstützung und die Unterstützung durch Ihre Mitarbeiter, die mit großem Engagement den Zollrechtstag organisieren.

Nach Basel sind wir nun den Rhein noch etwas weiter hoch gekommen: nach Schaffhausen, oberhalb des Rheinfalls. Eine besondere Ehre ist für uns, dass der Stadtpräsident der Stadt Schaffhausen uns gleich begrüßen wird. Herr Feurer, wir danken Ihnen für Ihr Kommen.

Überhaupt scheint der Rhein auf unsere Vereinigung besondere Anziehungskraft auszuüben. Städte am Rhein waren immer wieder Orte unseres Zusammentreffens. Ich erwähne noch zusätzlich zu Basel Mannheim 1999, Köln 2001, Bonn 2005 und Düsseldorf 2010. Wahrscheinlich sind die vielen Zollburgen am Rhein und die Erinnerungen an glorreiche Zeiten der Zollerhebung der Grund für diese Sehnsucht nach Städten am Rhein. Damals ging es bei der Zollerhebung nur um Finanzzwecke und die möglichst große Mehrung der königlichen, fürstlichen oder gräflichen Kassen. Heute hat der Zoll ja einen Funktionswandel hin zum Wirtschaftszoll erfahren; allerdings scheint das im Europäischen Zollrecht noch nicht richtig angekommen zu sein. Aber zu solchen inhaltlichen Fragen vielleicht später noch während unserer Tagung.

Unser Rahmenthema ist Sicherheit und Freihandel. Sind dies Antipoden oder zwei Seiten derselben Medaille? Wir werden darüber diskutieren und aus der Region bereits eine Einstimmung erhalten. Die besondere Lage Schaffhausens unmittelbar an der Grenze zwischen der Schweiz und Deutschland bzw. zur EU ist sicherlich ein gutes Anschauungsbeispiel. Herr Dr. Briner von der Zürcher Handelskammer und Herr Dr. Böhm von der IHK Hochheim/Bodensee können als unmittelbar Betroffene einen Einblick bieten.

Wie immer freue ich mich, die Referenten und Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Podiumsdiskussionen zu begrüßen. Ich danke Ihnen, dass Sie Ihre Vorträge vorbereitet haben und uns über Ihre Gedanken berichten werden. Ich freue mich wieder über zahlreiche Teilnehmer aus nah und fern. Wenn Sie die Teilnehmerliste durchforsten, werden Sie neben den europäischen Nachbarstaaten Schweiz, Österreich und Deutschland auf nahe und ferne Länder stoßen: Australien, Belgien, China, Dänemark, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Polen, Spanien, Türkei und die Vereinigten Staaten. Sie alle heiße ich herzlich willkommen zum 23. Europäischen Zollrechtstag in Schaffhausen!

Ein besonderer Dank gilt noch Herrn Hiebl von der Firma MIC. Der heutige Gala-Abend wird von MIC gesponsert. Wir fahren nach Büsingen, das für Zöllner natürlich besonders interessant ist: deutsches Hoheitsgebiet, aber schweizerisches Zollgebiet.

Ich wünsche uns allen eine erfolgreiche Tagung.

Begrüßung

Thomas Feurer
Stadtpräsident Schaffhausen

Sehr geehrter Herr Professor Dr. Wolfgang,
sehr verehrte Gäste aus Verwaltung, Justiz und Industrie,
sehr verehrte Organisatoren und zugewandte Orte,

herzlich willkommen in Schaffhausen! Wir sind eine weltoffene Stadt mit viel mehr Außengrenzen als Grenzen zur Schweiz und wir gehen auf beiden Seiten der Grenze sehr virtuos damit um. Das heißt, wir bewegen uns ganz selbstverständlich hin und her – zu Fuß, mit Schiff, Bahn und Auto.

Grenzüberschreitungen finden in allen Facetten statt: in einem intensiven Einkaufstourismus, im Sport, in der Kultur und ganz besonders in der Liebe, denn selbst geheiratet wird hier munter über die Grenze hinaus und ohne große bürokratische Hürden. Das ist wichtig, denn das ist ja auch Ihr Anliegen, indem sie sich interinstitutionell abstimmen und Lösungen suchen, die in der globalisierten Welt tauglich sind.

Sie haben mit unserer Stadt also gut gewählt, nach Düsseldorf im letzten Jahr auch 2011 wieder mit einem Ort am Rhein. Einem Ort zudem, wo der Fluss noch so sauber ist, dass man ihn fast trinken kann. Und auch das ist eine Errungenschaft des gegenseitigen Austauschs, denn das war nicht immer so und hat viel mit grenzüberschreitender Kooperation und der Anerkennung von gegenseitigen Standards zu tun. Standards zugunsten von Lebensqualität und geprägt von gegenseitiger Rücksichtnahme. Unsere Lage gebietet das und wir haben daraus eine Tugend gemacht. Auch Sie haben sich den gleichen Gedanken verschrieben, wofür ich Ihnen nur gratulieren kann. Wir brauchen gegenseitige Offenheit gegen protektionistische Tendenzen aller Art.

Fühlen Sie sich also wohl und genießen Sie neben Ihrem professionellen Austausch auch die Schönheit unserer Gegend. Unsere lebendige Altstadt, die Reblandschaft und eben den sagenhaften Fluss sowie den Munot, wo Sie mir nochmals begegnen werden. Allerdings mit Hörnern auf dem Kopf und beschäftigt mit Vielweiberei. Es ist ein langer Brauch, dass der Hirschtier der Dammhirschkolonie im Munotgraben den Namen des Stadtpräsidenten trägt – und er trägt ihn mit Fassung, wie Sie unschwer feststellen werden.

In diesem Sinn einen schönen Aufenthalt und viel Vergnügen in unserer Region!

Begrüßung

Rudolf Dietrich

Oberzolldirektor, Eidgenössisches Finanzdepartement EFD, Bern

Es ist mir eine Freude und Ehre, Sie in der Schweiz willkommen heißen zu dürfen. Zum zweiten Mal darf der Schweizer Zoll im Auftrag des Europäischen Forums für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuer und Zoll den Zollrechtstag in der Schweiz organisieren. Das erste Mal 2002 in Basel, am klassischen „Tor zur Schweiz“.

Schaffhausen

Auch Schaffhausen bzw. seine Umgebung ist traditionell ein „Tor zur Schweiz“. Basel und Schaffhausen sind 1501 gleichzeitig in die Eidgenossenschaft eingetreten. Geografisch gesehen handelt es sich um eine schweizer Insel in Deutschland (nördlich des Rheins und vollständig von Deutschland umgeben). Etwa 40% aller schweizer Einfuhren und gut 30% der Ausfuhren finden mit Deutschland statt. Als zolltechnische Besonderheit in der Nähe lässt sich die deutsche Exklave Büsingen als Zollanschlussgebiet der Schweiz erwähnen – bestes Anschauungs- und Exerzierfeld für Zolljuristen. Im Staatsvertrag von 1964 sind recht kausalistisch die großen Fragen von heute detailliert geregelt: Freihandel, Personenfreizügigkeit, Rechtshilfe usw. Beispiel: Die Zahl der gleichzeitig in Büsingen anwesenden uniformierten und bewaffneten Schweizer Beamten darf 10 nicht übersteigen!

„Sicherheit und Freihandel“

Der Titel der Veranstaltung bringt das Spannungsfeld, in dem wir leben und der Zoll seine Aufgabe zu erfüllen hat, in Kurzform auf den Punkt.

Die Menschen werden immer mobiler. Sie möchten reisen und Grenzen überschreiten. Und die Wirtschaft ist darauf angewiesen, dass es im grenzüberschreitenden Handel zu möglichst wenig Verzögerungen kommt. Exportfirmen brauchen Freihandel. Das gilt insbesondere für die Schweiz, die bekanntlich jeden zweiten Franken im Ausland verdient.

Die Menschen wollen aber auch Sicherheit. Sie wollen keine gesundheitsschädigenden Stoffe in Lebensmitteln, keine gefälschten Medikamente, kein Gammelfleisch, keine verbotenen Waffen, keine Kriminellen. Auch die Wirtschaft will mehr Sicherheit: Unternehmen wollen keine Fälschungen ihrer Produkte und sie wollen einen verlässlichen und sicheren Partner im grenzüberschreitenden Warenverkehr.

Die Herausforderung, die bald letzte Zollgrenze in West- und Zentraleuropa so zu bewirtschaften, ich sage absichtlich nicht „verwalten“, dass die Wirtschaft hüben und drü-

ben sie nicht bemerkt oder zumindest nicht als Hindernis wahrnimmt, ist die gewaltige Herausforderung der Zollverwaltungen.

Die Wirtschaftspartner wollen heute bei jeder Neuerung einen Mehrwert sehen, in Form von Erleichterungen in der Anmeldung, mehr Tempo in der Abwicklung, weniger Kosten usw. Dies ist verständlich, denn jede Neuerung bedeutet auch bei ihnen vorerst einmal Investition (und damit Kosten). Dieses Spannungsfeld spüren wir stark bei der Umsetzung unserer zahlreichen Projekte, wie z.B.

- ZVE
- E-dec easy
- VZI
- AEO
- Web-dec usw.

Eine Erwartungshaltung besteht auch bei den Themen „Sicherheit“ und „Freihandel“.

Im Bereich „Sicherheit“ muss es deshalb darum gehen, sich auf Machbares zu beschränken, das auch tatsächlich die Sicherheit verbessert. Eine 100%ige Sicherheit kann es nicht geben, ebenso wenig eine Garantie dafür, und schon gar nicht eine durch die Zollbehörden, wenn es um die Sicherheit der Flugfracht geht. Aber der Zoll ist aufgerufen, seine Daten und Kenntnisse mit den Flugsicherheitsbehörden auszutauschen und bestmöglich zu nutzen, um zu mehr Sicherheit beizutragen. Eine solide Risikoanalyse ist dabei das A und O. Die Herausforderung ist durch konkrete Vorfälle gestellt.

Den Bereich „Freihandel“ will der Schweizerische Bundesrat mit einem ambitionierten Programm ausbauen und die Zahl der bilateralen Freihandelsabkommen innerhalb weniger Jahre verdoppeln. So offensichtlich erstrebenswert der Freihandel ist, so zwingend ist er auch mit Mehraufwand für die Unternehmen und die Verwaltung verbunden. Die ermächtigten Ausführer brauchen spezielles Know-how, von der Verwaltung wird Information und Betreuung der Firmen verlangt, die ausländischen Partner erwarten korrekte Umsetzung und verlangen vertragsgemäß Nachprüfungen durch die Zollverwaltungen des Exportlandes.

Spannungsfelder machen unser Leben spannend. Sie zu meistern und das bei zunehmendem Verkehr und Aufgaben, aber abnehmendem Personal, ist eine echte Herausforderung, die wir gerne annehmen.

Dank

Ein herzlicher Dank geht an das Europäische Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll (EFA) für das Vertrauen, diese bedeutende Veranstaltung an die Schweiz zu vergeben. Ebenfalls an das OK bestehend aus Schaffhauserland Tourismus, Frau Edelmann, der Firma MIC Logistik AG, Frau Ogg, unseren Mitarbeitenden vom Zoll, namentlich der Herren Frei und Scharrer und all die vielen anderen, die im Hintergrund wichtige Unterstützung leisten.

Grußwort

Dr. Lukas Briner
Direktor der Zürcher Handelskammer

Es freut mich sehr, hier in Schaffhausen auf dem ursprungszeugnisrechtlichen Hoheitsgebiet der Zürcher Handelskammer ein paar Grußworte an Sie richten zu dürfen. Es scheint mir allerdings, dass Sie durch verschiedene prominente Persönlichkeiten bereits recht ausführlich oder, wie man heute sagt, nachhaltig willkommen geheißen worden sind und eigentlich nicht nach einer weiteren Begrüßung dürsten. So will ich denn meinen Gruß in ein einfaches, zürichdeutsches „Grüezi mitenand“ zusammenfassen und meinem Wunsch Ausdruck geben, dass diese Tagung für Sie alle sowohl in fachlicher als auch in kollegialer Hinsicht zu einem Gewinn werden möge.

Es ist für die Zürcher Handelskammer eine Ehre, an Ihrem Anlass als Sponsorin aufzutreten. Sie tut dies freilich eher selten, denn für größere Veranstaltungen ist sie oft ihrerseits auf finanzielle Unterstützung angewiesen, so etwa für eine Ausstellung Anfang September dieses Jahres in Zürich, an welcher Schulkinder durch tätiges Erproben einfacher Versuchsanordnungen für technische Berufe begeistert werden sollen, damit später nicht alle Juristen werden wie der Sprechende oder Ökonomen, Psychologen oder Zollbeamte.

Im Rahmen unserer beschränkten Möglichkeiten versuchen wir stets, etwas Sinnvolles zu tun – an jener Ausstellung für Kinder und an der heutigen Veranstaltung für Sie. Die Industrie- und Handelskammern in der Schweiz sind, im Gegensatz zu allen unseren Nachbarländern mit Ausnahme Liechtensteins, privatrechtliche Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft. Deshalb müssen sie um jede Mitgliederfirma und um jeden Franken kämpfen und befinden sich damit ausnahmsweise in einer ähnlichen Lage wie die Gewerkschaften, deren Einsatz für die Arbeitnehmenden meist auch jenen nützt, die keine Beiträge zahlen. Dafür genießen die schweizerischen Kammern ein großes Stück Freiheit und Unabhängigkeit. Es gibt in der Schweiz keinerlei Kammergesetzgebung; die Kammern sind Vereine nach dem schweizerischen Zivilgesetzbuch.

Die Hauptaufgabe der Zürcher Handelskammer besteht im Eintreten für möglichst gute wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen; als wichtigste Nebenaufgabe sind wir vom Staat – oder genauer: vom Bund – mit der Ausstellung von Ursprungszeugnissen im nicht präferenziellen Bereich betraut. Das war nicht immer so: Unser früherer Chef der Beglaubigungsabteilung pflegte stolz eine Bußenverfügung aus dem frühen letzten Jahrhundert zu präsentieren. Damals wurde unsere Kammer mit einer Geldbuße belegt, weil sie die Bitte einer Exportfirma erhört und ihr bescheinigt hatte, bestimmte von ihr ins Ausland gelieferte Waren hätten schweizerischen Ursprung. Ein Zollamt im fernen Asien hatte eben unerbittlich einen Stempel der Chamber of Commerce am Herkunfts-

ort der Ware verlangt. Die Kammer beging mit ihrer Hilfsbereitschaft eine Art Amtsanmaßung nach damaligem Recht, doch weil sich derartige Probleme zu häufen begannen, erhielten die Handelskammern schließlich die offizielle Kompetenz, Ursprungsbezeugungen auszustellen. Dies tun wir bis heute und obwohl aufgrund der wachsenden Zahl von Freihandelsabkommen immer mehr Staaten aus unserem Zuständigkeitsbereich entschwunden sind, haben die beglaubigten Waren wertmäßig – mit Einbrüchen in Krisenzeiten wie der jüngsten – kontinuierlich zugenommen. Dies hat uns erlaubt, die Gebühren trotz gestiegener Kosten seit vielen Jahren konstant zu halten. Und weil wir unter allen schweizer Kammern die meisten Ursprungszeugnisse ausstellen, können wir dank der niedrigsten Stückkosten auch einen etwas günstigeren Tarif anwenden.

Als wichtige Dienstleistung an unserer Exportwirtschaft betrachten wir auch die Carnets A.T.A.; auch in diesem Bereich nimmt die Kammer in Zürich den Spitzenplatz ein. Die Schweiz ist ein enorm exportabhängiges Land: Sie muss jeden zweiten Franken ihres Volkseinkommens über ausländische Märkte erwirtschaften und ist dennoch nicht Mitglied der EU, wie Sie wissen. Deshalb gehört sie auch weltweit zu jenen Ländern, in welchen besonders viele dieser Zollbürgschaften nachgefragt werden.

Wo immer in unserem Land wir uns gerade aufhalten: Uns Schweizern sind die Grenzen stets nah; ob sie uns auch nahe stehen in einem emotionalen Sinn, ist eine andere Frage. Viele machen fast täglich eine „Grenzerfahrung“ – die einen empfinden sie als positiv, die anderen weniger. Die Schweizerinnen und Schweizer lieben es, sich von jenen jenseits der Grenzen abzugrenzen. Aber dies gilt nicht nur für die Landes-, sondern auch und erst recht für die internen Sprach- und sogar für die Kantonsgrenzen. Die beiden letzteren sind zwar Grenzen ohne Zölle, aber erst seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahr 1848. Vorher gab es eine Vielzahl von Straßen-, Brücken- und Grenzzöllen auf kleinstem Raum, bis dann die Kompetenz zur Zollerhebung mit der neuen Bundesverfassung an den Bund überging und an die Landesgrenze verschoben wurde. Und auch dort sind die Zölle heute für schweizer Waren im Verkehr mit Europa verschwunden respektive durch die Mehrwertsteuer ersetzt worden. Mancher Reisende glaubt noch immer, er zahle am Zoll tatsächlich Zoll, obwohl er in Wirklichkeit Mehrwertsteuer entrichtet.

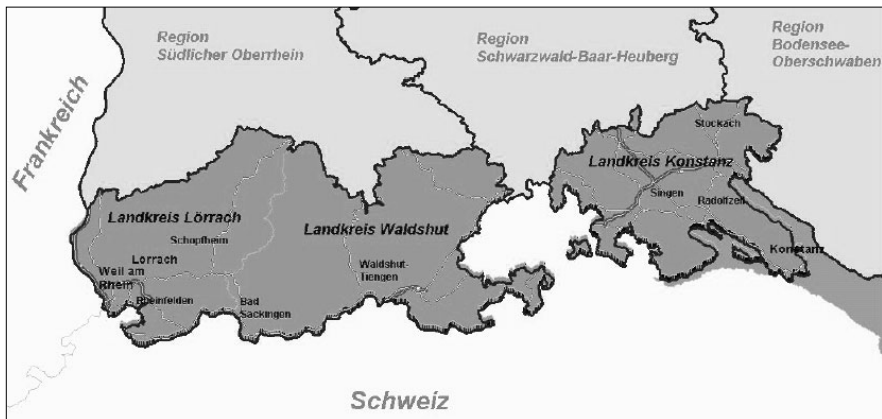
Ein etwas gespaltenes Verhältnis haben viele Schweizer zu einem kleinen luxemburgischen Dorf mit 400 Einwohnern namens Schengen. Denn obwohl unser Land nicht Mitglied der EU ist, ist es am Abkommen von Schengen beteiligt, welches das genannte Dorf ins Scheinwerferlicht der Geschichte gezerrt hat. Dieses Abkommen hat des Schweizers Grenzerfahrung nochmals verändert. Unsere Kammer hat sich politisch sehr stark für den Beitritt zum Schengenraum eingesetzt und ist nach wie vor von diesem Konzept überzeugt. Für jenen Teil der Bevölkerung, der nicht häufig aus beruflichen oder privaten Gründen die Grenze überschreiten muss, sind dessen Vorteile freilich weniger augenfällig als für die Bewohner der EU-Staaten. Sie empfinden es als keine epochemachende Erleichterung, wenn sie an der Grenze zwar nicht mehr ihren Personalausweis

oder Pass präsentieren müssen, aber dennoch nach zu besteuender Ware gefragt und deshalb aufgehalten werden. Besonders seltsam sind die Auswirkungen von Schengen am Flughafen Zürich, wo ich in meiner Eigenschaft als Vizepräsident des Verwaltungsrats zur Umsetzung der Schengen-Vorschriften mit Investitionen in dreistelliger Millioenhöhe konfrontiert war. Durch aufwendige technische Maßnahmen müssen sog. Schengen-Passagiere von Nicht-Schengen-Passagieren hermetisch abgesondert werden, als gälte es, Trinkwasser von Brauchwasser zu trennen. Dies alles, um dem Schengen-Fluggast den Grenzübertritt ohne Ausweiskontrolle, auf den er Anspruch hat, zu ermöglichen – auf dass er dann am Gate nicht selten dennoch einen Ausweis zücken und seine Identität nachweisen muss. Oftmals sind eben auch Erleichterungen im Endeffekt ziemlich kompliziert. Letztlich ist dies in den hohen Ansprüchen von uns allen begründet: Wir wollen Freiheit und gleichzeitig Sicherheit – sowohl im Personen- als auch im Warenverkehr. Mit Sicherheit und Freihandel befassen Sie sich an dieser Tagung, wenn auch in einem viel weiteren Sinn. Was die Regierungen und Behörden, die Sie vertreten, in diesen Bereichen tun oder auch unterlassen, interessiert uns als Handelskammern natürlich sehr. Gerade das kleine, aber weltoffene Land Schweiz hat ein eminentes Interesse daran, dass der weltweite Freihandel möglichst ungehindert abgewickelt werden kann und dennoch hohe Sicherheitsstandards in allen Bereichen eingehalten werden können. Es freut mich, dass Sie Ihre Gedankenarbeit in diesem Jahr gerade in unserem Land und erst noch in unserem Kammergebiet leisten, und ich wünsche Ihnen zwei erfreuliche Tage in Schaffhausen.

Thesenpapier Sicherheit und Freihandel im Grenzraum

Dr. Uwe Böhm
IHK Hochrhein-Bodensee, Konstanz und Schopfheim

Wichtiger wirtschaftlicher Waren- und Dienstleistungs-Austausch an der Deutsch-Schweizer Grenze darf nicht durch Bürokratie behindert werden!



Im Folgenden werden einige Eckpunkte der Wirtschaftsbeziehungen Baden-Württemberg-Schweiz aufgeführt:

Die wichtigsten Exportmärkte 2010 ¹⁾ für Baden-Württemberg (vgl. Deutschland in Klammern)

1. Platz: 8,9% USA (Platz 2)
2. Platz: 8,3% Frankreich (Platz 1)
3. Platz: 8,2% Schweiz (Platz 9)

Die wichtigsten Importmärkte 2010 ¹⁾ für Baden-Württemberg

1. Platz: 9,2% Schweiz
2. Platz: 8,2% USA
3. Platz: 8,2% Frankreich

1) Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 2010.

Weitere Wirtschaftsbeziehungen

Es gibt auch einen regen Austausch im Bereich Arbeitskräfte: Anzahl der Berufspendler aus Deutschland in die Schweiz²⁾ ca. 48.000/Jahr, davon 38.000 aus Region Hochrhein-Bodensee. Zum Vergleich: Berufspendler aus Frankreich in die Nordwestschweiz ca. 33.000/Jahr.

Die Binnenhäfen zusammengefasst unter „RheinPorts“ (Basel-Mulhouse-Weil am Rhein) schlugen 2010 rund 12,3 Mio. t Güter um, davon in den Schweizer Rheinhäfen 5,3 Mio t²⁾.

Lkw-Aufkommen Basel/Weil am Rhein (LK Lö):

- in die Schweiz: 1.600 Lkw/Tag
- aus der Schweiz: 2.200 Lkw/Tag

Lkw-Aufkommen Thayngen/Bietingen (LK KN):

- in die Schweiz: 900 Lkw/Tag
- aus der Schweiz: 900 Lkw/Tag

Lkw-Aufkommen Koblenz/Waldshut (LK WT):

- in die Schweiz: 650 Lkw/Tag
- aus der Schweiz: 350 Lkw/Tag

Besonderheiten

Aus der exklusiven geografischen Lage der IHK Hochrhein-Bodensee ergeben sich einige Besonderheiten. Die IHK Hochrhein-Bodensee ist Schwerpunktkammer „Schweiz“ im IHK-Verbund und im Netzwerk „Enterprise Europe Network“ (üblicherweise mehr als 1.000 Anfragen/Jahr zu schweizspezifischen Themen).

Darüber hinaus gibt es auch aus zollrechtlicher Sicht am Hochrhein einige Besonderheiten. Aktuell gilt (noch) im Grenzverkehr der Sonderfall „Lex Hochrhein“: Für Fahrten in die Schweiz oder durch die Schweiz können Spediteure die Zollverfahren an der Grenze eröffnen (T1/T2), zurzeit bedeutet das in Weil am Rhein in Richtung N/S rund 250-350 eröffnete Verfahren/Tag. Der Übergang Weil am Rhein ist die Hauptverkehrsachse in N/S-Richtung Italien/Schweiz, bekannt durch die Rundfunk-Staumeldungen, unter 4 km wird er meist schon gar nicht mehr angekündigt. Viele „europäische“ Speditionen haben oft Versandabteilungen für „Drittlandsverzollungen“ aufgelöst und bedienen sich der Infrastruktur durch Zolldeklaranten vor Ort. Dies wird mit der Fertigstellung der neuen Grenzzollanlage und der Einführung des sog. Transito-Schnellverfahrens nicht mehr möglich sein.

2) Quelle: Bundesamt für Statistik der Schweiz, 2010.

In der Region gibt es Zollämter in Doppelfunktion. So ist z.B. das Grenzzollamt Waldshut-Tiengen Grenz- und Binnenzollamt. Von besonderer Bedeutung auch angesichts o.g. wirtschaftlicher Verflechtungen ist der „kleine Grenzverkehr“ für Handwerker usw. Diese beruhen auf schon historischen Sonderregelungen durch Deutsch-Schweizer Abkommen, z.B. von 1936 und 1961. Es gibt zum Bahnverkehr sogar ein Abkommen von 1875 zwischen dem Großherzogtum Baden und der Schweiz. Als „kleiner Grenzverkehr“, zumindest was die Frequenz des Zollübertritts angeht, ist auch der Einkaufsverkehr zu betrachten. In der Region werden je nach Berechnung rund 400-700 Mio. Euro Umsatz generiert, der mittlere Kassenbon beläuft sich dabei auf unter 30 Euro pro Einkauf. Entsprechend staut es sich am Übergang für das Abstempeln der Ausfuhr- und Abnehmerbescheinigung für Umsatzsteuerzwecke.

Einige „besondere“ Grenzprobleme

Die Situation stellt sich allerdings nicht ganz so unbekümmert dar, wie es auf den ersten Blick aussieht. Immer wieder tauchen besondere „Grenzprobleme“ auf bzw. drohen den wirtschaftlichen Austausch zu lähmen. Die vereinfachten Regelungen sind überlebenswichtig für regionale Unternehmen, entsprechend groß ist die Betroffenheit und das Interesse an der aktuellen Diskussion über die 1.000-Euro-Grenze für Ausfuhranmeldungen. Mit der Reduzierung des Zollpersonals auf Schweizer Seite ergeben sich Umwegverkehre durch Herunterstufung der kleineren Grenzübergangsstellen und damit Schließung für den Warenverkehr.

Das Thema Voranmeldefristen (summarische Eingangs-/Ausgangsmeldungen) wurde rechtzeitig angegangen, die Schweiz gilt als sicher. Damit entfallen diese z.B. für den Lkw-Verkehr. Die Schweiz ist weiterhin im Schengenraum Teilnehmer; der AEO-Status wird gegenseitig anerkannt.

Probleme gibt es dann im Detail bei formalen Vorgängen. Ein Beispiel ist, dass es in der ATLAS-Software nicht möglich ist, bei der Einfuhr aus der Schweiz eine Anmeldung mit diversen Empfängern zu erstellen. Nach Ablauf der Übergangsfrist würde das heißen, dass bei Sammelsendungen mit vielen Empfängern – ein Lkw kann locker mehr als 100 Empfänger haben – auch mehr als 100 Anmeldungen zu machen wären, ganz zu schweigen von dem Aufwand der Zollmitarbeiter, die dann mehr als 100 Vorgänge pro Lkw aufrufen müssten.

Aber auch die Schweizer Seite erschwert Bewilligungen für Periodische Sammelanmeldungen (PSA) z.B. für Massengüter wie Kies oder Sand. Das heißt, in E-dec müssen für die Einfuhr in die Schweiz genaue Angaben elektronisch eingegeben werden. Bisher war für viele Unternehmen aus der Massengutbranche hier eine monatliche Zusammenstellung möglich. Dann sind auch die Wiegedaten usw. vorhanden.

Eine weitere Besonderheit, die viel Kopfzerbrechen bereitet, sind die sich aus den bilateralen Verträgen EU-Schweiz in der Schweiz ergebenden flankierenden Maßnahmen:

Für die Dienstleistungserbringung in der Schweiz, z.B. Verkauf einer Anlage mit anschließender Installation, muss der Anbieter 8-Tage-Voranmeldefristen einhalten, was im heutigen flexiblen Wirtschaftsleben fast unmöglich wird. Darüber hinaus werden Kautionsregelungen in Höhe von 10.000 SFr eingeführt, d.h. eine Bürgschaft für evtl. anfallende Geldbußen bei Verstößen. Erschwert wird die Einhaltung durch die Besonderheit kantonaler Mindestlöhne. Dazu handeln und interpretieren die kantonalen Kontrollbehörden unterschiedlich, sodass man aus dem korrekten Ablauf in einem Kanton nicht zwangsläufig auch auf den korrekten Ablauf in einem anderen Kanton schließen kann. Hier gibt es sicher noch Anpassungsbedarf. Wir versuchen, durch den regelmäßigen Austausch „Wirtschaft trifft Zoll“ mit der deutschen und schweizerischen Zollverwaltung und durch Seminare „Arbeiten in der Schweiz: Bau – Montage – Dienstleistungserbringung“ – mit jeweils immer über 100 Teilnehmern stets gut besucht – die notwendigen Informationen zu vermitteln. Dabei können wir immer auf die Unterstützung der Zollverwaltungen, dem SECO und dem Bundesamt für Migration zählen. Alle sind letztlich an einer Lösung interessiert, denn bei einem gegenseitigen Warenaustausch Deutschland/Schweiz im Volumen von ca. 74 Mrd. Euro darf man nicht alles so negativ sehen.³⁾

„EU-Lissabon-Strategie“/„Europa-2020-Strategie“

Dennoch am Schluss noch eine kleiner Aufruf – ich erinnere an die „EU-Lissabon-Strategie“: 2010 soll Europa zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Und daran anschließend die „Europa-2020-Strategie“: Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung. Dabei wird explizit darauf hingewiesen, dass die KMUs das Rückgrat der Wirtschaft sind. Mehr als 90% haben weniger als 10 Mitarbeiter. Dies sollten wir uns bei unserem Tun immer vergegenwärtigen.

3) Quelle: GTAI.

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen aus Sicht der deutschen Zollverwaltung

Rudolf Erb

Abteilungsdirektor, Bundesfinanzdirektion Nord

Ausgangslage

Die Zollsicherheitsinitiative der Europäischen Union strebt bei Zollkontrollen von Waren, die in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden, einen europaweit einheitlichen Standard an. Dieser erfordert ein gleichwertiges Kontrollniveau und eine harmonisierte Anwendung der Zollkontrollen durch die Mitgliedstaaten, wobei die Verantwortung für die Durchführung dieser Kontrollen bei den Mitgliedstaaten verbleibt. Die Kontrollen müssen auf gemeinsamen Normen und Risikokriterien für die Auswahl der Waren und Wirtschaftsbeteiligten beruhen, um die Risiken für die Gemeinschaft und ihre Bürger sowie für die Handelspartner der Gemeinschaft gering zu halten. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben daher einen gemeinschaftsweiten Rahmen für das Risikomanagement geschaffen, damit wirksame Prioritäten gesetzt und Mittel effizient zugewiesen werden können sowie das richtige Gleichgewicht zwischen Zollkontrollen und Erleichterungen für den rechtmäßigen Handel gewahrt bleibt. Die Mitgliedstaaten sollen dadurch aber nicht davon abgehalten werden, im Einzelfall außerhalb dieses Risikomanagements Stichprobenkontrollen bei Waren vorzunehmen.¹⁾ Ebenfalls unberührt von dem gemeinschaftsweiten Rahmen bleibt die bisherige nationale Risikoanalyse.

Wie sollen diese Ziele erreicht werden?

Neben dem Prinzip der sicheren Lieferkette (AEO) ist eine Sicherheitsbewertung aller Warenbewegungen automatisiert und europaweit mit risikoorientierten Kontrollen herbeizuführen. Dazu ist erstens eine Verpflichtung zur Abgabe von Vorab-Anmeldungen über das Eintreffen oder Verlassen aller Waren eingeführt worden, die in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden. Es erfolgt eine europaweite Risikoanalyse auf Grundlage eines einheitlichen Datenkranzes und gleicher Kriterien. Davon ausgenommen werden „Nonstop“-Beförderungen durch das Zollgebiet ohne Halt auf dem Luftweg oder dem Seeweg.

Zweitens müssen diese Anmeldungen in elektronischer Form vorliegen, bevor die Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden oder dieses verlassen. Freizo-

1) ABl. L 117, S. 13 Abs. 2 vom 4.5.2005.

nen sind einzubeziehen, damit keine Sicherheitslücken entstehen.²⁾ Durch den schnellen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission wird ein gemeinsames System geschaffen, das den rechtzeitigen und effizienten Zugriff auf diese Informationen und deren Auswertung ermöglicht.³⁾

Gesetzliche Grundlagen

Mit VO (EG) Nr. 648/2005 vom 13.4.2005⁴⁾ wurden die erforderlichen Änderungen des Zollkodex herbeigeführt, insbesondere die Art. 36a ff. und Art. 182a ff. über die Verpflichtung zur Abgabe von summarischen Anmeldungen bei der Einfuhr und der Ausfuhr vor dem Verbringen der Waren eingefügt. Die Verpflichtungen gelten auch bei Verbringen von Waren in eine Freizone oder das Freilager entsprechend Art. 176 Abs. 2 ZK. Die Verpflichtung zur Abgabe von summarischen Vorab-Anmeldungen in elektronischer Form ist mit Wirkung vom 1.7.2009 in Kraft getreten. Zu diesem Starttermin wurde später eine Übergangsfrist von 18 Monaten gewährt, weil sich bei der Umsetzung unerwartete Verzögerungen ergeben hatten, die mit der Komplexität der Verfahren und den erforderlichen Investitionen in die Systeme zur automatischen Datenübertragung begründet wurden.⁵⁾ Die erforderlichen Durchführungsbestimmungen, insbesondere die Festlegungen zum Datenkranz der Vorab-Anmeldungen in Anhang 30A, wurden mit VO (EG) Nr. 1875/2006 vom 18.12.2006 erlassen.⁶⁾

Summarische Eingangsanmeldung

Allgemeines

Vor dem Verbringen von Waren in das Zollgebiet der Gemeinschaft ist bei der ersten Eingangszollstelle eine summarische Vorab-Anmeldung zu Sicherheitszwecken (summarische Eingangsanmeldung) abzugeben (Art. 36a ZK).

Dies gilt auch für Waren, die von außerhalb des Zollgebiets unmittelbar in eine Freizone verbracht werden (Art. 176 Abs. 2 Unterabsatz 2 ZK).

2) ABl. L 117, S. 14 vom 4.5.2005, Abs. 7.

3) ABl. L 117, S. 13-14 vom 4.5.2005, Abs. 2-7.

4) ABl. L 117, S. 13 vom 4.5.2005.

5) ABl. L 91, S. 14 vom 3.4.2009.

6) ABl. L 360, S. 64ff. vom 19.12.2006; weitere Änderungen erfolgten durch VO (EG) Nr. 312/2009 vom 16.4.2009, VO (EG) Nr. 414/2009 vom 30.4.2009, VO (EG) Nr. 169/2010 vom 1.3.2010 und VO (EG) Nr. 430/2010 vom 20.5.2010.

Fristen

Die summarische Eingangsanmeldung (ESumA) ist innerhalb der Fristen nach Art. 184a ZK-DVO⁷⁾ bei der Eingangszollstelle abzugeben. So gilt z.B. für die Containerfracht im Seeverkehr eine Abgabefrist von mindestens 24 Stunden vor dem Verladen im Abgangshafen (im Kurzstreckenseeverkehr gilt eine Frist von mindestens 2 Stunden).

Ausnahmen

Die Ausnahmen von der Verpflichtung zur Abgabe von einer ESumA sind in Art. 36a Abs. 1, Art. 38 Abs. 5 ZK und Art. 181c und 181d ZK-DVO geregelt. Fallgruppen sind z.B. die Linienverkehre zwischen zwei Orten der Gemeinschaft auf dem See- oder Luftweg. Ebenso muss für Waren, die mündlich oder konkludent angemeldet werden können oder die im Rahmen des Weltpostvertrags befördert werden, keine ESumA abgegeben werden.

Außerdem ist gemäß Art. 181d ZK-DVO für den Eingang von Waren aus der Schweiz, Liechtenstein, Norwegen und Andorra keine ESumA abzugeben. Dies ergibt sich für die Schweiz aus dem Abkommen vom 25.6.2009 zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Erleichterung der Kontrollen und Formalitäten im Güterverkehr und über zollrechtliche Sicherheitsmaßnahmen.⁸⁾

ESumA für alle beförderten Waren

Für alle beförderten Waren ist eine ESumA abzugeben. Mit Ausnahme der erwähnten „Nonstop“-Beförderungen auf dem Luft- und Seeweg müssen also auch die Waren angemeldet werden, die innerhalb der EU gar nicht abgeladen werden sollen. In Abgrenzung hierzu bezieht sich die Gestellungspflicht dagegen nur auf diejenigen Waren, die in einem Hafen entladen oder umgeladen werden sollen (Art. 189 ZK-DVO).

Summarische Ausgangsanmeldung

Allgemeines

Beim Verbringen von Waren aus dem Zollgebiet ist eine summarische Vorab-Anmeldung zu Sicherheitszwecken (summarische Ausgangsanmeldung) grundsätzlich nur dann abzugeben, wenn eine Ausfuhranmeldung nicht erforderlich ist (Art. 182a ZK).

Eine summarische Ausgangsanmeldung (ASumA) ist also insbesondere in Fällen der Wiederausfuhr von Nichtgemeinschaftswaren abzugeben, die sich nicht in einem Zoll-

7) Übersicht unter www.zoll.de > Fachthemen > Zölle > Erfassung des Warenverkehrs > Summarische Eingangsanmeldung (ESumA) > Fristen für die ESumA.

8) ABl. L 199, S. 24 vom 31.7.2009, ABl. L 232, S. 40 vom 3.9.2009 sowie ABl. L 36, S. 3 vom 10.2.2011.

verfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung befunden haben (Art. 841a Abs. 1 ZK-DVO), wenn hierbei die Abgabe einer Ausfuhranmeldung entbehrlich ist.

Ausnahmen

Die Ausnahmen von der Verpflichtung zur Abgabe von einer ASumA sind in Art. 182a Abs. 1 ZK und Art. 842a ZK-DVO geregelt und entsprechen den für die ESumA genannten Fallgruppen (Art. 592a ZK-DVO). Die Ausnahme für den Warenverkehr mit der Schweiz, Norwegen und Andorra gilt auch für die ASumA.

Keine ASumA ist zudem erforderlich, wenn eine elektronische Versandanmeldung die Sicherheitsdaten gemäß Anhang 30A ZK-DVO enthält, sofern die Bestimmungszollstelle auch die Ausgangszollstelle ist oder sich die Bestimmungszollstelle außerhalb des Zollgebiets der Gemeinschaft befindet. So können z.B. im gemeinsamen Versandverfahren mit der Schweiz Versandanmeldungen mit Sicherheitsdaten abgegeben werden, damit z.B. für den Ausgang aus dem Hamburger Hafen keine ASumA abzugeben ist.

Elektronische Anmeldung

Allgemeines

Die summarischen Vorab-Anmeldungen sind grundsätzlich elektronisch abzugeben (Art. 36b Abs. 2 und 182d ZK i.V.m. Art. 183 Abs. 1 ZK und Art. 842b ZK-DVO). Dies erfolgt in Deutschland über ATLAS-EAS⁹⁾ oder in Form einer Internetanmeldung (Internet-Eingangs-Ausgangs-SumA – IIA). Einzelheiten sind in der Verfahrensanweisung ATLAS geregelt.¹⁰⁾

Welche Daten in der ESumA und der ASumA anzugeben sind, ist dem Anhang 30A ZK-DVO und den dort aufgeführten Tabellen zu entnehmen.

Die Spezifikationen für die Teilnehmernachrichten zu ATLAS-EAS standen in Deutschland im Januar 2009 zur Verfügung (EDIFACT-Implementierungshandbuch). Tests zur Softwarezertifizierung konnten ab dem 19.5.2010 begonnen werden. Seit dem 27.6.2010 läuft der Echtbetrieb.

Anmeldepflichtiger

Nach Art. 36b Abs. 3 und 4 ZK kann die ESumA von folgenden Personen abgegeben werden:

- dem Beförderer (Art. 36b Abs. 3 ZK),
- dem Auftraggeber des Beförderers (Art. 36b Abs. 4 Buchstabe a) ZK),

9) ATLAS (Automatisiertes Tarif- und Lokales Zoll-Abwicklungssystem); EAS (Eingangs- und Ausgangs-SumA).

10) www.zoll.de/e0_downloads/atlas_verfahrensanweisung/index.html.

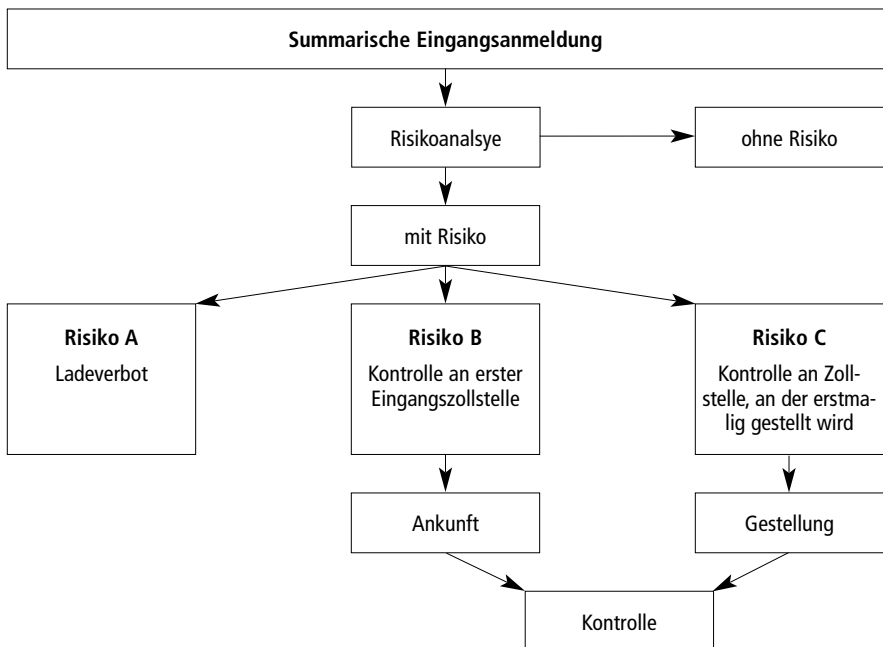
- jeder Person, die in der Lage ist, die Waren zu gestellen bzw. gestellen zu lassen (Art. 36b Abs. 4 Buchstabe b) ZK).

Nach Art. 181b ZK-DVO ist der Beförderer die Person, die die Waren in das Zollgebiet verbringt oder für die Beförderung der Waren in das Zollgebiet verantwortlich ist. Dies ist i.d.R. die Reederei, die Spedition, die Flugverkehrsgesellschaft oder das Eisenbahnunternehmen. Wenn keine der genannten Personen eine ESumA abgibt, ist der Beförderer dafür verantwortlich, dass die Pflicht zur Abgabe einer summarischen Anmeldung erfüllt wird.¹¹⁾

Risikoanalyse

Die Risikoanalyse im Sinne von Art. 184d Abs. 1 ZK-DVO für sämtliche beförderten Waren führt in Deutschland eine zentrale Stelle, das sog. Sicherheitsrisikoanalyseteam, durch. Die Analyse erfolgt grundsätzlich elektronisch. Bei Risikotreffern entscheidet das Sicherheitsrisikoanalyseteam über die zu treffenden Maßnahmen. Diese Stelle untersteht organisatorisch und fachlich dem Zollkriminalamt.

Wird ein Risiko identifiziert, kommen die in der folgenden Übersicht dargestellten Handlungsalternativen in Betracht:



11) DV Z 0601 Abs. 202; für die summarische Ausgangsanmeldung siehe Art. 182d Abs. 3 ZK.

Kontrollen

Beim Risiko A, also dem Ladeverbot, darf die Ware im Verladehafen nicht auf das Schiff geladen werden. Es bleibt also bei Ankunft des Verkehrsmittels zu überprüfen, ob das Verladeverbot eingehalten wurde.

Im Falle eines Risikos B führt die erste Eingangszollstelle, im Falle eines Risikos C, die Zollstelle, bei der die Waren gestellt werden, die Kontrolle durch.

Als Kontrollmaßnahmen kommen alle üblichen Maßnahmen von einer papiermäßigen Überprüfung bis zur vollständigen Kontrolle oder auch die Durchleuchtung mithilfe der Röntgentechnik je nach Lage des Einzelfalls in Betracht.¹²⁾

Übergangsphasen in Deutschland

Das Bundesministerium der Finanzen hat im ersten Halbjahr 2011 eine Reihe von Karenzregelungen getroffen.¹³⁾ Danach wurde im Ergebnis bis zum 30.4.2011 von der Zollverwaltung nicht beanstandet, wenn eine ESumA oder ASumA nicht abgegeben wurde. Die Beteiligten wurden jedoch auf ihre Verpflichtung zur Abgabe hingewiesen. Dies war aus zwei Gründen erforderlich geworden: Erstens hatten noch nicht alle Mitgliedstaaten ihre nationalen IT-Systeme bis zum 1.1.2011 fertig gestellt. Zweitens hatten noch nicht alle Wirtschaftsbeteiligten in diesen und anderen Mitgliedstaaten, darunter auch in Deutschland, ihre Anbindungen an die jeweiligen nationalen IT-Systeme hergestellt. Seit dem 1.5.2011 werden summarische Ein- oder Ausgangsmeldungen vom Beteiligten nachgefordert, sofern sie nicht bereits vor dem Verbringen in das oder aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft abgegeben wurden. Der Beteiligte kann diese nachgeforderten Meldungen elektronisch über ATLAS-EAS oder mittels einer Internetanmeldung (Internet-Eingangs-Ausgangs-SumA – IIA) abgeben.

Wird keine summarische Ein- oder Ausgangsanmeldung abgegeben, obwohl die gesetzliche Verpflichtung besteht, erfolgt grundsätzlich keine Abfertigung der Waren.¹⁴⁾

Ausnahmen hiervon sind nur noch dann zulässig, wenn der Beteiligte nachgewiesen hat, dass er rechtzeitig Anstrengungen unternommen hat, um die Anbindung an ATLAS-EAS sicherzustellen. Der Nachweis kann durch Vorlage bestimmter Dokumente bei der Bundesfinanzdirektion Nord geführt werden. Ein Antrag war allerdings bis spätestens 11.4.2011 zu stellen.¹⁵⁾

12) DV Z 0601 Abs. 226.

13) Erlass vom 21.12.2010 (Verfahrensweise bei Beginn der EU-Sicherheitsinitiative am 1.1.2011); Erlass vom 14.1.2011 (Summarische Ein- und Ausgangsanmeldungen); Erlasse vom 1.2.2011 und 28.2.2011 (Übergangsregelungen für die Abgabe summarischer Ein- und Ausgangsanmeldungen); Erlass vom 22.3.2011 (Summarische Ein- und Ausgangsanmeldungen).

14) Erlass vom 22.3.2011 (Summarische Ein- und Ausgangsanmeldungen), Abs. 2.

15) Ebenda Abs. 3 bis 6.

Erfahrungen während der Einführungsphase

Spektakuläre Aufgriffe auf Basis der Vorab-Anmeldungen hat es bislang meines Wissens in Deutschland noch nicht gegeben. Dafür dürfte es nach den geschilderten Übergangsregelungen auch noch etwas zu früh sein.

Als Erfolg werte ich jedoch, dass die Beteiligten ihre Verpflichtung zur Abgabe der Meldungen ernst nehmen. Dies lässt sich an der Zahl der eingegangenen Anmeldungen ablesen. Im April 2011 wurden in Deutschland etwas über 900.000 summarische Eingangsanmeldungen abgegeben. Das waren etwa 33% der insgesamt in der EU abgegebenen 2,7 Mio. Vorab-Anmeldungen. Die Zahlen sind in Deutschland von Januar bis April von Monat zu Monat stark angestiegen.

Es lässt sich also feststellen, dass die Zollverwaltung(en) und die Beteiligten mit den Regelungen zurecht kommen. Jedenfalls halten sich die Probleme in einem Rahmen, den ich als typisch bezeichnen würde für die Szenarien, bei denen zeitgleich neue IT-Anwendungen in Betrieb genommen und eine neue Art von Zollanmeldungen eingeführt werden. Damit sind zwangsläufig Probleme in der Anfangsphase verbunden. Die Abläufe und Routinen müssen sich erst einspielen und es tauchen nicht bedachte Komplikationen, aber auch Verbesserungsideen auf. Erlaubt sei an dieser Stelle auch der Hinweis, dass Systemveränderungen und Systemverbesserungen nicht mehr im nationalen Alleingang möglich sind, sondern regelmäßig der Absprache auf EU-Ebene mit entsprechenden Zeitläufen bedürfen.

An zwei Beispielen sei erläutert, welcher Art die Anfangsschwierigkeiten sein können.

Erstes Beispiel:

Unsicherheiten zeigten sich im Februar 2011 auf Teilnehmerseite. Durch verschiedene Teilnehmer wurden 35 Ankunftsmitteilungen im Sinne von Art. 184g ZK-DVO¹⁶⁾ für die Ankunft eines Schiffs abgegeben. Aus fachlicher und technischer Sicht ist jedoch nur eine einzige Ankunftsmitteilung¹⁷⁾ für ein Verkehrsmittel durch den Beförderer erforderlich. Die Verarbeitung der ersten Ankunftsanzeige wurde durch ATLAS-EAS erfolgreich durchgeführt. Die restlichen 34 Ankunftsmitteilungen wurden abgelehnt, da die Ankunft des Verkehrsmittels in den referenzierten Vorgängen bereits eingearbeitet war. Bedenkt man nun, dass für jede einzelne der pro Ankunftsmitteilung über 1.000 referenzierten ESumAs eine Ablehnungsnachricht erzeugt wurde, so bekommt man eine Vorstellung von der entstehenden Nachrichtenmenge. Auf Seiten von ATLAS-EAS kam es zu deutlich erhöhten Zustellzeiten. Der Softwarebetreiber konnte die Flut von Antwortnachrichten nicht verarbeiten.

16) In ATLAS-EAS: Ankunftsanzeige.

17) In der Ankunftsmitteilung kann auf die ESumA Bezug genommen werden durch die MRN oder den Entrykey. Der Entrykey besteht aus Kennzeichen des Beförderungsmittels und dem planmäßigem Ankunftsdatum/Uhrzeit; dieser wurde anfangs nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt.

Zweites Beispiel:

Es fiel auf, dass alle Nachrichten an einen nicht in Deutschland ansässigen Teilnehmer Fehlermeldungen erzeugten. Die Art des Fehlers ließ vermuten, dass in den Stammdaten des Teilnehmers eine nicht korrekte Angabe bei der X-400-Adresse vorlag. Dem für die Stammdatenpflege zuständigen IWM Zoll in Dresden war kein deutschsprachiger Ansprechpartner beim Teilnehmer mitgeteilt worden, sodass es zu Problemen in der Kontaktaufnahme kam. Das IWM Zoll hatte nach antragsgemäßigem Einpflegen der Stammdaten den Teilnehmer per E-Mail in deutscher Sprache über die Daten informiert. Es liegt nahe, dass aufgrund der Sprachbarriere keine Überprüfung der eingepflegten Daten durch den Teilnehmer stattgefunden hat. Bis mithilfe des Providers des Teilnehmers eine Korrektur der Daten erfolgen konnte, dauerte es über zwei Wochen.

Den Klassiker unter den Schwierigkeiten bildet natürlich die Frage der Datenqualität. Hier ist festzustellen, dass es sich um ein immer wiederkehrendes Problem bei Zollanmeldungen aller Art handelt, und zwar unabhängig davon, ob sie elektronisch oder in Papierform abgegeben werden. So kommen häufig unzureichende Warenbeschreibungen vor, auch wird kein namentlich Verantwortlicher eingetragen oder die Angaben zu den Entladeorten oder nachfolgenden Zollstellen sind fehlerhaft.

Nicht zuletzt kommt es auch immer noch zu Ausfällen im Nachrichtenaustausch zwischen den Systemen der Zollverwaltungen. Festzustellen ist, dass unser deutsches System ATLAS-EAS sehr stabil funktioniert.

Fazit

In Deutschland steht mit ATLAS-EAS seit dem 27.6.2010 ein gut funktionierendes System für die Abgabe der summarischen Vorab-Anmeldungen zur Verfügung. Mit den genannten Karenzregelungen ist es den Beteiligten bis auf wenige Ausnahmen gelungen, die Abgabe der elektronischen Meldungen bis zum 1.5.2011 zu realisieren.

Die noch vorhandenen Probleme stehen im Wesentlichen mit den typischen Anfangskomplikationen bei der Einführung neuer IT-Verfahren in Zusammenhang oder sind auf mangelnde Datenqualität zurückzuführen.

Um mit einem Bild zu schließen, könnte man den Start der im Jahr 2005 normierten und seit Beginn dieses Jahres praktizierten summarischen Vorab-Anmeldungen mit dem Starten eines großen Schiffsdiesels vergleichen. Dieser hat nach dem Start zunächst einige Male gestottert, ist inzwischen jedoch auf seine Solldrehzahl hochgefahren, läuft aber noch nicht immer hundertprozentig rund.

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen aus Sicht der Eidgenössischen Zollverwaltung

Serge Gummy

Abteilungschef, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern

Einleitung

Die Schweiz hat das Abkommen mit der EU über Zollerleichterungen und über die Zollsicherheit per 1.1.2011 ratifiziert.

Der Teil „Zollerleichterungen“ stammt praktisch unverändert aus dem Güterverkehrsabkommen von 1990. Der Bereich „Zollsicherheit“ ist neu. Er wurde in Teilbereichen bereits seit Juli 2009 angewandt. Seit dem 1.1.2011 wird er vollständig umgesetzt.

Die beiden Begriffe „Sicherheitsmaßnahmen“ und „Zollerleichterungen“ stehen eigentlich widersprüchlich zueinander: Mit „Sicherheitsmaßnahmen“ meint man in erster Linie wohl zusätzliche Pflichten für Zollbeteiligte und die Verwaltung. Spricht man allerdings von „Zollerleichterungen“, glaubt man darunter den Abbau von Pflichten zu verstehen.

Bewährtes erhalten – Neues nahtlos integrieren

Anlässlich der Verhandlungen mit der EU über Zollerleichterungen und Sicherheit hatten beide Parteien das Ziel, die gewonnenen Zollerleichterungen von 1990 so weit wie möglich zu erhalten. Mit der Nichtanwendung von Sicherheitsmaßnahmen im bilateralen Warenverkehr ist dies dann tatsächlich auch größtenteils gelungen. Für die Schweiz bedeutet das in konkreten Zahlen: kein zusätzlicher administrativer Aufwand für 80% der Einfuhren in die Schweiz und für 60% der Ausfuhren aus der Schweiz. Nur der direkte Warenverkehr mit Drittstaaten unterliegt den im Abkommen vorgesehenen drei Sicherheitsmaßnahmen, nämlich:

- die summarische Vorab-Anmeldung;
- die Risikoanalyse (es handelt sich um eine ausschließliche Aufgabe der Zollbehörden. Über dieses Thema wird mein Kollege Heinz Widmer, Leiter der Zollstelle Zürich-Flughafen, am Nachmittag berichten) sowie
- die Einführung des Status eines zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO).

Umsetzung der summarischen Vorab-Anmeldung in der Schweiz

Die Besonderheiten bei den Flughäfen in Zürich, Basel und Genf

Bekanntlich kann die Schweiz lediglich im Luftverkehr Waren direkt aus Drittstaaten empfangen und zwar über die Flughäfen Zürich, Genf und Basel-Mülhausen. Die beiden Letztgenannten haben außerdem noch eine Besonderheit, welche direkten Einfluss auf die Organisation der Vorab-Anmeldung hat:

- Genf liegt vollständig auf Schweizer Territorium, besitzt jedoch einen französischen Sektor mit einem direkten Ausgang nach Frankreich.
- Basel-Mülhausen hingegen liegt vollständig auf französischem Boden, verfügt jedoch über einen direkten Ausgang nach der Schweiz.

Paris und Bern haben sich deshalb im Vorfeld über die Aufgabenteilung einigen müssen, um sicherzustellen, dass keine Lücken im gemeinsamen Sicherheitsdispositiv entstehen. Es wurde jetzt vereinbart, dass die Sicherheitskontrollen in Genf durch die Eidgenössische Zollverwaltung und diejenige in Basel-Mülhausen durch die französische Zollverwaltung vorgenommen werden.

Wer ist verantwortlich für die summarische Eingangsvorab-Anmeldung auf den Flughäfen?

In der Schweiz haben wir diese Pflicht den sog. Handling Agents übertragen. Es handelt sich um fünf Firmen. Der Entscheid wurde vor allem aus verwaltungsökonomischen Gründen so gefällt. Die Eidgenössische Zollverwaltung wollte mit möglichst einfachen Mitteln die Übersicht über die eingehenden Sendungen erhalten. Die Verwaltung hat dabei insbesondere auch mitberücksichtigt, dass die anmeldepflichtigen Personen für diese summarischen Eingangsvorab-Anmeldungen extra ein elektronisches System dafür entwickeln mussten, was mit erheblichen Kosten verbunden war.

Das neue IT-System für die Eingangsvorab-Anmeldung ist ab übermorgen (1.7.2011) operativ! In der Zwischenzeit hatte sich die Eidgenössische Zollverwaltung für ihre Risiko-Analyse auf die von den Handling Agents zur Verfügung gestellten Air way bills und die dazugehörigen Begleitdokumente gestützt.

Wie sieht die Regelung der Ausgangsvorab-Anmeldung?

Für Sendungen nach Drittstaaten hat die Schweiz auf den 1.1.2011 ihre IT-Ausfuhrsysteme (e-dec Ausfuhr und das besondere Modul Ausfuhr im System NCTS) angepasst. Wird der Zollstelle eine Sendung mit Bestimmung in einem Drittstaat angemeldet, verlangt das System die Sicherheitsdaten gemäß Anhang 30A der Durchführungsverordnung zum Zollkodex. Damit wird dann automatisch die summarische Ausgangsvorab-Anmeldung für aus der Schweiz ausgeführte Sendungen erstellt.

Für den Versand von Waren, welche ohne vorherige Ausfuhrveranlagung angemeldet werden (d.h. von Waren, welche z.B. aus Zolllagern stammen) verlangt die Schweiz von der anmeldepflichtigen Person, dass die Sicherheitsdaten im System NCTS an die Zollstellen gemeldet werden. Wird kein klassisches Transitverfahren eröffnet – das ist insbesondere im Luftverkehr der Fall – muss die Ausgangsvorab-Anmeldung an ein besonderes Modul im NCTS übermittelt werden.

Schlussfolgerung nach 6 Monaten Erfahrung mit der Vorab-Anmeldung

Die Eidgenössische Zollverwaltung stellt fest, dass die neuen Vorschriften bis jetzt zu keinen nennenswerten negativen Auswirkungen geführt haben. Was allerdings noch stark verbessert werden muss, ist die Qualität der gelieferten Sicherheitsdaten. Dazu ein Beispiel: Pflichtfelder des IT-Systems werden einfach mit Punkten oder mit Leerschlägen gefüllt.

Die „Schonfrist“ bei der Ausgangsvorab-Anmeldung dauert noch bis Ende 2011. Wenn die anmeldepflichtigen Personen die Datenqualität nicht massiv verbessern, riskieren sie in nächster Zukunft, dass ihre Sendungen an der Ausgangsstelle des Sicherheitsraumes stehen bleiben bzw. zurückgehalten werden.

Was die sog. „indirekten“ Ausfuhren aus der Schweiz betrifft, d.h. Ausfuhren nach Drittstaaten über das EU-Territorium, so leitet die Schweiz in diesen Fällen die verlangten Sicherheitsdaten direkt an die vorgesehene EU-Ausgangszollstelle. Damit soll erreicht werden, dass die Waren beim Verlassen des EU-Gebiets nicht unnötig „gebremst“ werden.

Für Sendungen im Straßenverkehr steht, wie bereits vorher schon einmal gesagt, das allseits bekannte NCTS-System zur Verfügung.

Im Bahnverkehr – dabei ist insbesondere der ganze Verkehr nach den Seehäfen betroffen – sowie im Luftverkehr – dabei sind vor allem die unzähligen Sendungen der Kurierfirmen betroffen – werden die Sendungen nicht von einem elektronischen Transitverfahren begleitet.

Für die beiden letztgenannten Verkehre ist die Weiterleitung der geforderten Sicherheitsdaten (noch) nicht (elektronisch) möglich. Die Schweiz führt hier Gespräch mit der EU-Kommission. Man ist gemeinsam auf der Suche nach Lösungen, welche diese Verkehre nicht unnötig behindern und trotzdem die geforderten Sicherheiten gewährleisten. Dies dürfte allerdings noch etwas Zeit in Anspruch nehmen. „Gut Ding will bekanntlich Weile haben!“

Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft

Petra Herrmann
Panasonic Europe Ltd., Hamburg

Obwohl die „Carrier“ und die nationalen Zollverwaltungen den größten Handlungsbedarf durch die Einführung der summarischen Vorab-Anmeldung hatten, ging das Projekt nicht spurlos an Unternehmen vorbei. Als Verantwortliche für die Europäische Zollorganisation von Panasonic möchte ich Ihnen einen kurzen Abriss über unser Projekt und die Auswirkungen auf unsere integrierte Supply Chain geben.

Projekt

Gestartet haben wir November 2006 mit der ersten Information unseres europäischen Topmanagements für den geplanten Einführungstermin 1.7.2009.

- 2007 Analyse des Auswirkungen auf unsere Supply Chain
 - Datenelemente
 - Vergleich EU- und US-Anforderungen
 - „Roles and responsibilities“
 - Auswirkungen auf unsere internen Bestellsysteme (PSI)
 - für Fertigeräte aus Asien für unsere Sales-Organisationen und
 - für Komponenten für unsere EU-Fabriken

Wir erhielten in den Jahren 2007, 2008, 2009 durch den unklaren Einführungstermin kein „management-buy-in“. Erst im Februar 2010 nach erneuter Verschiebung zum 1.1.2011 hatten wir unser offizielles Kick-off in Japan. Nach Vorstellung des Projekts in der zentralen Panasonic Logistikorganisation (Corporate Global Logistics) in Japan haben wir uns entschieden, einen pro-aktiven Ansatz zu wählen und alle Panasonic-Lieferanten (von denen ca. 90% zum Konzern gehören) über die neuen Anforderungen zu informieren, um die Auswirkungen auf deren „outbound Logistik“ frühzeitig prüfen zu können. Einhellige Aussage bei den asiatischen Kollegen war: „Kein Problem, machen wir so wie für die USA.“ Es gab große Überraschungen als dann klar wurde, dass die EU mehr, andere und auch in anderer Form organisierte Daten verlangt.

Prozesse konzernintern

Alle Konzernlieferanten wurden „alarmiert“, dass sich in unseren automatisierten weltweit einheitlichen Orderprozessen die „Weekly SCM cycle time“ verschieben wird. Das

ist innerhalb unserer Supply Chain der wichtigste Zeitpunkt und heiß umkämpft, entscheidet er doch über „ownership of inventory“, „cost of stock“ und wer wann welchen Umsatz buchen darf.

Parallel zu dieser Information haben wir alle unsere Carrier (See und Luft) zentral angeschrieben, informiert und u.a. die folgenden Fragen gestellt, um die Auswirkungen bei unseren verbundenen konzerninternen Lieferanten in Asien zu prüfen:

- Welche Datenelemente des Anhangs 30A ZK-DVO werden von Panasonic ab dem 1.1.2011 zusätzlich angefordert?
- Wann muss Panasonic die Daten zur Verfügung stellen?
- In welchem Format werden diese Daten von Panasonic benötigt?
- Wird es einen Unterschied zu dem jetzigen Datenaustausch mit der jeweiligen Panasonic Organisation geben?

Noch bis Mitte 2010 haben wir von den meisten Carriern dazu keine Aussagen bekommen können.

Aktionen konzernextern

Für unsere Nicht-Konzern-Lieferanten haben wir alle Einkaufsabteilungen unserer Fabriken in der EU gebeten, die Einkaufsverträge in Abhängigkeit von den jeweiligen Lieferbedingungen zu überarbeiten, die Lieferanten mit entsprechend vorbereitetem Infomaterial auf die neuen EU-Anforderungen hinzuweisen und damit eine Just-in-time-Belieferung unserer EU-Produktionsstätten zum Jahresbeginn 2011 sicherzustellen.

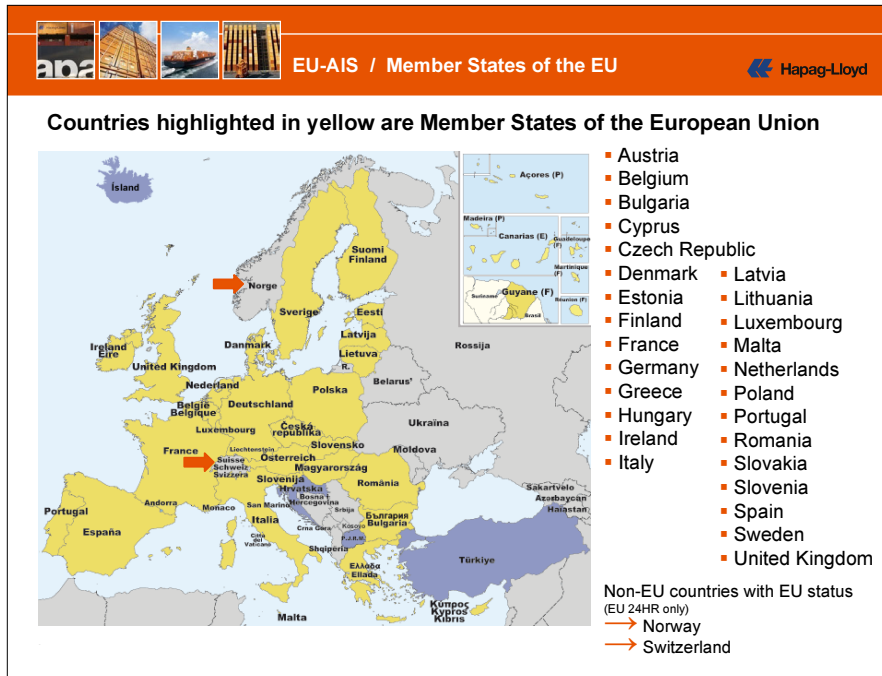
Auswirkungen auf unsere Supply Chain

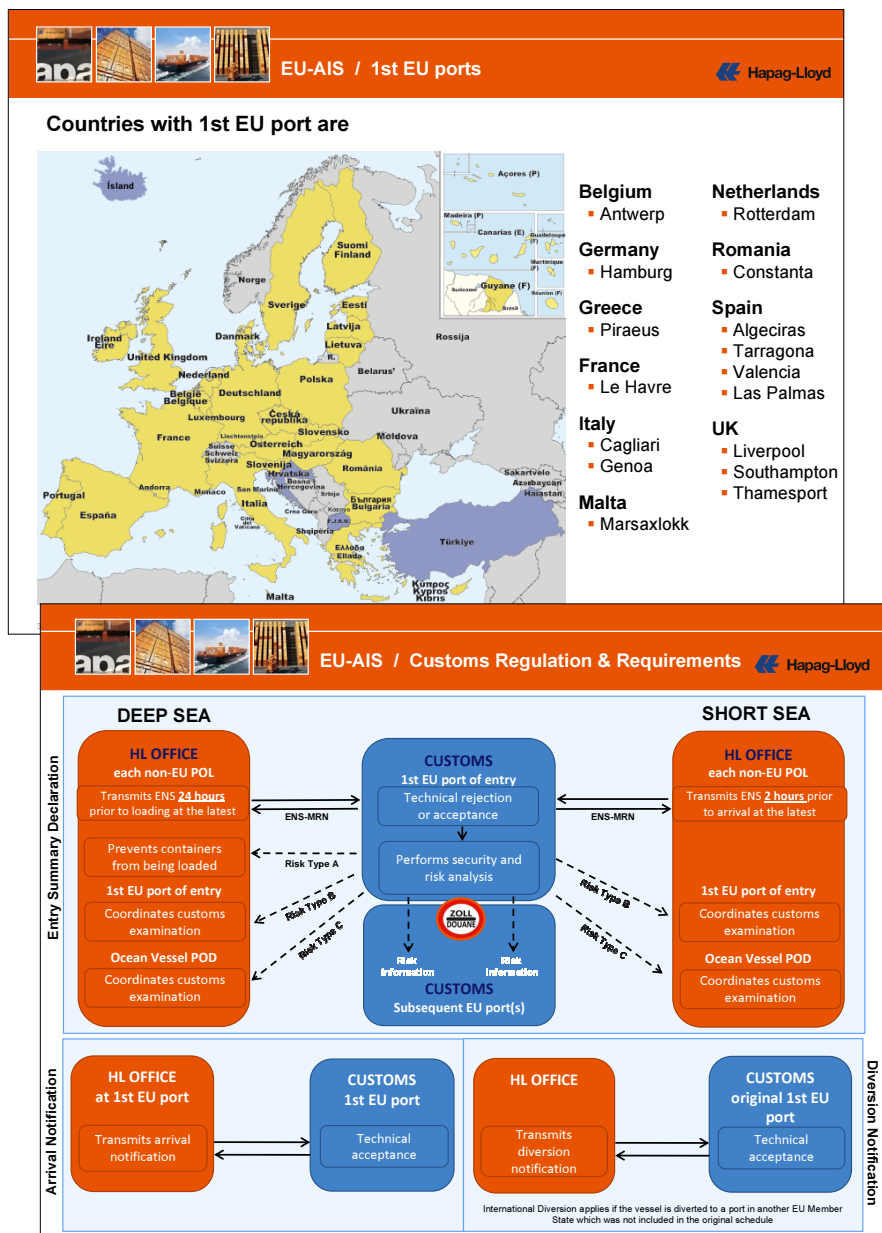
Neben der Umorganisation von Datenflüssen und der Änderung von einigen IT-Systemen war die wichtigste Auswirkung die Verlängerung der Container Yard (CY) cut off time. Die CY cut off time ist der Anmeldeschluss für den Container, damit er auf dem Schiff verladen werden kann. Sie betrug bis zur Einführung der „Vorab-Anmeldung“ 24 Stunden in den von uns genutzten Häfen. Danach für Japan 72 Stunden und für alle anderen unserer asiatischen Häfen 48 Stunden (für Feeder ports nur teilweise). Aufgrund dieser Änderung können wir nicht mehr alle Carrier einsetzen, da die „Fahrpläne“ nicht mehr zu unseren Produktionszyklen passen. Wir müssen nun unsere Volumina auf weniger Carrier verteilen, was laut Aussage unserer Logistik Einschränkungen in der Flexibilität bei begrenztem Platzangebot zur Folge hat. Um die ein bis zwei verlorenen Tage aufzuholen, haben wir verschiedene unserer Schiffsrouten ändern müssen.

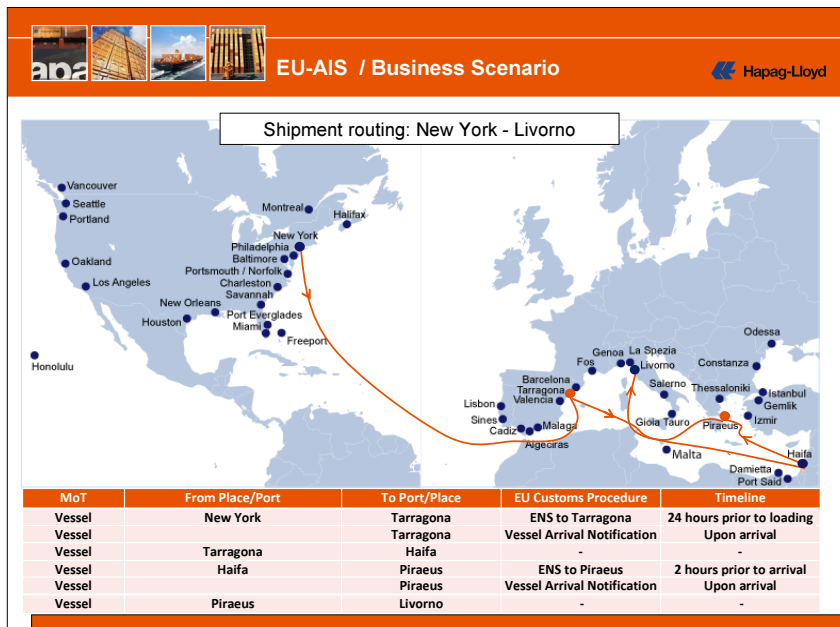
Aufgrund all dieser Vorbereitungen gab es zum Jahresbeginn 2011 keine Schwierigkeiten für Panasonics Sales und Produktion in der EU.

EU 24 Hour Rule

Anemone Pelikan
Hapag-Lloyd AG, Hamburg







EU-AIS / ENS Elements	
   	
Parameters to be reported in advance security manifests - Consignor - Person lodging the summary declaration - Consignee - Carrier - Notify party - Identity and nationality of active means of transport crossing the border - Conveyance reference number - First place of arrival code - Date and time of arrival at first place of arrival in Customs territory - Country(ies) of routing codes - Mode of transport at the border - Place of loading - Place of unloading code - Goods description - Type of packages (code) - Number of packages - Shipping marks - Equipment identification number, if containerized - Commodity code - Gross weight (kg) - UN Dangerous Goods code - Seal number - Transport charges method of payment code	



EU-AIS / Experience



- Nearly 800 vessels relevant for EU-AIS arrived until today
- Different interpretations & requirements from national customs in the various EU Member States



EU-AES / Experience



- For goods which are to be brought out of the EU, an Exit Summary Declaration is to be lodged under certain conditions by the carrier.
- No clarified processes
- Different interpretations & requirements from national customs
- To identify when an EXS is required



Additional Information



- Frequently Asked Questions can be found under:
www.hapag-lloyd.com → Products and Services → Security Information
- Customer Letters can be found under:
www.hapag-lloyd.com → News → Regulations

Podiumsdiskussion

„Summarische Vorab-Anmeldungen – Erste Erfahrungen in Verwaltung und Wirtschaft“

Moderation: Dr. Lothar Harings, Graf von Westphalen, Hamburg
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster

Die Diskussion startete mit einem Erfahrungsbericht von Prof. Dr. W. Czyzowicz aus Polen: I like to pay your attention to the road or inland cross boarder points because the question of risk analyses in relationship between East and West is particularly for Poland very important. The question is how we can cooperate with our partners on the East starting with Korea, Japan, China and particularly, Russia, Ukraine and so on. Because just right now Ukraine is going to accept the new customs code with the same or similarly norms we suggest in Europe Union. But 2-hours-advanced-declaration is totally different in Ukraine and in our regulation within the Europe Union. Maybe it should be good either to use centralised risk analysis profiles for companies from abroad. This is the first idea I have right now. Because when we have each partner in member states customs authorities prepared their own profiles, it could be misunderstanding in many, many cases. Totally different it will be in Switzerland, in Poland, Slovakia and Hungary. And instead to have facilitation we have to match more problems and troubles for accelerating the trade between our countries. I think it is necessary to pay attention not only for the megaports, relationship between the EU and USA which introduced the system CSI, Container Security Initiative, but also to our partners from The East.

Herr Dr. Harings bedankte sich für die Wortmeldung. Man dürfe sich nicht nur auf den großen Warenverkehr mit Schiffen konzentrieren. Die Herausforderungen, die uns im Landverkehr begegnen, seien natürlich ähnlich.

Herr Bauer (BMW AG) wandte sich an Herrn Erb mit der Frage, ob aus Sicht der deutschen Zollverwaltung denkbar wäre, dass für Unternehmen, die in Europa als AEO zertifiziert sind, Vereinfachung wie der Wegfall der Abgabepflicht der summarischen Eingangsanmeldung kommen. So könnte es ja eine Übereinkunft zwischen den verschiedenen nationalen Verwaltungen geben.

Anschließend meldete sich Herr Bös (ZF Friedrichshafen AG) mit der Frage zu Wort, welche Aktivitäten die Zollverwaltung in der Zeit des Hochlaufs des Import Control System überhaupt betrieben habe, da es nahezu zu keinen Störungen gekommen sei. Keine Schiffe seien stehen geblieben. An der türkisch-bulgarischen Grenze habe es ganz anders ausgesehen mit kilometerlangen Autoschlangen. Vielleicht habe es mit dem relativ störungsfreien Hochlauf zu tun, dass die Zollverwaltung nahezu nicht eingegriffen habe.

Herr Görtz (Lufthansa Technik) bezog sich auf das Referat von Herrn Gummy, in dem dieser beschrieben hatte, dass zurzeit im Luft- und Bahnverkehr aus der Schweiz heraus keine Sicherheitsdaten an die EU-Grenzzollstellen übermittelt werden. Er wandte sich an Herrn Erb, wie denn dort jetzt Sicherheitsanalyse stattfindet.

Im Rückblick auf den Vortrag von Frau Pelikan wandte sich Prof. Dr. Witte an die Referentin. Im Vortrag wurde der Weg von der USA über Spanien, Israel und Griechenland bis hin nach Italien dargestellt. Welche Sprache würde man hier wählen? Eine zweite Frage bezog sich auf die dargestellten Risikotypen. Bei den Risikotypen A, B und C ist A das Verbot des Beladens. Wenn man nun aber über B oder C Bescheid wüsste, würde man den Container an Bord geben oder einen zweiten Versuch einer summarischen Anmeldung starten?

Zu guter Letzt hatte Prof. Dr. Wolfgang noch die ergänzende Frage an Herrn Erb, ob es Fälle des Risikotyps A überhaupt schon gebe und wie dies funktionieren könne? Wer solle denn jetzt z.B. in China den Inhalt des Containers prüfen? Gebe es hier gegenseitige Amtshilfe oder sei diese in Aussicht? Werde ein deutscher Zöllner dahin geschickt oder sei es dann Sache des Reeders, eine neue summarische Anmeldung abzugeben?

Nach allen Wortmeldungen ging Herr Erb (BFD Nord) zunächst auf die Frage von Herrn Bauer hinsichtlich der möglichen Privilegierung des AEOs bei Verzicht auf die Abgabe der ESumA ein. Nach seinem Verständnis wäre dies nicht eine Frage an die deutsche Zollverwaltung, sondern an den Ordnungsgeber. Es gebe hier zwei Elemente nebeneinander: auf der einen Seite die sichere Lieferkette mit ganz vielen Aspekten (z.B. auch Bewilligungen von Erleichterungen zollrechtlicher Art usw.) und auf der anderen Seite die Frage der risikoorientierten Kontrolle der Warenlieferung. Nach der Rechtslage scheine es nicht vorstellbar, dass man auf die Abgabe der ESumA verzichten könnte, auch wenn ein Beteiligter AEO ist.

Hinsichtlich der Fragen von Herrn Bös und Prof. Dr. Wolfgang fasste er kurz die Erfahrungen zusammen. So erhalte er erst seit dem 1. Mai ESumAs – also jetzt erst über zwei Monate. Nach diesem kurzen Zeitraum lasse sich noch keine Bewertung vornehmen. Die Erfahrungen aufgrund der gemeldeten Daten seien, dass bisher in keinem einzigen Fall ein Code A vergeben werden musste. Aber wenn dies passieren würde, würde das für den Anmelder bedeuten, dass er dafür Sorge tragen muss, dass die Ware nicht beladen wird. Ob man noch über Kontakte zu den Zollverwaltungen nachdenke, die Frage habe sich bislang nicht gestellt. Es habe Kontrollen gegeben, aber keinen Treffer – bisher seien es in Deutschland nur Kontrollentscheidungen Typ C gewesen. Herr Erb ist deswegen nicht der Meinung, dass die deutsche Zollverwaltung nicht aktiv sei. Der andere wichtige Pol sei schließlich der schnelle Warenverkehr. Die ganzen Vereinfachungen hätten ja auch den Sinn, dass die Verwaltung noch schneller werde als sie es früher sein konnte.

Zu der Frage von Herrn Görtz erwiderte Herr Erb, dass er diesen Sachverhalt so noch nicht gehört habe. Er habe es so verstanden, dass die Abgabe der ASumA nicht erfor-

derlich ist, wenn letztlich eine Ausfuhr in Deutschland vorliege. Dann müsste entweder die ASumA vorliegen oder eben auch eine Ausfuhranmeldung. Er sei selbst überrascht gewesen, dass der Großteil der Ausfuhren nicht zu einer ASumA führt. Alle Daten, die die ASumA haben würde, gibt es in der Ausfuhranmeldung.

Herr Gummy ergänzte daraufhin noch einige Bemerkungen. So sehe das Abkommen über Zollerleichterungen und die Zollsicherheit vor, dass, wenn die ASumA nicht mittels eines elektronischen Systems weitergeleitet wird, diese am Ausgangszollamt der EU fällig wird. Das heißt, der schweizerische Exporteur müsse dafür sorgen, dass jemand für ihn diese ASumA an der Ausgangszollstelle der EU deponiert. Es gebe Gespräche mit der EU-Kommission und im nächsten September werde es ein erneutes Treffen geben, um über das elektronische System zu sprechen und wie diese Daten übermittelt werden. Der gemischte Ausschuss, der dieses Abkommen auch noch verwaltet, habe die Möglichkeit, gewisse Ausnahmen nicht nur von der ASumA zu entscheiden, sondern auch von der Datenübermittlung. Im Bahnverkehr gebe es auch noch das Problem und viele Sendungen ab der Schweiz gingen in die Seehäfen. Sie würden dort weiterverfrachtet nach Drittstaaten und nach Informationen würden z.B. in Rotterdam, das werde auch in Bremerhaven der Fall sein, die Sicherheitsdaten von der Rederei eingegeben. Somit sei die Sache mehr oder weniger geregelt für den Moment. Für wie lange sei unklar.

Frau Pelikan nahm daraufhin noch Stellung aus Sichtweise der Rederei. Tatsächlich gebe die Rederei auch die Exit Summary Declaration mit den notwendigen Sicherheitsdatenelementen für die Ware ab, die aus der Schweiz in einen EU-Mitgliedstaat kommt und von dort aus die EU verlässt. Hier habe es durchaus schon die Schwierigkeit gegeben, dass schweizer Ware z.B. nach Deutschland gefahren wurde und dort mit deutscher Ware gemeinsam in einen Container gepackt wurde. Für diese deutsche Ware habe es ein Ausfuhrverfahren gegeben, für die schweizer Ware nicht. Wie sei man nun in der Lage, diese schweizer Ware, die sich in einem Container befindet, allein anzumelden? Eigentlich gar nicht. Kann man also den gesamten Container einer Exit Summary Declaration unterziehen? Rechtlich ja, technisch nein. Auch das sei eine Schwierigkeit, die noch immer mit den verschiedenen Zollverwaltungen geklärt werden müsse. Man könne rechtlich auch eine Exit Summary Declaration für die Ware erklären, die einem Ausfuhrverfahren unterliegt. Technisch sei das nicht möglich.

Anschließend bezog sie sich auch auf die Frage von Prof. Dr. Witte hinsichtlich der Sprache. Die Sprache nehme einen großen Stellenwert ein – nicht bei der Frage der Übermittlung der Datenelemente, sondern beim Aufbau der technischen Verbindungen. Dort seien viele technische Spezifikationen selbstverständlich in Landessprache gewesen und auch jetzt sei es noch so. Es gäbe in 10 Ländern Eingangshäfen, das mag sich aber natürlich ändern. Services ändern sich, sodass man gehalten sei, auch zu den anderen Mitgliedstaaten Verbindungen aufzubauen und auch dort sei es noch immer so, dass man Fehlermeldungen in der Landessprache bekommt. Es sei jedoch relativ schwierig, wenn die Fehlermeldung aus Bulgarien in China ankommt und dort in Bulgarisch erscheint. Diese Schwierigkeit ergebe sich für die Zertifizierung der Verfahren, nicht so

sehr für die Übermittlung, wo weitgehend Englisch akzeptiert werde. Es gebe ja auch die Möglichkeit, im Hinblick auf die Warenbeschreibung, die Customs Codes zu übermitteln, was auch getan werde, um der Schwierigkeit der lokalen Sprache zu entgehen.

Zum Schluss beantwortete Frau Pelikan noch die letzte Frage von Prof. Dr. Witte hinsichtlich des Umgangs mit B- und C-Risikotypen. Üblicherweise sei es demnach so, dass natürlich der Risk Typ A vor Beladung des Schiffes erteilt werde, sodass man überhaupt noch reagieren kann und nicht belädt. Für Risk Typ B und C gebe es keine besondere Zeitvorschrift. Da könne irgendwann übermittelt werden, während das Schiff auf der Reise ist. Dann könne man natürlich nichts mehr machen. Wenn man nun von einem Risk Typ B erfahren würde, während der Container noch nicht geladen ist, würde man gleichwohl beladen, aber so stauen, dass man dann im Eingangshafen problemloser löschen könnte.

Durchführung der gemeinschaftlichen Sicherheitsrisikoanalyse durch das Zollkriminalamt

Dr. Peter Keller
Leitender Regierungsdirektor ZKA, Köln

1. Gemeinschaftliche Sicherheitsrisikoanalyse der Zollverwaltungen der EU

1.1 Anlass und Hintergrund

Auszugehen ist vom Ziel der EU-Mitgliedstaaten nach Art. 3 Abs. 2 des EU-Vertrags, nämlich die Schaffung eines „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ für die dort lebenden Bürger und dort ansässigen Unternehmen durch Abwehr von Gefahren, die von außerhalb oder innerhalb der EU ansässigen Organisationen oder Personen sowie dem von diesen initiierten Warenverkehr ausgehen.

Folgende Fakten lassen sich festhalten:

Fortdauernde Bedrohung der inneren Sicherheit der EU und ihrer Mitgliedstaaten durch:

- Terroranschläge in New York, Madrid und London durch islamische Terroristen
- Sprengstoffanschlag in Luftfrachtsendung am Flughafen Köln-Bonn (28./29.10.2010) und Weiterleitung nach Großbritannien
- illegalen Handel mit eingeschmuggelten Drogen, Waffen und Sprengstoff

Gefährdung der Umwelt, von Flora und Fauna sowie der Verbraucher durch verbotswidrige Einfuhr von:

- umweltgefährdenden Waren (z.B. radioaktiv kontaminierter Schrott)
- Waren, von denen aufgrund ihrer Materialeigenschaften (z.B. krebserregende oder giftige Lackierung von Kinderspielzeug) oder technischer Mängel (z.B. unzulängliche elektrische Isolierung) Gesundheitsgefahren für die Verbraucher ausgehen

Die Unionsziele sind die Verhinderung und Verfolgung besonders schwerer Straftaten, insbesondere Terrorismus, illegaler Drogen-, Waffen- und Sprengstoffhandel, Geldwäsche und sonstige Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität, was unter dem Begriff „Security“ zusammengefasst wird. Auf der anderen Seite gibt es die Abwehr von Gefahren, die von Waren für Bürger und Umwelt ausgehen – das fällt unter den Begriff „Safety“. Als letzter Punkt ist der Schutz der finanziellen Mittel der EU und ihrer Mitgliedstaaten als materielle Grundlage des EU-Zieles zu nennen.

1.2 Sicherheitsinitiative der EU

Der Überwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs kommt für die Verhinderung der o.g. schweren Straftaten und zur Gewährleistung des Umwelt- und Verbraucherschutzes eine Schlüsselfunktion zu:

Um den mit dem grenzüberschreitenden Warenverkehr zusammenhängenden Gefahren möglichst frühzeitig begegnen zu können, ist durch Änderung des ZK und der ZK-DVO die Pflicht zur Abgabe sog. „summarischer Eingangsanmeldungen“ (ESumA) in elektronischer Form eingeführt worden.

Die Auswertung der in den ESumA enthaltenen Angaben nach EU-einheitlichen Kriterien soll es den Zollverwaltungen der Mitgliedstaaten ermöglichen,

- sicherheitsrelevante Warensendungen zu erkennen,
- das Verbringen einfuhrverbotener Waren in die EU durch Anordnung eines Ladeverbotes zu unterbinden und
- risikoorientierte Kontroll- bzw. Überwachungsmaßnahmen hinsichtlich solcher Waren zu ergreifen, deren Einfuhr gegen gemeinschaftliche oder nationale VuB verstößt.

1.3 Summarische Eingangsanmeldungen (ESumA)

- Übermittlung der ESumA an die erste Eingangszollstelle der EU (first port of entry)
- Übermittlung der ESumA innerhalb folgender Fristen **vor Verbringen** der Warensendung:

Containerseeverkehr	spätestens 24 Stunden vor Verladung
Stückgutseeverkehr	spätestens 4 Stunden vor Einlaufen
Kurzstreckenflüge (Flugzeit: < 4 Stunden)	spätestens beim Abheben
Langstreckenflüge (Flugzeit: > 4 Stunden)	spätestens 4 Stunden vor Ankunft
Landstraßenverkehr	spätestens 1 Stunden vor Ankunft
Eisenbahnverkehr	spätestens 2 Stunden vor Ankunft

Im Anschluss an die Abgabe der Meldung erfolgt eine erste automatisierte Bewertung des mit der Warensendung verbundenen Sicherheitsrisikos auf der Grundlage von 27 gemeinschaftlichen Risikoregeln sowie einer nationalen Risikoregel im Mitgliedstaat der Eingangszollstelle. Weiterhin gibt es eine Kontrolle sicherheitsrelevanter Warensendungen bei der ersten Eingangszollstelle bzw. die Übermittlung der Risikobewertung an die nachfolgende Zollstelle, wenn bei der ersten Eingangszollstelle keine Kontrolle möglich ist.

1.4 Gemeinschaftliche Risikoregeln

Die ESumA enthält u.a.:

- personenbezogene Daten hinsichtlich der Person, die die ESumA abgibt, des Warenversenders, Warenempfängers, Frachtführers sowie weiterer am Warentransport beteiligter Unternehmen und Personen
- Angaben zum Transportmittel, Verlade-, Ankunfts- und Entladeort sowie zur Transportroute
- Angaben zur Tragung der Frachtkosten
- Angaben zur Ware (Warenbezeichnung, Warennummer, Gefahrgutklassifikation)

All diese Informationen bzw. Daten werden unter Heranziehung der Risikoregeln geprüft, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann.

1.5 Gemeinschaftliche Risikobewertung

In der ESumA enthaltene Angaben sind von den nationalen Zollverwaltungen automatisiert auf Sicherheitsrisiken zu überprüfen, die sich aus den 27 Regeln und von der EU festgelegten Risikoindikatoren sowie einem nationalen Risikoindikator ergeben (KOM-Entscheidung C (2009) 2601 vom 15.4.2009).

Demnach werden personenbezogene Daten mit dem sicherheitsrelevanten Datenbestand internationaler Organisationen (z.B. Terroristendateien der UN und EU), nationaler Sicherheitsbehörden und der nationalen Zollverwaltung abgeglichen.

Transportbezogene Daten werden analysiert, ob

- eine Versendung aus einem von der EU oder dem Mitgliedstaat definierten Risikostaat erfolgt,
- eine unlogische oder ungewöhnliche Transportroute gewählt wurde,
- die Transportpapiere gefälscht oder verfälscht worden sind,
- eine ungewöhnliche Vereinbarung hinsichtlich der Frachtkosten besteht.

Warenbezogene Daten werden analysiert, ob Anhaltspunkte für

- eine Verwendung der Ware zur Begehung von schweren Straftaten (z.B. ABC- und sonstige Kriegswaffen, Grundstoffe zur Sprengstoff- oder Drogenherstellung) oder
- von der Ware selbst oder ihrem Gebrauch ausgehende Gefahren für Bürger und Umwelt („klassische“ zollrechtliche Verbote und Beschränkungen)

bestehen.

Aufgrund der Analyse der in der ESumA enthaltenen Daten ist eine Bewertung des mit der Wareneinfuhr verbundenen Sicherheitsrisikos vorzunehmen, die in Kontrollmaßnahmen der Eingangszollstelle mündet. Ausnahmsweise kann die Kontrolle durch eine nachfolgende Zollstelle durchgeführt werden.

Die Kontrollentscheidung selbst erfolgt unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der Auswirkungen auf den Warenverkehr sowie der Ressourcen der Zollbehörden.

2. System PARIS

2.1 Zahl der zu analysierenden Einfuhrsendungen

Nach den vom ZKA durchgeführten Erhebungen und Schätzungen sind jährlich ca.

55.000.000 Luftfrachtsendungen,

35.000.000 Seefrachtsendungen sowie

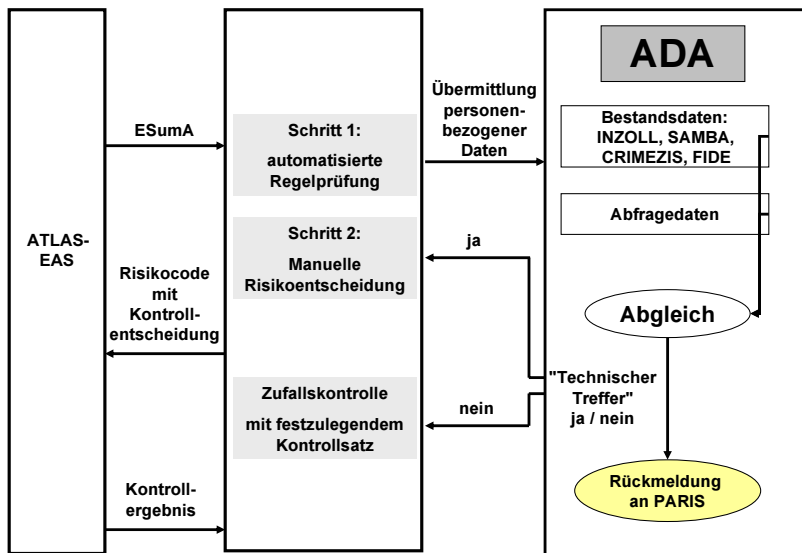
1.000.000 Bahn-/Lkw-Frachtsendungen (Ostseefährbetrieb)

einer einfuhrbezogenen Sicherheitsrisikoanalyse zu unterziehen.

Hieraus resultiert ein Personalbedarf von 128 Arbeitskräften (Ausfuhr: zusätzlich 78 AK).

Dieses Volumen kann nicht händisch überprüft werden, sondern erfolgt in einem automatisierten Verfahren. Dafür hat die Zollverwaltung in Deutschland das zentrale Pre Arrival Risk Analysis System, abgekürzt PARIS, entwickelt. Die Integration der ausfuhrbezogenen Risikoanalyse in PARIS soll ab 2013 erfolgen – dann heißt es Pre Arrival and Departure Risk Analysis System.

2.2 Technische Umsetzung



Die Übermittlung und Erfassung von Eingangs- und Ausgangs SumA in ATLAS-EAS erfolgt automatisch und von dort werden die Daten an PARIS weitergeleitet. Dort erfolgt als erster Schritt die automatische Prüfung auf der Grundlage der 27 von der Kommission festgelegten Risikoregeln sowie der nationalen Risikoregeln.

In einem weiteren Schritt erfolgt eine Aufteilung der in der Anmeldung enthaltenden Informationen in waren- und transportbezogene Daten und personenbezogene Daten. Waren- und transportbezogene Daten der ESumA werden in einem dritten Schritt automatisiert in PARIS mit dort integrierten Datenbanken und Wertelisten abgeglichen. Anschließend werden die Treffer einer manuellen Überprüfung unterzogen. Das nennt man das sog. Targeting. Im Rahmen des manuellen Targetings erfolgt die Bestätigung des von PARIS vorgeschlagenen Kontrollcodes.

In einem vierten Schritt werden die enthaltenden personenbezogenen Daten – und das sind die für uns meist interessantesten Daten – an ein Untersystem übermittelt und dort mit den Bestandsdaten aus den IT-gestützten Verfahren des Zollfahndungsdienstes abgeglichen.

In der ersten Ausbaustufe, die derzeit entwickelt wird, stammen die Bestandsdaten aus den IT-Verfahren INZOLL, SAMBA und CRIME und sollen später durch INPOL ergänzt werden. Treffer in ADA werden an PARIS zurückgemeldet, anschließend erfolgt eine manuelle Überprüfung der Treffer. Für diese sehr aufwendige manuelle Überprüfung wird ein großer Anteil des für dieses System erforderlichen Personals eingesetzt. Bis dahin erfolgt sehr vieles automatisiert. Ab diesem Zeitpunkt jedoch ist dann manuelles Arbeiten erforderlich.

Nach dem manuellen Targeting werden die Risikocodes und die Risikokontrollentscheidung an ATLAS-EAS wieder zurückgemeldet und alle von den beteiligten System verarbeiteten Daten werden in der Recherchedatenbank protokolliert und stehen im Einklang mit datenschutzrechtlichen Regelungen für spätere Abfragen und Recherchen wiederum zur Verfügung.

3. Sicherheitsrisikoanalyse der deutschen Zollverwaltung

3.1 Aktuelle Tendenzen

Aufgrund jüngerer Vorkommnisse im Luftfrachtverkehr (Sprengstoff in einer aus dem Jemen stammenden Luftfrachtsendung, die am 28./29.10.2010 aus den VAE über den Flughafen Köln-Bonn nach Großbritannien befördert worden ist) genießt die Analyse und Bewertung der den Luftverkehr betreffenden Risiken bei der Entwicklung von PARIS höchste Priorität.

Das Bundesinnenministerium des Innern und die für die Luftsicherheit zuständige Bundespolizei ziehen eine Nutzung des von der Zollverwaltung zu entwickelnden Systems PARIS zur Selektion und Kontrolle sicherheitsrelevanter Luftfrachtsendungen ebenfalls

in Betracht. Hierfür ist die Übermittlung ergänzender personenbezogener Daten (Antiterrordatei) der deutschen Nachrichtendienste an das ZKA notwendig.

Es gibt darüber hinaus noch weitere Datenbanken von Bundesbehörden, auf die man in gewisser Weise möglichst dann auch automatisiert zugreifen können sollte. Ein entsprechender Beschluss der Bundesregierung steht noch aus.

3.2 Probleme

Im Folgenden werden einige wenige Problemen aufgeführt, die sich möglicherweise in Zukunft zeigen oder die wir auch schon festgestellt haben.

Unzureichende Datenbasis für die gemeinschaftliche Sicherheitsrisikoanalyse

Die Sicherheitsrisikoanalyse ist grundsätzlich durch den Mitgliedstaat der Eingangszollstelle durchzuführen. Derzeit können die nationalen Risikoanalysestellen jedoch nur auf den eigenen (nationalen) Datenbestand für die Risikoanalyse zugreifen.

Die aus dem Fehlen einer europäischen Datenbank resultierenden Sicherheitsdefizite versucht das ZKA durch eine Berücksichtigung der (im Aufbau befindlichen) Datenbanken ZIS und FIDE zu verringern.

Doppelkontrollen unter fiskalischen und sicherheitsrechtlichen Gesichtspunkten

Da die ESumA keine Angaben enthalten, die eine einheitliche Risikoanalyse und -bewertung unter Sicherheitsaspekten und fiskalischen Gesichtspunkten ermöglichen, ist zu befürchten, dass Warensendungen u.U. zunächst aus Sicherheitsgründen und später – im Rahmen der Abfertigung – unter fiskalischen Gesichtspunkten kontrolliert werden. Und wenn die Bundesbehörden sich nicht einigen, droht am Ende eine dritte Kontrolle aus Gründen der Luftfrachtsicherheit.

Abgleich personenbezogener Daten im System PARIS

Gemeinschaftliche und nationale Risikoregeln knüpfen bei personenbezogenen Daten an die „Sicherheitsrelevanz“ an.

ESumA enthalten kaum Angaben zu natürlichen Personen. Grenzüberschreitende Warenlieferungen erfolgen im gewerblichen Bereich, sodass ESumA bei personenbezogenen Daten überwiegend die Daten von juristischen Personen bzw. Handelsgesellschaften enthalten.

In den Dateien der Sicherheitsbehörden, mit denen die personenbezogenen Daten der ESumA abgeglichen werden sollen, sind (aus strafprozessualen Gründen) überwiegend personenbezogene Daten natürlicher Personen gespeichert, sodass bis zur Ergänzung des Datenbestandes mit Unternehmensdaten „Sicherheitslücken“ zu befürchten sind.

Eine sachgerechte Überprüfung von personenbezogenen Daten setzt zusätzliche Unterscheidungsmerkmale wie z.B. Geburtsdatum oder Geburtsort voraus. Derartige Anga-

ben enthalten die ESumA nicht, sodass durch PARIS/ADA festgestellte Übereinstimmungen von Personendaten mit dem Datenbestand der Sicherheitsbehörden zeit- und personalaufwendig manuell überprüft werden müssen (Targeting).

„Agent to Agent“-Warensendungen

Insbesondere im Luftfrachtverkehr geben große Kurierdienstleister oder internationale Speditionen als Versender ihre ausländische Niederlassung und als Empfänger eine inländische oder in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Betriebsstätte an, die meist AEO-Status besitzt. Eine sachgerechte Sicherheitsrisikoanalyse ist auf der Basis der vorgenannten Angaben kaum möglich.

Unzutreffende Warenbezeichnung

Die im Luftfrachtverkehr übliche Warenbezeichnung „consolidated“ bei Sammelsendungen steht einer wirksamen Risikoanalyse entgegen, weil das Datum für sich keine verwertbaren Informationen über die Ware enthält. Es ist davon auszugehen, dass in Kenntnis der Ereignisse im Zusammenhang mit den Bombensendungen die Verpflichteten über die von mir geschilderte Problematik ausreichend sensibilisiert sind und derartige Angaben über die Ware künftig der Vergangenheit angehören.

Risikodaten – Erhebung und Analyse

Michael Lux ¹⁾

Referatsleiter, TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

I. Komponenten der EU-Sicherheitsregeln

Wegen der Breite des Themas beschränken sich die folgenden Ausführungen auf die zollrechtlichen Sicherheitsanmeldungen bei der Einfuhr – also auf die summarische Eingangsanmeldung (ESumA). Die neuen Regeln, die seit dem 1.1.2011 angewendet werden, bestehen aus folgenden Komponenten:

1. Grundsätzlich müssen **Waren** schon **vor ihrer Ankunft** in der EU **angemeldet** werden, im Containerseeverkehr über große Entfernungen sogar, bevor der Container auf das Schiff verladen wird. Dies soll eine frühzeitige Risikoanalyse und die Identifikation problematischer Sendungen ermöglichen, damit diese entweder am Abgangsort oder in der EU (normalerweise am Eingangsort) kontrolliert werden können.
2. **Anmeldepflichtig** ist grundsätzlich der **Beförderer**, der einige der anzumeldenden Daten vom Ausführer, Einführer oder Spediteur erhalten muss.
3. Diese Anmeldung muss **in elektronischer Form** erfolgen, um eine elektronische Risikoanalyse zu ermöglichen.
4. Anders als bei der Zollanmeldung besteht ein für alle Mitgliedstaaten einheitlicher **Datensatz**; allerdings gibt es keine einheitliche Schnittstelle zu den IT-Systemen der Mitgliedstaaten und auch die elektronische Unterschrift richtet sich nach nationalen Regeln.
5. Für **AEOs** besteht ein **gekürzter Datensatz** (Beförderer dürfen ihn allerdings nur nutzen, wenn auch der Empfänger AEO ist); AEOs werden **seltener kontrolliert** und können im Voraus über geplante Kontrollen unterrichtet werden.
6. Es wurden **EU-weite** Kriterien für die **Risikoanalyse** festgelegt; daneben bestehen weiterhin nationale und ggf. lokale Kriterien.
7. **Bestimmte Fälle** (z.B. mündliche Anmeldung, Anmeldung mittels Passierens der Grenze, Postsendungen, Carnet-A.T.A.-Waren) sind von diesen Pflichten **freigestellt**, da derjenige, der eine Zollanmeldung durch Passieren der Grenze mündlich oder mittels eines Vordrucks abgeben darf, nicht gezwungen werden sollte, die von der Vereinfachung betroffenen Waren im Voraus elektronisch anzukündigen. In solchen Fällen kann die Risikoanalyse – in weniger effizienter Form – erst bei Ankunft der Waren auf Grundlage der Anmeldung und vorgelegten Unterlagen (also ohne IT-

1) Der Autor ist Leiter des Referats „Zollverfahren“ bei der EU-Kommission; der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

Unterstützung) vorgenommen werden. Dies ist die größte Schwachstelle im System der Sicherheitsanalyse und -kontrolle.

Bei dieser Darstellung der im Zollkodex und den Durchführungsvorschriften enthaltenen Vorschriften über die summarische Eingangsanmeldung sowie die Risikoanalyse dürfen wir nicht vergessen, dass

- die Zoll- und sonstigen mit Einfuhrwaren befassten Behörden weitere Informationsquellen nutzen (Informationen von Geheimdiensten, sonstigen Behörden und Wirtschaftsbeteiligten; Scannen; Röntgen; Geigerzähler; Spürhunde; visuelle Sichtung der Sendungen; Nutzung der Daten aus dem Schiffs- bzw. Flugzeugmanifest sowie aus Hafen- und Flughafensystemen etc.),
- Sicherheitsregeln auch im Verkehrsrecht bestehen und zwar gesondert für die einzelnen Verkehrszweige (Luft-, See-, Binnenwasserstraßen-, Lkw-, Eisenbahnverkehr),
- Abkommen zwischen der EU und bestimmten Drittländern auf eine Anwendung der Sicherheitsregeln im Warenverkehr zwischen den Parteien verzichten (Andorra, Norwegen, Schweiz, einschließlich Liechtenstein) oder eine gegenseitige Anerkennung der AEO vorsehen (Japan).

Im Übrigen können Risiken oder Fehler auch noch in nachgelagerten Kontrollen (summarische Anmeldung zur vorübergehenden Verwahrung, Zollanmeldung, Betriebsprüfung) entdeckt werden. Damit ist zugleich die Frage angesprochen, um welche Art von Risiko es eigentlich geht: insbesondere um

- die Verhinderung terroristischer Anschläge (z.B. Sprengstoff),
- die Einhaltung von Verboten und Beschränkungen (z.B. Artenschutzabkommen) oder
- die korrekte Erhebung von Zöllen und Steuern (z.B. unzutreffender Präferenznachweis)?

Je geringer das Risiko für Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ist, desto eher können etwaige Kontrollen in einem späteren Stadium als dem Verbringen in die EU durchgeführt werden. Die Vorschriften über die summarische Eingangsanmeldung sehen ohnehin nicht die Vorlage von Unterlagen vor, wohl aber zahlreiche Bestimmungen über Verbote und Beschränkungen oder die Überführung in ein Zollverfahren, die eine solche Vorlage entweder im Zusammenhang mit dem Verbringen in die EU oder aber im Zusammenhang mit der Überlassung zu einem Zollverfahren vorsehen (im letzteren Fall ist häufig eine nachträgliche Vorlage zulässig).

II. Übergangsprobleme

Dass es bei der Einführung der zollrechtlichen Sicherheitsregeln Übergangsprobleme gegeben hat, lässt sich schon daraus ersehen, dass die Verpflichtung zur Abgabe der summarischen Eingangsanmeldung, die für den 1.7.2009 geplant war, auf den 1.1.2011 verschoben werden musste. Ursache hierfür war, dass die funktionellen Spezifikationen

für den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Ausgestaltung der IT-Systeme der Mitgliedstaaten bei Erlass der ersten Durchführungsvorschriften in 2006 noch nicht vorlagen. Als Ergebnis der Arbeiten an den Spezifikationen mussten einige Vorschriften geändert werden und die EU-Mitgliedstaaten konnten mit ihren Vorbereitungen für die Anpassung ihrer IT-Systeme erst beginnen, nachdem die EU-Vorgaben bekannt waren. Die Wirtschaftsbeteiligten bzw. Softwareentwickler mussten wiederum auf die nationalen Spezifikationen warten, bevor sie die notwendigen Anpassungen vornehmen konnten. Daher ist es nicht verwunderlich, dass es auch nach dem 1.1.2011 Übergangsprobleme gab, die mittels einer Gnadenfrist gelöst wurden, während deren Dauer keine Sanktionen angewendet werden sollten, wenn der Beteiligte die notwendigen Anstrengungen unternommen hat, die Abgabe summarischer Eingangsanmeldungen vorzubereiten, dies aber nicht fristgemäß umsetzen konnte. Diese Gnadenfrist ist am 1.7.2011 abgelaufen.

Was lernen wir daraus?

1. Vor dem Erlass rechtlicher Vorschriften sollten die Verfahrensabläufe in Wirtschaft und Verwaltung analysiert und beschrieben werden (sog. Business Process Modeling).
2. Die Fristen für die Einführung neuer bzw. die Anpassung bestehender IT-Systeme müssen ausreichend bemessen werden und alle Nutzer berücksichtigen.
3. Die IT-Spezifikationen müssen rechtzeitig bekannt gegeben werden, damit die nachfolgenden Nutzer ihre Spezifikationen erstellen und bekannt geben können.
4. Wenn alle 27 EU-Mitgliedstaaten ihre IT-Systeme anpassen sollen, müssen besondere Vorkehrungen getroffen werden, um die Einhaltung des Zeitplans sowie die Kommunikation zwischen den Systemen ab dem vereinbarten Stichtag zu gewährleisten.

Darüber hinaus besteht ein Grundproblem der derzeitigen IT-Systeme im Zollbereich darin, dass die Schnittstelle zwischen dem Wirtschaftsbeteiligten und der Zollverwaltung (sog. external domain) nicht harmonisiert ist. In der Folge benötigen Wirtschaftsbeteiligte, die in mehreren Mitgliedstaaten Anmeldungen abgeben, für jeden Mitgliedstaat eine besondere Schnittstelle oder müssen sich eines Dienstleisters bedienen.

III. Schwachstellen

Bei der Analyse von Schwachstellen im derzeitigen System sind folgende Arten zu unterscheiden:

1. eine falsche Anwendung der geltenden Regeln (z.B. ungenaue Warenbeschreibung, falscher Warencode, Fehlen einer automatisierten Risikoanalyse nach Eingang der Informationen),
2. praktische Schwierigkeiten, die die Qualität der Risikoanalyse mindern (z.B. unterschiedliche Datenbestände in den Mitgliedstaaten, Risiko mehrfacher Kontrollen, feh-

lende Angaben über natürliche Personen, da i.d.R. Firmennamen angemeldet werden, manueller Aufwand wegen fehlender Vernetzung von Datenbanken), und

3. Unzulänglichkeiten der Vorschriften über die summarische Eingangsanmeldung.

Im Folgenden gehe ich auf einige Schwächen der derzeitigen Regelung ein, die unter den Risikoexperten diskutiert werden.

1. Fehlende Angabe Käufer/Verkäufer

Information über Käufer und Verkäufer sind wichtige Anhaltspunkte für die Risikoanalyse. Da aber in der EU der Beförderer für die Abgabe der ESumA verantwortlich ist, wird er nicht immer über diese Information verfügen, z.B. weil ein Spediteur den Beförderungsvertrag abgeschlossen hat. Anhang 30A ZK-DVO lässt für solche Fälle zu, dass statt des Käufers bzw. Verkäufers als Versender bzw. Empfänger der Spediteur sowie eine sonstige Person angegeben wird, die die Waren entgegennimmt. Will man diese für die Risikoanalyse unbefriedigende Situation ändern, so gibt es folgende Möglichkeiten:

- Entweder man zwingt den Beförderer kraft Gesetzes, den Käufer und Verkäufer anzugeben, sodass der Beförderer den Beförderungsvertrag nur abschließt, wenn ihm diese Angaben geliefert werden, oder
- man macht den Spediteur, der ja i.d.R. vom Käufer bzw. Verkäufer beauftragt wird, meldepflichtig, soweit der Beförderer nicht selbst den Vertrag mit dem Käufer bzw. Verkäufer abschließt oder nicht in der Lage ist, diese Angaben zu liefern, oder
- man führt – wie die USA – eine zweiteilige Meldepflicht ein, bei der die Meldung des Beförderers durch eine Meldung des Einführers ergänzt wird, der sich durch den Spediteur vertreten lassen kann.

Die erste Alternative widerspricht den kommerziellen Gegebenheiten, denn häufig wird der Beförderer bewusst nicht über den Auftraggeber informiert, damit der Beförderer keine Gelegenheit erhält, selbst den Beförderungsvertrag mit dem Versender abzuschließen (sog. backdoor soliciting). Ein so schwerwiegender Eingriff in die Vertragsfreiheit sollte deshalb vermieden werden. Eine Lösung, die einen Missbrauch der Daten vermeidet, würde darin bestehen, dass der Beförderer die Angaben über Käufer und Verkäufer in verschlüsselter Form erhält mit der Folge, dass nur die Zollbehörden diese Daten lesen können. Es wäre dann aber sinnvoll, eine solche Lösung weltweit zu vereinbaren.

Bei der zweiten Alternative besteht das Problem, den Verantwortlichen zu bestimmen, da bei Nichtabgabe einer ESumA der Beförderer auf den Spediteur verweisen könnte und umgekehrt. Eine Lösung dieses Problems könnte darin liegen, dass der Beförderer die Waren erst verlädt, wenn er entweder selbst eine Anmeldung für sie abgegeben hat oder die Registrierungsnummer der vom Spediteur abgegebenen ESumA erhalten hat. Eine solche Lösung ist nur in denjenigen Fällen möglich, in denen die Anmeldung vor der Beladung abgegeben werden muss, also nach den derzeitigen Bestimmungen nur

im Containerseeverkehr über große Entfernungen. Ferner setzt diese Lösung voraus, dass der Beförderer und der Spediteur sich darüber absprechen, wer die ESumA abgibt, es sei denn, für den Spediteur gilt ein früherer Abgabezeitpunkt, damit der Beförderer die Möglichkeit erhält, nicht gemeldete Sendungen noch fristgemäß zu melden.

Die dritte Alternative ist zwar aus rechtlichen und praktischen Gründen vorzuziehen (sie entspricht auch dem SAFE Framework of Standards der Weltzollorganisation), hat aber den Nachteil, dass sie eine aufwendige Anpassung der IT-Systeme der Wirtschaftsbeteiligten und der Mitgliedstaaten erforderlich macht. Außerdem erfordert diese Alternative eine Änderung des ZK bzw. des MZK, da nach den derzeitigen Regeln der Beförderer primär meldepflichtig ist und keine doppelte Meldepflicht vorgesehen ist (Art. 36b Abs. 3 ZK, Art. 88 Abs. 2 MZK).

Ändert man die derzeitigen Regeln nicht, so können die Zollbehörden zwar das Risiko bei fehlender Angabe von Verkäufer und Käufer höher einschätzen und somit solche Sendungen häufigeren Kontrollen unterwerfen, aber eine solche Lösung ist nur dann praktikabel, wenn in der Mehrzahl der Meldungen Verkäufer und Käufer angegeben sind (was zurzeit nicht der Fall ist).

2. Fehlende Identifikation natürlicher und außerhalb der EU ansässiger Personen

Ein weiteres Problem besteht darin, dass für Zwecke der Risikoanalyse nur Personen (i.d.R. Firmen) mit einer EORI-Nummer automatisiert identifiziert und entsprechend ihrem Risikoprofil behandelt werden können. Dabei handelt es sich in erster Linie um in der EU ansässige Personen sowie außerhalb der EU ansässige Beförderer, die eine ESumA abgeben (vgl. Art. 4l Abs. 3 ZK-DVO). Damit ist es nicht möglich, sonstige Personen, die in Drittländern als zuverlässig bekannt sind, im Rahmen der automatisierten Risikoanalyse günstiger zu behandeln. Auch eine direkte Identifizierung (und Betterbehandlung) eines in einem Drittland ansässigen AEO, der weder ESumA noch Zollanmeldungen abgibt, sondern z.B. als Versender in der ESumA genannt wird, ist nicht möglich, es sei denn, er hat sich mit einer EORI-Nummer registrieren lassen (was eigentlich in Art. 4l ZK-DVO nicht vorgesehen ist). Umgekehrt können Personen, die im Land ihres Wohnsitzes als potenziell gefährlich gespeichert sind, nicht im Rahmen eines Risikoprofils automatisiert identifiziert werden. Die Kennzeichnung bekannter Versender (sog. known consignors) durch den Beförderer wäre eine Zwischenlösung. Zurzeit wird eine Lösung gesucht, die eine automatisierte Erkennung von AEOs ermöglicht, die aufgrund eines Abkommens über die gegenseitige Anerkennung auch in der EU als AEO behandelt werden sollen. Bis zur Verwirklichung des Konzepts der sicheren Lieferkette ist es also noch ein weiter Weg.

3. Fehlender Warencode

Aufgrund von Anhang 30A ZK-DVO besteht die Möglichkeit, anstelle des vierstelligen Warencodes des Harmonisierten Systems eine Warenbeschreibung anzugeben. Dies er-

schwert die automatisierte Risikoanalyse. Mittel- bzw. langfristig scheint mir die Nutzung des Warencodes unvermeidlich zu sein, sodass nur noch der Zeitrahmen für den Übergang zu dieser Lösung mit den Betroffenen erörtert und vereinbart werden muss.

4. Freistellung für Kleinsendungen

Bei Kleinsendungen, die zurzeit durch Passieren der Grenze, mündlich, schriftlich bzw. mittels des Postvordrucks angemeldet werden können (und für die Art. 181 c ZK-DVO eine Freistellung von der ESumA vorsieht), besteht eine Sicherheitslücke, die auf eine vernünftige Weise geschlossen werden muss. Die Verknüpfung der Befreiung von der ESumA mit der Art, in der eine Zollanmeldung abgegeben werden darf, hat sich unter Sicherheitsgesichtspunkten als ungeeignet erwiesen. Denn warum soll eine Sendung, deren Wert unter 1.000 EUR liegt, weniger gefährlich sein als eine Sendung mit einem höheren Wert? Und warum sind private Sendungen (bei denen diese Wertgrenze häufiger anwendbar ist) weniger gefährlich als kommerzielle Sendungen? Statt einer Wert- könnte z.B. eine Gewichts-Freigrenze vorgesehen werden, unabhängig davon, ob der Absender eine Privatperson oder eine Firma ist. Neben den Anmeldepflichten sollten auch andere Arten der Sicherheitskontrollen in Betracht gezogen und – soweit sie stattfinden – berücksichtigt werden. Für den Luftverkehr leuchtet dies schon deshalb ein, weil es unlogisch wäre, wenn die Koffer und das Handgepäck aller Reisenden gescannt werden, während Säcke und Paletten mit Paketen und Päckchen, die im selben Flugzeug befördert werden, nicht oder nur teilweise gescannt werden. Dabei muss auch geklärt werden, ob die Päckchen einzeln zu scannen sind oder ob ein Scannen von Säcken und Paletten mit Päckchen ausreicht.

5. Fristen und Ort bzw. Art der Kontrollen

Abgesehen vom Containerseeverkehr über große Entfernungen werden die Meldefristen anhand des Ankunfts- und nicht des Abfahrtszeitpunkts bemessen (Art. 184a ZK-DVO). Falls eine gefährliche Sendung identifiziert wird, kann es bereits zu spät sein, weil eine Explosion bereits vor der Ankunft stattfindet und möglicherweise das Transportmittel (z.B. Flugzeug) zerstört. Ferner stellt sich die Frage, ob es ausreicht, sich auf Vorab-Anmeldungen zu verlassen oder ob daneben nicht andere Mittel (Scannen, Geigerzähler, Spürhunde, etc.) eingesetzt werden müssen und zwar am Abgangs- und nicht am Ankunftsort. Besteht die Gewissheit, dass am Abgangsort risikoorientierte Kontrollen stattgefunden haben, kann man am Ankunftsort geringere Anforderungen stellen.

6. Fehlende Unterscheidung zwischen sicheren und unsicheren Lieferländern

Zurzeit sind nur Lieferungen aus Andorra, Norwegen und der Schweiz (einschließlich Liechtenstein) von der Notwendigkeit einer summarischen Eingangsanmeldung befreit, und zwar deshalb, weil sich diese Länder in Abkommen mit der EU verpflichtet haben, der EU-Regelung entsprechende Sicherheitsmaßnahmen beim Eingang und Ausgang

aus ihrem Hoheitsgebiet anzuwenden. Für alle anderen Drittländer (abgesehen von San Marino und dem Vatikan, vgl. Art. 181c Buchstabe o) ZK-DVO) gilt dies aber nicht. Eine solche Vorab-Anmeldung ist

1. bei sicheren Lieferländern (wie z.B. den USA) aus Sicherheitsgründen möglicherweise nicht erforderlich und
2. eine Doppelbelastung für die Wirtschaftsbeteiligten, wenn sowohl das Ausfuhr- als auch das Einfuhrland eine Sicherheitsanmeldung verlangt.

Hier sollte man überlegen, welche Möglichkeiten bestehen, die Belastungen für die Wirtschaftsbeteiligten zu verringern. Läuft ein Schiff oder Flugzeug allerdings mehrere Drittländer an, bevor es die EU erreicht, so bestünde das Problem, dass für einige Waren eine ESumA erforderlich wäre und für andere nicht. Somit kann eine solche Lösung nur funktionieren, wenn mit dem letzten Land, aus dem die Waren in die EU verbracht werden, eine Sicherheitspartnerschaft besteht, die alle aus diesem Land verbrachten Waren (also auch die dort zugeladenen) erfasst.

7. Fehlende Abstimmung zwischen dem Zoll- und Verkehrsrecht

Bisher existieren die Sicherheitsanforderungen des Zoll- und des Verkehrsrechts weitgehend unabhängig voneinander. Das Problem ist jedoch erkannt und insbesondere im Luftverkehr finden zurzeit Überlegungen statt, wie die Konzepte des AEO und des bekannten Versenders (sog. known shipper/consignor), die Analyse der Daten aus dem Manifest und der summarischen Eingangsanmeldung sowie die Risikoanalyse anhand von Vorab-Anmeldedaten und die Analyse von gescannten Bildern entweder miteinander verknüpft werden können oder wie auf eine der Maßnahmen verzichtet werden kann.

IV. Verbesserungsmöglichkeiten

Abgesehen von einer Anpassung des rechtlichen Rahmens in Bezug auf die hier beschriebenen Einzelfragen sollten folgende Möglichkeiten einer Verbesserung des Risikomanagements analysiert werden:

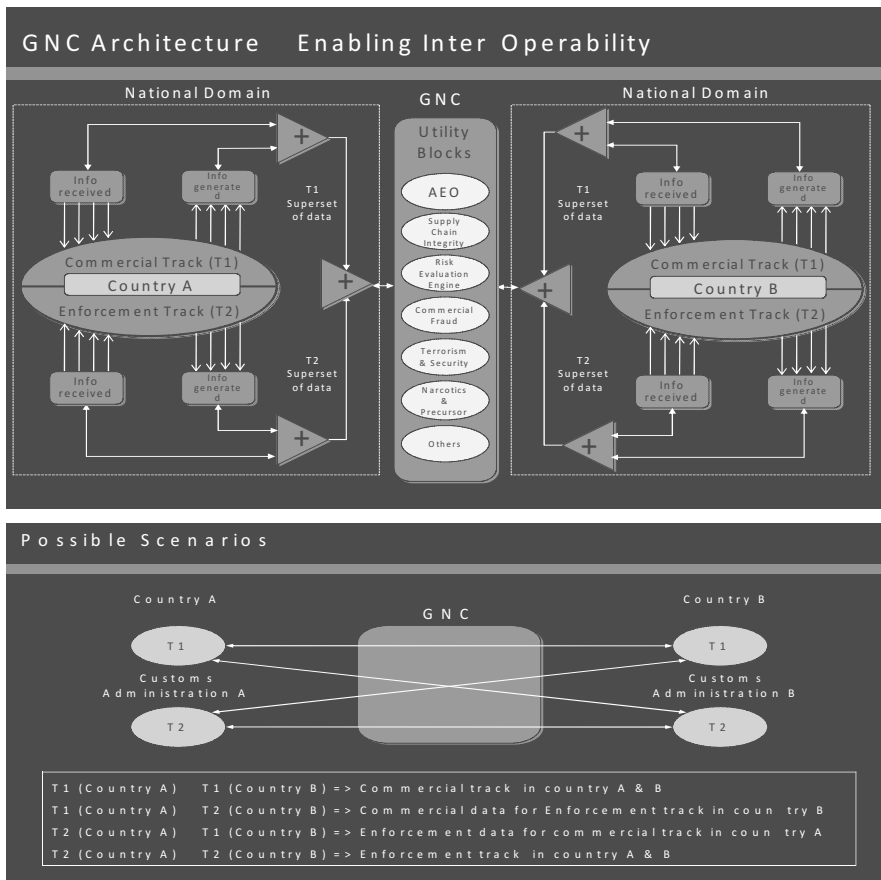
1. Die derzeitige Fassung des SAFE Framework of Standards der Weltzollorganisation lässt den verschiedenen Staaten zuviel Spielraum für die Festsetzung der erforderlichen Datenelemente mit der Folge, dass die Meldepflichten von Land zu Land (die EU ist insoweit als ein Land anzusehen) voneinander abweichen. Dies erhöht die Kosten für international tätige Unternehmen und macht es unmöglich, die im Ausfuhrland gemeldeten Daten im Einfuhrland zu verwenden und damit auf Doppelmeldungen zu verzichten. Es wäre also wünschenswert, den Datenkranz international zu vereinheitlichen und verbindlich zu machen, z.B. als Bestandteil des Kyoto-Übereinkommens.

2. Wenn der SAFE Framework of Standards in eine rechtlich verbindliche Regelung umgewandelt wird, muss auch die Frage geklärt werden, ob die Anmeldepflicht – wie in den USA – zwischen dem Beförderer und dem Einführer bzw. Spediteur aufgeteilt ist oder ob – wie derzeit in der EU – nur der Beförderer anmeldepflichtig ist.
3. Die Kriterien für die Erteilung des AEO-Status und die Erleichterungen für AEO sollten – zumindest für den Sicherheitsbereich – gleichfalls international vereinheitlicht werden, da anderenfalls eine gegenseitige Anerkennung gefährdet und eine Vielzahl bilateraler Verhandlungen erforderlich wäre. Den AEO könnte ein Teil der Kontrollen (z.B. scannen) übertragen werden.
4. International vereinheitlichte Risikokriterien und ein gemeinsames Risikomanagement wären gleichfalls wünschenswert; dabei sollte auch das internationale Verkehrsrecht berücksichtigt werden.
5. Aus Sicherheitsgesichtspunkten wäre es wünschenswert, die Kontrollen soweit wie möglich in das jeweilige Ausfuhrland zu verlagern. Denn wenn z.B. ein Sprengstoff in ein Flugzeug geladen wird, dann ist es für eine Kontrolle bei der Ankunft des Flugzeugs vielleicht schon zu spät. Systematische Sicherheitsanmeldungen und -kontrollen sowohl im Ausfuhr- als auch im Einfuhrland verdoppeln den Zeit- und Ressourcenaufwand, ohne notwendigerweise zu einer Erhöhung der Sicherheit zu führen. Als erster Schritt könnten weitere bilaterale Vereinbarungen über eine gegenseitige Anerkennung der Sicherheitsmaßnahmen abgeschlossen werden (zurzeit bestehen solche Abkommen mit Andorra, Norwegen und der Schweiz), mit der Folge, dass im Einfuhrland nur ausnahmsweise kontrolliert wird. Dies setzt freilich voraus, dass die Ausfuhrkontrollen ebenso gründlich sind wie die Einfuhrkontrollen und dass Risikoinformationen untereinander ausgetauscht werden.
6. Man könnte entweder sichere Lieferländer oder unsichere Lieferländer ermitteln mit der Folge, dass Waren aus nicht sicheren Lieferländern intensiver kontrolliert werden.
7. Die derzeitigen Freistellungen von der summarischen Eingangsanmeldung bedürfen einer Überprüfung, um Sicherheitslücken zu schließen, da der Warenwert bzw. die Möglichkeit einer mündlichen oder schriftlichen Anmeldung keine geeigneten Kriterien sind, um Waren mit geringem Risiko von der elektronischen Vorab-Anmeldepflicht auszunehmen.
8. Eine für die EU einheitliche Schnittstelle für summarische Eingangsanmeldungen würde die Kosten für die betroffenen Unternehmen verringern. Eine solche Lösung könnte auch auf die Länder ausgedehnt werden, mit denen eine Sicherheitspartnerschaft besteht.
9. Die Meldeanforderungen und Schnittstellen des Verkehrs- und des Zollrechts sollten besser aufeinander abgestimmt werden und zwar nicht nur innerhalb der EU, sondern auch auf internationaler Ebene, um Doppelmeldungen und unterschiedliche Meldeanforderungen so weit wie möglich zu vermeiden. Die Einrichtung eines Single Windows für Verkehrs- und Zollzwecke könnte – zumindest auf nationaler Ebene – eine Erleichterung darstellen.

10. Wenn es gelingt, die Datenanforderungen, Datenflüsse, Risikokriterien sowie die Kriterien für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte und deren Identifikation im Rahmen der Weltzollorganisation zu harmonisieren, dann könnten auch gemeinsame Datenbanken (z.B. für AEO) und Datenaustauschsysteme (z.B. für den Austausch zwischen dem Ausfuhr- und dem Einfuhrland) eingerichtet werden.

V. Schluss

Im Rahmen der Weltzollorganisation finden zurzeit Beratungen über eine globale Vernetzung der Zollverwaltungen (Globally Networked Customs) statt. Dabei werden die Prozessabläufe (business processes) analysiert und beschrieben.



Seitens der Wirtschaftsbeteiligten handelt es sich um folgende Prozesse:

- die Abgabe der Zollanmeldung im Ausfuhrland,
- die Meldung der Transportinformationen (Manifest) im Ausfuhr-, Transit- und Einfuhrland,
- die Abgabe der Anmeldungen gegenüber den Zollbehörden im Einfuhrland.

Ziel ist es, diese Meldungen miteinander zu verknüpfen (und durch einen Datenaustausch Doppelmeldungen zu vermeiden). Die Verknüpfung könnte erreicht werden durch

- eine einheitliche Sendungsbezugsnummer (Unique Consignment Reference Number – UCR) oder
- eine Bezugnahme auf die Nummer, mit der die Anmeldung von den Behörden registriert wurde (sog. Movement Reference Number – MRN).

Neben den kommerziellen Informationen erhalten die Zoll- und sonstigen mit Ein- und Ausfuhrn befassten Behörden auch Informationen zur Betrugsbekämpfung und Gefahrenabwehr, die sie elektronisch untereinander austauschen könnten.

Gemeinsame Datenbanken oder Datensaustauschsysteme wären auch nützlich in Bezug auf

- Transaktionen von – und Informationen über – zuverlässige(n) Wirtschaftsbeteiligte(n) sowie
- Risikoprofile und Risikoanalysesysteme.

Solche Lösungen lassen sich nicht kurzfristig einführen, da die Schaffung der Rechtsgrundlagen und die Entwicklung von IT-Systemen viel Zeit erfordert. Außerdem muss den Wirtschaftsbeteiligten (soweit sie betroffen sind) ausreichend Zeit für Anpassungen an neue rechtliche und IT-Anforderungen gelassen werden. Eine stärkere internationale Harmonisierung und Vernetzung bietet die Chance zu vermeiden, dass jede Verbesserung der Sicherheitslage weitere Kosten für Wirtschaft und Verwaltung zur Folge hat.

Im Übrigen darf das Thema Risikoanalyse und Gefahrenabwehr nicht verengt werden auf die Erhebung und Analyse von Risikodaten, die von den Wirtschaftsbeteiligten vor der Ankunft der Waren geliefert werden. Ebenso wichtig ist die Nutzung anderer Datenquellen (z.B. Geheimdienstinformationen) sowie die risikoorientierte Prüfung der Waren (z.B. durch Scannen), und zwar möglichst bereits im Ausfuhrland. Nur durch eine Kombination von Maßnahmen können die Sicherheit erhöht und die finanziellen und logistischen Belastungen begrenzt werden.

Quellen und weiterführende Hinweise

- EU-Kommission: Leitlinien zu summarischen Eingangsanmeldungen, http://ec.europa.eu/ecip/index_en.htm

- Lux, Michael: Verbringen von Waren in die EU. In: AW-Prax 2001, S. 27 und 62
- Merkblatt Systemüberblick EAS, www.zoll.de

Summarische Vorab-Anmeldung – Risikodaten: Erhebung und Analyse

Heinz Widmer
Leiter Zollinspektorat Zürich-Flughafen

Das Abkommen mit der EU über Zollerleichterungen und über die Zollsicherheit beschreibt die Risiken, die durch Analyse zu beurteilen sind, wie folgt:

„Die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Vorfalles im Zusammenhang mit dem Eingang, dem Ausgang, dem Versand, der Beförderung und der besonderen Verwendung von Waren, die zwischen den Zollgebieten einerseits der Gemeinschaft und der Schweiz und andererseits Drittländern, sofern dieser Vorfall

- die Sicherheit der Schweiz, der Gemeinschaft oder ihrer Mitgliedstaaten
- die öffentliche Gesundheit,
- die Umwelt oder
- die Verbraucher

gefährdet.“

Dieser Beitrag fußt einerseits auf der bereits vor Inkrafttreten des Abkommens durchgeführten Risikoanalyse und berücksichtigt andererseits diese Vorgabe.

Sicherheit und Freihandel stehen aus Sicht der Praxis in einem starken Spannungsverhältnis. Unsere Aufgaben vollziehen wir in diesem Spannungsfeld mit risikogerechten Kontrollen und dem bestmöglichen Verhältnis zwischen Aufwand und Wirkung, um im freien Handel dort zu intervenieren, wo wir Ungewöhnliches erkennen oder Rechtsverletzungen vermuten. Unsere Erfahrungen im Flughafen Zürich möchte ich in 3 Teile gliedern.

1. Welche Probleme ergeben sich in der Praxis,
2. mit welchen Mitteln begegnen wir diesen Problemen und
3. welche Erfolge erzielen wir damit.

Zu den Problemkreisen:

Nach den versuchten Anschlägen mit den Jemen-Paketen haben wir gelernt, dass der Terrorismus die Schwachstellen unserer Prozesse kennt und sich deren bedient. Eine Bombe wird im Postpaket, getarnt als EDV-Gerät aufgegeben. Sind wir ehrlich, wäre das Paket innerhalb Europas aufgegeben worden, hätten unsere Selektionen und IT-Systeme wohl kaum ein Risiko erkannt, weil tausende solcher Pakete täglich expediert werden. Wenn wir sie alle kontrollieren wollten, würde der freie Handel in der Wirtschaft

nicht mehr funktionieren. Zur Aufdeckung solcher Fälle braucht es aus meiner Sicht die enge nationale und internationale Vernetzung zwischen Nachrichtendienst und Zoll.

Der Terrorismus und die Wirtschaftskriminalität sind „globalisiert“ und arbeiten weltweit über jegliche „legalen“ und „illegalen Grenzen“ hinweg. In der internationalen Zusammenarbeit agieren wir jedoch nicht auf dem gleichen Niveau wie unsere Gegner. Es fehlen hier oft das Vertrauen, ein rascher und wirkungsvoller Informationsaustausch und nicht zuletzt die rechtlichen Voraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit.

Im Hosenbomberfall waren den Behörden die Daten der Passagiere weit im Voraus bekannt. Zusätzlich hat der Vater des Attentäters die Behörden ausdrücklich gewarnt. Trotzdem gelangte er mit einer Bombe auf den Flug 253 der Northwest Airlines.

Problemkreis:
Daten – Selektion – Treffer
„Paketbomben aus Jemen“

ORG	HAWB #	DATE	PCS	COMMODITY	WGHT	DEST	CUSTOMS	COLLECT
EN	4PV2416	31JAN11	1	ELECTRICAL APPLIANCES 1 BLACK KNOWN CUSTOMER	33.0	ZRH	C	228.00

EDV-Drucker und Druckerteile
33 kg
EUR 4325.00

Problemkreis:
Datenmenge – Vernetzung – Analyse
„Hosenbomber“



Für eine Visa freie Einreise in die USA bestehen folgende Voraussetzungen

- ✓ Sie sind Bürger/-in eines Mitgliedslandes des Visa [Waivers Programms](#)
- ✓ Ihr [Reisepass](#) erfüllt die von den USA geforderten Kriterien
- ✓ Sie besitzen eine [ESTA-Reisegenehmigung](#)
- ✓ Sie haben die [APIS Daten](#) angegeben

Unsere Schlussfolgerungen: Viele Daten nützen nichts, wenn sie in einem Datenfriedhof landen, wenn Systeme nicht vernetzt sind und wenn nicht irgendwo noch ein Mensch sein vernetztes Denken einsetzt. In der Praxis stellen wir zudem fest, dass Daten nur so gut sind, wie derjenige, der sie eingibt. Damit spielt die Datenqualität eine enorme Rolle. Daten werden in jedem Land neu in IT-Systeme eingegeben, gehen damit durch viele Hände und werden verwässert oder verfälscht. Die Qualität sinkt. Unsere IT-Selektionen greifen auf diese Daten. Da Kriminelle oder Terroristen in keinem Papier oder IT-System „Nike-Fälschungen“ oder „Kokain“ oder eine „Bombe“ deklarieren, sondern ganz einfach Spinnstoffwaren, Chemikalien oder eben Drucker und Druckerteile, gilt es mit vernetztem Denken, unterstützt durch IT-Systeme, die Daten und Angaben zu hinterfragen.

**Problemkreis:
Datenqualität**

NO. OF PCS. & PKGS.	DIMENSIONS			GROSS WEIGHT		QUANTITY, DESCRIPTION & MARKS
	L	W	H	LIBS	KGS	
MORE THAN EIGHT DIMS APPLY						NIKE - Einschungen ORG CHINA C.O.#G1035040B1449743 ATTD INVOICE AND PACKING LIST ATTD HAWB: 160-4753 0895,FLT: CX 039/02 JUN
TOTAL PIECES 24	CUBIC CONTENT 1774853 CF			TOTAL DIM. WT. (KGS) 287.5		

NO. OF PCS. & PKGS.	DIMENSIONS			GROSS WEIGHT		QUANTITY, DESCRIPTION & MARKS
	L	W	H	LIBS	KGS	
MORE THAN EIGHT DIMS APPLY						SAMPLE FOOTWEAR-RGR TOTAL: 154 PARIS IN 24 CARTONS ORG CHINA C.O.#G1035040B1449743 ATTD INVOICE AND PACKING LIST ATTD HAWB: 160-4753 0895,FLT: CX 039/02 JUN
TOTAL PIECES 24	CUBIC CONTENT 1724853 CF			TOTAL DIM. WT. (KGS) 287.5		

Datengläubigkeit ist nicht zielführend. Interessant ist auch zu beobachten, wie die Welt reagiert, wenn ein Fall bekannt wird. Wir erhalten dann den Auftrag, alle Jemen-Pakete und im Speziellen die EDV-Geräte darin zu kontrollieren. Terroristen bzw. die organisierte Kriminalität ändern den

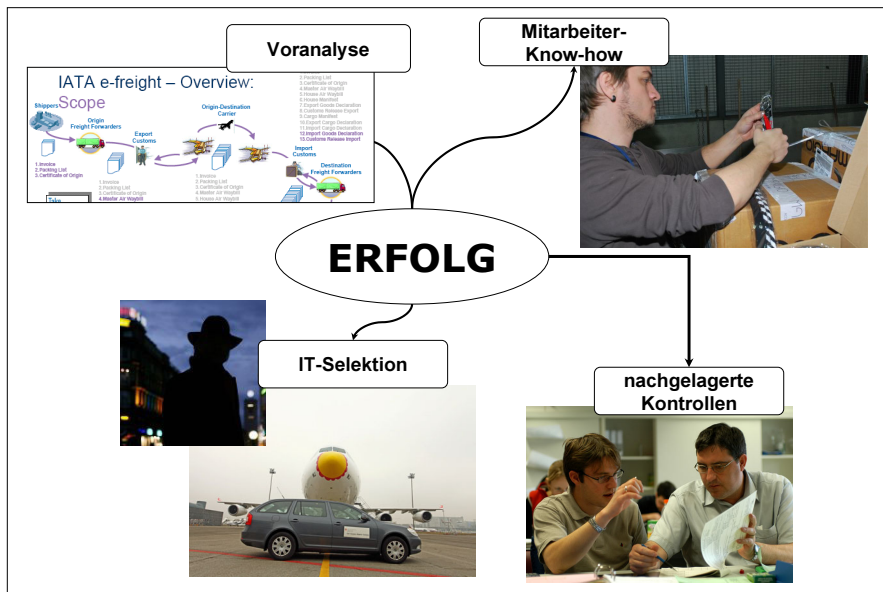
Modus Operandi aber schnell. Etwas, das wir im Bereich Betäubungsmittelschmuggel täglich erleben. Kaum haben wir den Modus Operandi mit Bildern und Text weltweit verbreitet, haben wir mit dem gleichen Modus kaum mehr Aufgriffe. Wir reagieren zu oft und agieren zu wenig. In unseren Insider-Fällen (d.h. Flughafenmitarbeiter mit guten Kenntnissen der Örtlichkeiten und Prozesse, die in Schmuggelfälle involviert sind) lernen wir, dass ein System (z.B. AEO oder zugelassene Empfänger oder Versender) noch so gut abgenommen, laufend kontrolliert und überprüft werden kann, es bleibt das Restrisiko Mensch. Der Mitarbeiter ist das schwächste Glied, ist vor allem bei tiefen Löhnen, finanziellen Schwierigkeiten etc. anfällig und kann von der organisierten Kriminalität mit Geld geködert werden.

In diesem Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach größtmöglicher Sicherheit und freiem Handel komme ich nun zum 2. Teil: Mit welchen Mitteln begegnen wir den vorgenannten Problemen? Unser Erfolg basiert auf folgenden 3 Pfeilern:

1. Wir bündeln Informationen (Intelligence) und Unberechenbarkeit (Unpredictability) in der Selektion im IT-Zoll-System.
2. Mittels Voranalyse in den Reservationssystemen der Airline, im E-freight oder in den Handling Agents-Systemen identifizieren wir das Risiko im Voraus.
3. Mit Kontrollen durch Know-how-Träger verschaffen wir uns Gewissheit.

In die Selektion des IT-Systems sollen nachrichtendienstliche Informationen, zentral analysierte und aufbereitete Risiken, Erfahrungswerte und bekannte Risiken vor Ort, der Zufallsgenerator und Elemente aus der geplanten systematischen Warenverkehrskontrolle einfließen. Damit stellen wir sicher, dass aus den tausenden Sendungen einerseits diejenigen mit identifizierbarem Risiko und andererseits Sendungen zufällig bzw. im Rahmen der geplanten systematischen Kontrolle gesperrt werden. Wenige aber gezielte Interventionen behindern den freien Handel kaum.

Das wichtigste Element ist und bleibt aber das menschliche Know-how. Ob die Waren wirklich den Daten entsprechen, ob Waren manipuliert oder präpariert wurden, kann nur mit Beschau festgestellt werden. Dazu sind zwei Voraussetzungen nötig: Einerseits müssen die Waren physisch vorhanden sein, andererseits brauchen wir alle Begleitpapiere für eine erste visuelle Sichtung durch einen erfahrenen Mitarbeiter, um nebst den IT-Daten evtl. auf weitere Risikohinweise zu stoßen. Vernetztes Denken, Erfahrung, Wissen, Inspiration und Intuition des Mitarbeiters steuern dann die Auswahl der zu beschauenden Waren. Um möglichst nah am Geschehen und effizient zu sein, arbeiten die Zollmitarbeiter in den Räumen der Handling Agents, erhalten dort alle Papiere je Flug, haben Zugang zu allen Systemen und können jederzeit, zeitunverzögert intervenieren. Eine andere Kontrollart besteht im „Walking around“ in den Frachthallen, um unabhängig vom IT-System, gestützt auf visuelle Risikoidentifizierung, bestimmte Sendungen zu beschauen.



Nachgelagert können wir im Bereich Import und Export die Arbeitsweise, Qualität und Zuverlässigkeit der Absender- und Empfängerfirmen sowie deren Beteiligten mit Systemkontrollen und Betriebsprüfungen kontrollieren. Dabei prüfen wir Dossiers, Systemabläufe, Prozesse, Buchhaltung und Lager, mit Datenanalysen erstellen wir ein Risikoprofil der Firma. Es entsteht ein umfassendes Risiko-Analyse-Bild eines Zollbeteiligten und dessen Systembeteiligten.

Nun komme ich im 3. Teil zu unseren Erfolgen.

Kennzahlen Januar-April 2011:

Frachtvolumen:	140.000 t
Sendungsanzahl:	312.000 (Import/Export/Transfer)
Davon Drittlandanteil:	65%

Wir haben im Bereich der summarischen Vorab-Anmeldung im Jahr 2011 bis Ende April bei ca. 25% der Sendungen risikoorientierte Interventionen vorgenommen. Daraus ergaben sich insgesamt 1.244 Beschau-Kontrollen. In folgenden Bereichen konnten 46 Erfolge erzielt werden:

- Kriegsmaterial und Waffengesetz
- Markenfälschungen und Designrecht
- Artenschutz
- Vorläuferchemikalien
- Betäubungsmittel

Wir ziehen folgende Schlüsse:

- Der größte Teil der Fracht ist risikolos und unterliegt zu Recht dem freien Handel.
- Die Quote der Aufgriffe von 3,7% bei den als risikobehaftet eingestuften Sendungen ist tief.
- Der Ressourceneinsatz ist im Verhältnis dazu hoch.
- IT unterstützt, ersetzt aber nicht das menschliche, vernetzte Denken.
- Agieren und damit den Handel möglichst wenig zu behindern, bedingt qualitativ gute Daten, die möglichst lange vor Ankunft der Sendung analysiert werden können.
- Gewissheit bringt erst die Beschau.

Wir tun unser Bestes zum Wohl der Wirtschaft und der Sicherheit.

Podiumsdiskussion „Risikodaten – Erhebung und Analyse“

**Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster**

In der nachfolgenden Podiumsdiskussion zu „Risikodaten – Erhebung und Analyse“ sah sich Prof. Dr. Peter Witte als Moderator aus den Referaten bestätigt, die Antworten auf die beiden Schritte „wie die Daten in die Verwaltung kommen“ und „was wir mit den Risikodaten machen“ erhalten zu haben, und leitete auf Fragen aus dem Plenum der Zuhörer über.

Die Fragen richteten sich auf den „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ und speziell auf den AEO-Status „Sicherheit“. Angemerkt wurde, dass der Zoll in der Zertifizierung und in Kontrollen in Deutschland unterschiedlich verfähre. Die Beschränkung auf 30% Überprüfungen bei Kontrollen wurde gefordert, die genügen müsse.

Es wurde danach gefragt, ob die Zollverwaltung auf die Beantragung des AEO-Status „Sicherheit“ Druck auf Wirtschaftsbeteiligte ausübe. Dazu konnte seitens der Verwaltung mangels Kenntnis des Vorhalts keine Antwort gegeben werden. Es bestehe jedoch keine entsprechende Richtlinie oder Anweisung an die Bediensteten des Zolls.

Herr Bös (ZF Friedrichshafen AG) richtete eine Frage an die Zollverwaltung hinsichtlich der Tendenz bei der Risikoanalyse, dass genauere Angaben im Grunde erforderlich seien, um eine genauere Risikoanalyse durchzuführen. Er erkundigte sich, in welcher Art und Weise denn beabsichtigt sei, diese präziseren Angaben herbeizuführen.

Herr Lux erwiderte daraufhin, dass es hier zwei Wege gebe: Die eine Möglichkeit sei, dass explizit ein Feld Käufer/Verkäufer eingeführt wird. Die andere Möglichkeit sei, dass – so lange es das nicht gibt – etwas Druck ausgeübt werde. Wenn ein Spediteur angegeben sei, werde die Ware häufiger kontrolliert. Es sollte also dahin gehen, dass man sich bemüht, den eigentlichen Versender und Empfänger anzugeben, um eine schnelle Freigabe der Ware zu erreichen. Hier bestehe jedoch ein Wettbewerbsproblem: Wenn das Schifffahrtsunternehmen den Namen des eigentlichen Versenders erkennt, könnte es sich direkt an den Versender wenden, um ihm ein günstigeres Angebot zu machen als der Spediteur. Da gebe es aber auch denkbare Lösungen. Die eine Lösung wäre, dass man in solchen Fällen den Spediteur die Meldung abgeben lässt oder die andere (das ist Zukunftsmusik), dass die Daten in verschlüsselter Form geliefert werden, sodass der Spediteur die Daten nicht einsehen kann. Dies seien aber zunächst nur Überlegungen, die man anstelle.

The Modernised Customs Code Foundations and Implementing Provisions

Jean-Michel Grave
Europäische Kommission, Brüssel – TAXUD.A2



European Commission
Taxation and Customs Union

Recollection of the 21st EFA Conference Linz - Austria - 18 & 19 June 2009

- I. Challenges for a modernisation
- II. Drivers of the modernisation
- III. Components of the MCC implementation
- IV. Some horizontal issues regarding the MCC implementation



European Commission
Taxation and Customs Union

Recollection: Challenges

1. International challenges

- Trade globalisation and expansion
- Increased need for trade facilitation and increased risks for security and safety

2. Community policy challenges

- Lisbon strategy for competitiveness, growth and jobs
- Better regulation and e-government

3. Customs challenges

- New missions for customs implying to balance facilitation and controls
- Partnership with trade and equal treatment of economic operators
- Updated legislation and paperless procedures



3



European Commission
Taxation and Customs Union

Recollection: Drivers

1. Streamlining the legal framework
2. Harmonising the rules, Community-wide
3. Enhancing the rights and clarifying the obligations of economic operators
4. Simplifying the customs procedures and formalities
5. Balancing trade facilitation and customs controls

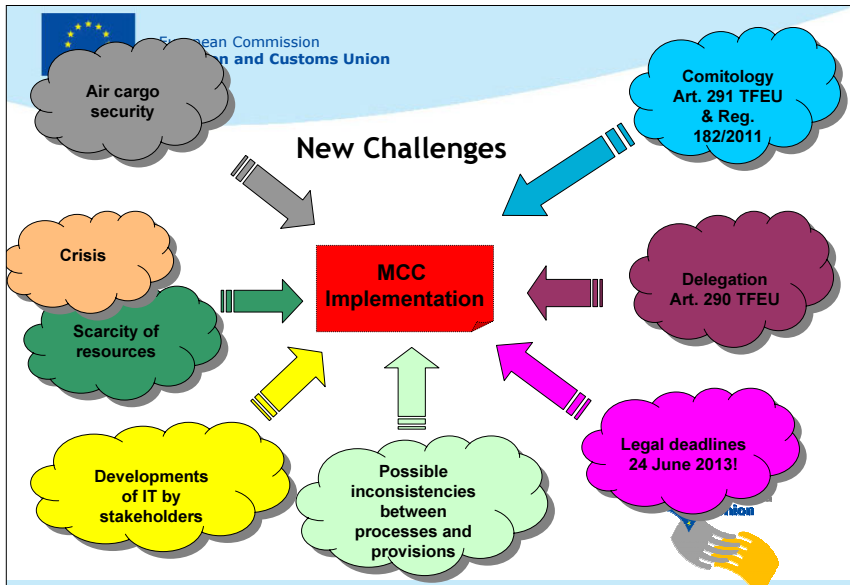


European Commission
Taxation and Customs Union

Recollection: Components

- **Instruments to allow the application of the MCC:**
 - Implementing Provisions of the MCC & Business Process Modelling
 - IT systems
 - Common Risk Management tools
- **“Auxiliary tools” to support the application of the MCC**
 - Explanatory Notes and Guidelines
 - Communication, information and training
- **Instruments to accompany an effective implementation of the MCC/MCCIP, once applied**
 - Monitoring of the correct and uniform application
 - Evaluation of impact and benefits for trade and customs





 **European Commission
Taxation and Customs Union**

Main responses to the new challenges

1. Continuation of work on preliminary draft MCCIP and BPM
2. Postponement of application and amendment of the MCC





European Commission
Taxation and Customs Union

1. Continuation of work on MCCIP & BPM (1)

■ **Objectives:**

- Complete preparatory work on BPM and MCCIP for autumn 2011
- Solve most of the remaining issues regarding MCC implementation, including necessary MCC corrections
- Provide sound bases for recasting the MCC and splitting the MCCIP text into delegated act and implementing act and further IT developments

■ **Bases for MCC implementation**

- **Preliminary draft MCCIP:** consolidated version TAXUD/MCCIP/2010/100-2 of 25 January 2011 + subsequent revised extracts for some parts
- **“BPM Policy”:** packages covering almost all processes to be implemented, in particular through IT
- **Member States and TCG members comments** on MCCIP and BPM packages





European Commission
Taxation and Customs Union

1. Continuation of work on MCCIP & BPM (2)

■ **MCC & BPM Workshops with selected Member States and TCG trade representatives to sort out and propose solutions to remaining open issues**

- Workshop 1: Customs decisions/Authorisations (11-13/04/2011)
- Workshop 2: BOI, BTI, AEO, Guarantees (17-20/05/2011)
- Workshop 3: Export, Export followed by Transit, Transit, Proof of customs status (6-10/06/2011)
- Workshop 4: BTI usage, Entry of goods, Import, Centralised Clearance (20-24/06/2011)
- Workshop 5: Remainder of WS4, Special Procedures & INF, AEO criteria & conditions for Customs Decisions, Customs Valuation, Customs Debt (4-7/07/2011)





European Commission
Taxation and Customs Union

**1. Continuation of work on
MCCIP & BPM – WS1 to 4 (3)**
Main areas explored so far

- Customs Decisions/Authorisations (WS1)
- BTI/BOI (WS2)
- BTI usage (WS3)
- AEO (WS2)
- Guarantees (WS2)
- Export & Exit of Goods (WS3)
- Transit (WS3)
- Export and Transit (WS3)
- Proof of Customs Status (WS3)
- Entry of goods (WS4)
- Temporary Storage (WS4)
- Import & Centralised Clearance (WS4)



European Commission
Taxation and Customs Union

**1. Continuation of work on
MCCIP & BPM – WS5 (4)**
Areas with remaining issues

- Reminders of WS4
- Special procedures and INF sheets
- AEO criteria and conditions for specific decisions
- Customs Valuation
- Customs Debt

- Data requirements (WS6, still to be planned)





European Commission
Taxation and Customs Union

1. Continuation of work on MCCIP & BPM (5)

Workshops General outcome

- A number of MS and trade comments led to **“No Action”** conclusions because either they were responded by clarifying the points or they were already implemented in TAXUD/MCCIP/2010/100-2 + revised extracts
- Many comments have been accepted and led to conclusions **“To Be Implemented”**, either by amending MCCIP or by aligning BPM on the latest version of MCCIP
- A limited number of comments were left as “open issues” with conclusions **“To Be Discussed”**
- **Reporting method:** only main conclusions “TBI” and all conclusions “TBD” are presented to plenary forums with all Customs Administrations and TCG





European Commission
Taxation and Customs Union

1. Continuation of work on MCCIP & BPM (6)

- **Report of WS conclusions to joint “ECG-CCC-TCG” for endorsement of conclusions “to be implemented” and possible settlement of issues “to be discussed”**
 - 24/05/2011: report on conclusions WS 1 & 2
 - 12/07/2011: report on conclusions WS 3, 4 & 5
- **Report to “MCC Implementation Ad Hoc HLSG” with MS for strategic choices**
 - 27/05/2011
 - 20/07/2011
- **Follow up (as planned for November 2011):**
 - Consolidation of the outcome in the **body of draft legal provisions** and BPM
 - Consolidation of **Annexes**
 - Planned Workshop 6 on **data requirements**
- **Suspension of the MCCIP/BPM implementation process to take into account:**
 - Impact of **Air Cargo Security**
 - Impact of **MCC recast** on legal framework





European Commission
Taxation and Customs Union

2. MCC Recast (1)

- **Commissioner Semeta intends** to propose to the Commission to submit to the European Parliament and to the Council, by the end of this year, a proposal to **amend the Modernised Customs Code**
- **3 main reasons and aims:**
 - **Postponing** the date of application of the MCC (phased, binding, realistic implementation of new, electronic-based processes):
 - Postponement to be in force before the ultimate deadline of 24/06/2013
 - **Aligning** the MCC with the requirements of the Lisbon Treaty:
 - Distinction between empowerments for delegated act and implementing act
 - Driving the split of the current preliminary draft MCCIP into two acts
 - **Correcting** some provisions of the MCC:
 - Provisions which are either no longer in line with changes introduced in the current customs legislation or have turned out to be difficult to implement through sound measures and workable processes



European Commission
Taxation and Customs Union

2. MCC Recast (2) Corrections

- **Avoid “Pandora’s box”**
- **Ambitious time schedule**



Corrections need to be limited

■ **Criteria for corrections:**

1. **Editorial changes** to the wording of the MCC
2. **MCC alignment to the evolution of EU legislation** following the entry into force of the MCC (and within the deadline for the new draft MCC)
3. **MCC alignment to the results of the work carried out regarding the drafting of the MCCIP and the establishment of BPM**



Grußwort

Dr. Reto Dubach
Regierungspräsident

Ich heiße alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der diesjährigen europäischen Zollrechtstage hier auf der Munotzinne im Namen der Kantonsregierung herzlich willkommen. Soeben haben Sie die Schaffhauser Alphornbläserin Lisa Stoll gehört, die in der Zwischenzeit nicht nur nationale, sondern auch internationale Berühmtheit erlangt hat. Ihre Ausstrahlung über die Grenze hinweg zeigt, wie sich Schaffhausen heute versteht.

Mit Schaffhausen haben Sie als Tagungsort eine Region gewählt, die landschaftlich reizvoll und kulturell vielfältig ist. Ich denke an die Schaffhauser Altstadt mit den unzähligen Erkern sowie dem Munot, ich denke aber auch an Stein am Rhein mit der einzigartigen Rheinlandschaft bis hierher, ich denke daneben natürlich auch an den Rheinfall – er ist in Europa der größte Wasserfall – und ich denke zuletzt auch an unsere herrlichen Weinbauregionen. Nicht zuletzt deswegen bezeichnen wir uns auch als Blauburgunderland.

Schaffhausen gehört mit einer Fläche von 298 km² und rund 75.000 Einwohnern zu den kleineren Kantonen. Das hat durchaus seine Vorteile, wie beispielsweise die kurzen Wege zu den zuständigen Amtsstellen und die Bürgernähe. Seit Jahren hat sich jedoch die Einwohnerzahl kaum verändert (was auf eine ungenügende Entwicklung hindeutet). In der Tat haben wir seit den 70er- und 80er-Jahren infolge der wirtschaftlichen Entwicklung massiv Arbeitsplätze im Industriesektor verloren. Dank aktiver Wirtschaftsförderung ist es uns in den letzten Jahren jedoch gelungen, diese Entwicklung aufzufangen und aus dem Wellental hinauszukommen. Gleichzeitig haben wir uns vom Industrie- zum Hightech- und Dienstleistungskanton entwickelt. Heute sind wir interessant für internationale Ansiedlungen aus dem englischsprachigen und asiatischen Raum, was vor allem auf unsere günstigen Steuerbedingungen, die attraktiven Verkehrsverbindungen in den Großraum Zürich sowie die interessanten Arbeitsplätze zurückzuführen ist.

Schaffhausen ist ein Grenzkanton. Er hat eine gewisse Scharnierfunktion zu Deutschland und zum europäischen Raum. Unsere Bevölkerung geht zum Teil einkaufen in der süddeutschen Nachbarschaft, dafür arbeiten süddeutsche Fachleute bei uns. Insgesamt gibt es kaum Gewinner und Verlierer. Es ist wichtig, dass sich die grenzüberschreitende Region als Ganzes positiv entwickelt. Eine gewisse Hürde stellt natürlich die Grenze und vor allem die unterschiedlichen Rechtsordnungen dar. Dies mussten wir schmerzlich erfahren, als wir einen grenzüberschreitenden Gewerbepark jenseits der Grenze auf deutschem Gebiet errichten wollten, der aber Schweizer Recht unterstanden wäre. Nicht zuletzt zollrechtliche Bestimmungen ließen das Projekt letztendlich scheitern.

Allen Teilnehmenden wünsche ich einen schönen Aufenthalt in unserem Kanton. Behalten Sie ihn in guter Erinnerung und kommen Sie bald bei anderer Gelegenheit zurück!

Podiumsdiskussion

„Modernisierter Zollkodex – Grundlagen und Durchführungsvorschriften“

Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, FH des Bundes, Münster
Zusammengefasst von RD a.D. Willi Vögele, Freiburg

In der sich anschließenden Diskussion im Plenum unter Leitung von Prof. Dr. Peter Witte wurde zur Frage „Wie stellt man Transparenz her?“ vor allem der IT-Bereich angesprochen, der, auf 27 Staaten mit unterschiedlichen Systemen in Zoll und Wirtschaft bezogen, noch keine tragbare Handhabung erkennen lässt. Die Transparenz leide auch unter Begriffen wie selektiver Zollkodex und überarbeiteter Zollkodex, Modernisierter Zollkodex und Durchführungsvorschriften und schließlich Richtlinien der EU-Kommission – juristisch drei Ebenen. Eine Studie über die Auswirkungen in zwei Jahren ist in Planung.

Auf Fragen u.a. nach den Durchführungsvorschriften zum MCC erklärte Herr Grave, dass Länder mitreden können, wenn auch nicht mitbestimmen. Bilaterale Maßnahmen, die valutiert werden können, sollten weniger geändert, sondern ausgelegt werden, bekräftigte Herr Grave wörtlich. Eine Handelskontaktgruppe für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) berücksichtige deren Interessen; sie könne Korrekturen aufzeigen. Der Kodex erschwere nicht die KMU – die Proportionalität werde berücksichtigt.

Von Prof. Dr. Wolfgang wurde der Wirtschaftszollgedanke bei Entstehung bzw. Löschung der Zollschild im MCC angesprochen. Eine materiell nicht zu rechtfertigende Zollschild gebiete – an Beispielen erörtert – Löschung, nicht Nachzahlung, allenfalls als Sanktion ein Bußgeld.

Eine sinnvolle Lösung sollte in den zu überarbeitenden Zollkodex eingebracht werden. Dazu konnte Herr Grave keine Zusage machen, schließt indessen eine Änderung der Vorschriften nicht aus.

International Security Initiatives and their Development

Dr. Susanne Aigner

Deputy Director Compliance and Facilitation, World Customs Organization

Customs plays an important role in the fight against cross-border crime and terrorism. Customs expertise in controlling goods, backed up by the use of modern IT systems and an efficient risk assessment and border control management, is vital to detect illegal goods such as drugs, explosive materials or nuclear and chemical weapons.

The September 11, 2001 terrorist attacks gave a new momentum to customs administrations to combat terrorism and other cross-border crimes such as drug trafficking, human trafficking and financial fraud. Many administrations reacted to this tragic event with great determination with a view to promoting the broadest possible international cooperation for preventing terrorism. It was obvious that the global threats of terrorism but also of organized crime would better be addressed at international level by joining efforts and knowledge to reply more efficiently to the increasingly globalized threats.

The US was the first to react by introducing new rules considered more effective in identifying and addressing perceived national security threats, for example through the CSI (Container Security Initiative), C-TPAT (Customs-Trade Partnership Against Terrorism) and the 24 hours rule (obligation for trade to submit advance data prior to import into the US, starting with maritime cargo, for which the data had to be submitted 24 hours prior to loading of the container on the vessel; the rule was subsequently expanded to other transport modes).

While the initial reaction to this rule was that it would hinder trade, soon after its introduction, it had to be recognized that this was not the case, or at least, that trade could adapt to the new requirements. In the aftermath of September 11, the global customs community began to realize that measures that would increase security could be implemented and be complemented by other measures in such a way that legitimate trade would be facilitated. A number of countries, including the EU, concluded agreements to foster cooperation on security with their partners – one example being the EU-US Agreement on CSI, which expanded the 1997 Agreement on Customs Co-operation to cover also cooperation on supply chain security and thus provided for a legal basis to strive for close cooperation with the overall objective of mutual recognition of control results, minimum security standards and AEO.

Following the introduction of first national measures and the conclusion of first bilateral CSI agreements between the US and a number of countries, the discussion was brought to the global WCO fora, recognizing that joint efforts and close cooperation

would be more efficient and effective in the fight against terrorism. With this in mind, the global customs community developed the WCO SAFE Framework. SAFE provides a model for administrations and governments that want to develop security measures that aim at facilitating and securing global supply chains. SAFE was adopted by the WCO Council of June 2005 and completed by a chapter on Authorized Economic Operators (AEOs) in June 2006. Only a short while after its adoption in 2005, many WCO Members signed the so-called "letters of intent" to implement SAFE. In the meantime, 164 WCO Members have agreed on implementing SAFE by adopting and implementing equivalent measures. SAFE is not a binding instrument but a model for administrations to follow – on a voluntary basis – when developing measures to secure and facilitate trade.

In parallel to the development of SAFE, many Members continued developing measures that were in line with the standards and principles laid down in the Framework. In the meantime, many countries, including a number of developing countries, introduced AEO programs or implemented advance cargo reporting requirements. The EU contributed very pro-actively to the development of SAFE and developed the so-called "Security amendments to the Community Customs Code" in parallel, thus ensuring full alignment of the legislation with SAFE. It has to be recognized that the implementation of legislation as regards the SAFE standards is a complex matter, and even more so if a community of 27 customs administrations has to establish interoperable IT systems in order to ensure the most efficient risk analysis and information exchanges. It is important to also take into consideration the challenges and burden for trade, which has to adapt its own systems in order to submit the required data to customs within the set time lines as well as to abide with the increased security and compliance requirements of the AEO. The WCO welcomed the EU-wide implementation of these measures, based on the SAFE model, and also welcomes the continued engagement of the EU (Commission and Member States) to keep the Framework relevant and up-to-date.

SAFE also promotes closer cooperation among customs authorities in view of agreeing mutual recognition of AEO and security measures, including customs controls and control results in respect of securing end-to-end supply chains. Closer cooperation among customs administrations enhances security and facilitation; administrations that merge their efforts and work towards mutual recognition will usually not only address mutual recognition of AEO or security measures as such but also strengthen their overall cooperation, including on exchange of risk-related and intelligence information. The conclusion of a number of Mutual Recognition Agreements (MRAs) and the continued negotiations, for example between the EU and the US or the EU and China, are thus of major importance in view of fostering global supply chains and facilitating trade – in particular seen against the background of the trade volume covered by these global trading nations. To date, the majority of MRAs have been signed among and with APEC economies, but major efforts are also under way in other regions.

The strong emphasis on a multi-layered risk management approach as advocated by SAFE and as implemented by a majority of countries, including the US, makes it difficult to find any arguments in favor of 100% scanning, as required according to US legislation (Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007). The WCO, customs practitioners, policy analysts and trade have raised numerous concerns; the EU has carried out a study, which showed the impracticalities, costs and disadvantages of such rule. The WCO is continuing its constructive dialogue with the US in order to explain at highest political level why implementation would be contrary to the well reflected and efficient risk-based approach taken by its Members. Implementation of 100% scanning has been postponed to at least 2014 and, according to many, there is hope that it will be indefinitely deferred or repealed.

The global customs community is currently reviewing SAFE, and part of this challenging exercise was the proposal to the WCO Council in June 2011 to adopt Guidelines for MRA, which will form part of the SAFE Package. The MRA Guidelines shall give guidance to Members aiming at concluding such agreements by explaining the steps to be taken, including information on the challenges that countries encounter when negotiating MRA. The objective is to explain how to achieve mutual recognition; the Guidelines draw from experiences made by countries that successfully concluded MRA.

Furthermore, WCO Members are examining a proposal by the Private Sector Consultative Group as regards an AEO template, which shall provide traders who want to become AEO with a tool for self assessment. The AEO template shall also encourage countries that have not yet done so to develop and implement AEO programs/legislation. Also the AEO template, once approved, will form part of the SAFE Package.

As part of the SAFE review, WCO Members are examining the potential need to amend the time lines for the submission of advance data prior to import and export as well as some other changes that might be necessary to keep SAFE relevant (including, for example, US proposals to add a third pillar on Coordinated Border Management, and to add more guidance on post-incident Trade Recovery). The exercise relating to timelines had been started before the Yemen incident but has received a lot of push and steer through the current discussions (at national as well as international level) as to how Customs can contribute more efficiently to air cargo security, which have utmost priority. The outcome of current discussions as to whether or not the existing timelines for advance reporting in the air mode are sufficient for risk analysis within the EU as well as the US and other countries will have an impact on SAFE and will be decisive for the timelines to be referred to in SAFE.

The SAFE Framework was also designed to align the strategies of the customs community to United Nations security resolutions and the work being undertaken in other international institutions such as the IMO and ICAO. Based on discussions by the WCO Policy Commission in December 2010 and specific requests by WCO Members, work is currently ongoing to examine the possibility to strengthen or make better use of customs measures (within and outside SAFE) to assist in strengthening air cargo security.

Closer ties are being made with the relevant bodies of ICAO, and WCO Members, including the EU, pro-actively contribute to the comparison of AEO and Regulated Agent/ Known Consignor and to the current examination of the relevance of customs advance data requirements/risk analysis for air cargo security. Also cooperation with UPU on the security of postal cargo has been strengthened. Representatives from ICAO as well as UPU participate in the air cargo experts group as set up by WCO; while the focus of the WCO group is on customs measures and their relevance for air/postal cargo, ICAO and UPU have each set up expert groups that focus on aviation respectively postal security (WCO and customs representatives pro-actively contribute to the ICAO and UPU groups). The close cooperation between customs and aviation/air/postal/transport agencies as described above has only started in November 2010; discussions have however shown, after only a short period of time, that there is a need to examine whether the existing divergences (e.g. different definitions for high risk cargo or the traditionally slightly different approach as regards security and safety) should be maintained because they are justified or whether, for some issues, more alignment could be achievable (e.g. security of premises of AEO vs. Regulated Agent). At this stage, existing measures (i.e. at international level, in particular Annex 17 and Annex 9 of the Chicago Convention as well as SAFE) are studied and compared in order to be in a position to assess whether harmonization or alignment is feasible. National measures like recognition of controls by the other agency as foreseen between the EU AEO and EU Regulated Agent are carefully studied and could be recommended as good practice. It is important that all relevant stakeholders participate in this exercise; in this context, the pro-active participation of representatives of GEA, FIATA, IATA, CLECAT, etc. is very relevant.

The WCO air cargo experts group is currently focusing, among others, on the availability and relevance for customs and transport agencies of air mode electronic advance information (what is collected/when and how is it collected/who collects the data and for which purpose, i.e. risk analysis by customs).

The objectives of the ongoing exercise are, among others:

- Identify existing customs measures which, if implemented by ICAO members, would enhance the security for air cargo and, in addition, determine which customs measures require strengthening to improve air cargo security.
- Bring together, where appropriate and comparable to the security outcome, the requirements of aviation security and customs security as part of a strategic approach to supply chain security.
- Undertake a comparative study of the relevant provisions of SAFE Framework of Standards and Annex 17 of the Chicago Convention with a view to ensuring that the two systems are harmonized to the greatest extent possible.
- Having regard to the purpose and objectives of schemes such as Regulated Agent, Known Shipper and Authorized Economic Operator, examine what changes would be

required to the schemes to achieve a greater level of compatibility, harmonization and cross-recognition.

- Assess the security value of advanced electronic information for import and export air cargo and how this could be best utilized by customs authorities to improve air cargo security.

In a recent meeting of the air cargo experts, there was broad consensus among administrations that information on air cargo should be available to the exporting customs administration prior to departure of the aircraft; trade representatives underlined the need to ensure that data would not have to be provided by stakeholders who were not in the possession of the data. If they could pass on data without having access to the data and were thus not able to assess the accuracy of the data, they should not be held responsible for the quality of the data. Administrations conceded that the quality of the data was very important while it was clear that some stakeholders did indeed not have any possibility to evaluate the quality or accuracy.

The issue of air cargo security and of taking appropriate measures is currently one of the “hot” topics on the agenda and will keep the global customs community and their counterparts from aviation security/transport busy for some more time. It is however already an achievement to have joint discussions and work towards bridging any potential gaps and on creating synergies.

10 Years after 9/11: C-TPAT, AEO and the Continuing Evolution of International Supply Chain Security

Bryce Blegen
Co-Chair, International Policy, AAEI & CEO

10 Years after 9/11: Supply Chain Security in North America

- Advance manifest reporting (mandatory – implemented)
- Importer security filing (mandatory – implemented in maritime mode)
- Air cargo security (mandatory – evolving, and becoming stricter)
- Imported consumer product and food safety programs (mandatory – implementation underway)
- 100% scanning of sea cargo (enacted into law as mandatory – no implementation until 2014/2016 or later)
- Canada's security program (PIP) as well as US and Canadian self-policing compliance programs (ISA, CSA, PIC) moving into alignment; Mexico to implement PACS; new advance data requirements in both countries (all modes)
- Pre-departure export reporting enforcement becoming stricter

Security: Mission Accomplished?

- As of today, there are approximately 10,000 US companies which are C-TPAT members – new goal: 50,000
- Program has become much tougher over time – each of the three tiers subjected to many more requirements than at the beginning
- Members are ejected if they do not continuously improve – new supply chain mapping requirements and CBP validations every two or three years.
- Benefits include fewer inspections than for non-C-TPAT companies and membership in good standing required for many trade facilitation/accelerated clearance programs.
- Multilateral cooperation is again a priority
- Definition of "security" is changing ...

SAFE Framework

Amendment process of SAFE Framework ("FoS") currently underway, with focus on:

- Clarifying wording and definitional elements
- Adoption of the "10+2" data elements requested for addition by the US, and creation of a new data element annex – in total, there are now 39 data elements in the SAFE FoS
- Ratification of AEO mutual recognition guidelines
- Globally harmonized AEO application and self-assessment
- Criteria ("AEO Template")
- Updated definitions on advance export and import data time limits
- Alignment of SAFE FoS with the International Supply Chain Management guidelines, which were developed by the WCO to assist in the implementation of the Revised Kyoto Convention standards

WCO AEO Template

- More than 160 of the WCO's 177 members indicated agreement with the SAFE Framework; as of today, more than 30 AEO programs are at some stage of planning or implementation – each a different variation on the SAFE standard.
- WCO AEO template grew out of the WCO Private Sector Consultative Group ("PSCG") initiative to standardize requirements for AEO applications, in particular in developing countries – but has grown into a much larger initiative to define standards for self-assessment (and indirectly, customs risk assessment) in the AEO context – including for existing programs.
- Initial focus on C-TPAT-style security only has been expanded to include certain aspects of EU-style eligibility requirements: good compliance record, financial viability – with expanded security in the air freight context likely to be added.
- Private sector struggling to resist WCO member pressure to make an enhanced and more stringent EU AEO self-assessment standard the global basis for ALL AEO programs.
- Diverging private-sector and government interests have led to a difficulty in reaching consensus – re-consideration planned for October/November SAFE Working Group meetings.

WCO Guidelines for the Development of Mutual Recognition Arrangements/Agreements

- WCO Council adopted (non-binding) AEO mutual recognition guidelines (“MRA Guideline”) after ratification by the WCO Policy Commission as part of the SAFE Package.
- MRA Guideline designed to provide advice to governments intending to implement mutual recognition arrangements (“MRAs”) and not focused on harmonization of underlying AEO programs – delay in adoption of AEO Template will limit MRA Guideline’s utility.
- Attempts by private sector and some members to mandate legally-binding and public nature of MRAs not successful.
- Need for commonality in AEO program coverage (e.g. importer, exporter, service provider), data protection restrictions, and IT-based AEO identification systems listed as key factors for success.

Supply Chain Security: Are We Really Moving Forward?

- There is broad governmental support for further amendment to tighten up requirements on international traders, especially in the air mode (see joint EU-US Statement of June 23) – but “too many cooks in the kitchen” may lead to divergent requirements and no standards.
- AEO and advance data requirements definitely here to stay – governments find such programs a highly effective way of obtaining trader information and utilizing that information in effective targeting – but governments so far incapable of implementing standards.
- Government departments other than Customs are either developing their own AEO-style programs or collaborating on existing ones – “single window” AEOs or multiple parallel programs within a country?
- International traders need to do more in advocacy at both the national and multi-lateral level to achieve results in standardization of requirements of AEO programs and to ensure that benefits are real – success has been limited to date.

Weltweite Sicherheitsinitiativen – Bedeutung für die Wirtschaft

Peter Flückiger

Stv. Leiter Außenwirtschaft, economiesuisse, Zürich

*„Those who desire to give up freedom in order to gain security
will not have, nor do they deserve, either one“*

Benjamin Franklin (1706-1790)

Globalisierung der Wertschöpfungsketten

Das Volumen der weltweit gehandelten Güter hat sich in den letzten 25 Jahren wertmäßig verachtfacht. Die Anzahl von Seefracht-Containern – mittlerweile das Symbol der Globalisierung – hat im gleichen Zeitraum um den Faktor fünf zugenommen. Die Wertschöpfungsketten, egal ob von globalen Konzernen oder KMU, sind heute international ausgerichtet. Zulieferer und Kunden befinden sich größtenteils in einem anderen Zollgebiet. „In today's world, the old mercantilistic notion of ‚us‘ against ‚them‘, of ‚resident‘ against ‚rest of world‘, has lost much of it's meaning“¹⁾. Dies trifft besonders auf die stark international ausgerichtete schweizer Wirtschaft zu. Jeder zweite Franken wird im Ausland verdient. Und: Die Globalisierung verliert ihr Zentrum. Der politische und wirtschaftliche Einfluss der Schwellenländer – vorwiegend in Asien und Südamerika – steigt. 50% des weltweiten Handels finden heute unter den Entwicklungsländern statt. Vor zehn Jahren waren es noch 20 bis 30%.

Wiedergeburt des Merkantilismus?

Im Nachgang der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise versuchen verschiedene Staaten, ihre Märkte stärker abzuschotten und die heimische Wirtschaft zu schützen. Zölle werden erhöht, „buy local“-Klauseln erlassen oder nicht tarifäre Handelshemmnisse wie neue Gesundheits-, Kennzeichnungs- oder Sicherheitsvorschriften eingeführt. Seit dem Bekenntnis der G-20-Staats- und Regierungschefs im November 2008 „to refrain from raising new barriers to investment or to trade in goods and services“²⁾ haben allein diese Länder 395 neue protektionistische Maßnahmen ergriffen.³⁾ Für international ausgerichtete Unternehmen wird es immer wichtiger, dass der Zugang zu ausländischen

1) Rede von WTO-Generaldirektor Pascal Lamy vor dem französischen Senat vom 15.10.2010; vgl. www.wto.org.

2) Declaration G-20-Summit on financial markets and the world economy, 15.11.2008.

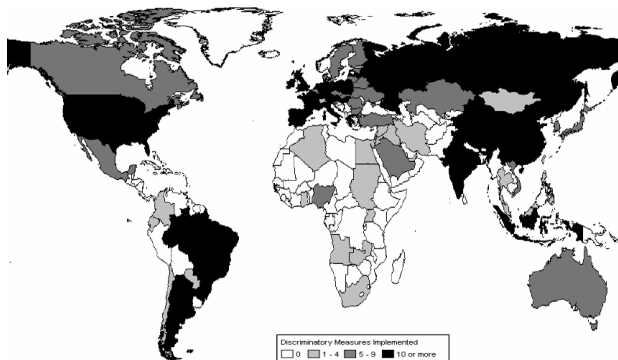
3) Vgl. www.globaltradealert.org.

Globale Wertschöpfungsketten



© economiesuisse 06.07.2011

Protektionismus



Source: www.globaltradealert.org

© economiesuisse 06.07.2011

Märkten vertraglich abgesichert ist. Sie sind auf stabile Regeln angewiesen. Die Welt handelsorganisation WTO bietet dazu nach wie vor die besten Voraussetzungen, obwohl man den Abschluss einer umfassenden Doha-Liberalisierungsrunde als gescheitert bezeichnen kann. Für die Schweiz gilt es darüber hinaus, das Netz von Freihandelsabkommen weiter auszubauen. Im Vordergrund stehen Partner wie Indien, China, Vietnam, Indonesien oder die Zollunion Russland/Weißrussland/Kasachstan.

Sicherheitsmaßnahmen verursachen Transaktionskosten

Schon seit Menschengedenken ist die Sicherheit von Handelsrouten ein wichtiges Anliegen: Früher waren es Karawanen und Handelsschiffe, heute sind es Lastwagen, See- oder Luftfracht-Container, die gegen Überfälle, Diebstahl und Beschädigungen geschützt werden müssen. Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 hat die Bedeutung der Sicherheit im internationalen Warenverkehr nochmals stark an Bedeutung gewonnen. Darüber hinaus hat ein eigentlicher Paradigmenwechsel stattgefunden: Der Warentransport wird nicht mehr nur als Ziel, sondern neu auch als Mittel oder als Träger eines Angriffs betrachtet. Ausgehend von den USA, wurden weltweit bestehende Sicherheitsmaßnahmen angepasst und eine Vielzahl neuer Programme geschaffen. Dies sowohl auf internationaler (z.B. WCO SAFE), regionaler (z.B. EU Security Amendment) als auch auf nationaler Ebene (z.B. US 10+2 Security Filing). Die Maßnahmen sind teilweise obligatorisch, andere, wie beispielsweise der AEO-Status, basieren auf Freiwilligkeit. Aber auch Freiwilligkeit ist relativ: Eine Umfrage von economiesuisse hat ergeben, dass der Hauptgrund, warum Firmen den AEO-Status beantragen, der Druck oder die Erwartungshaltung von Geschäftspartnern im Ausland ist.

Für den Exporteur, den Spediteur, das Transportunternehmen und insbesondere den Zoll verursachen Sicherheitsmaßnahmen einen administrativen Mehraufwand: Anpassung interner Prozesse, Erhebung und Übermittlung zusätzlicher Daten, Schulung von Mitarbeitern, Risikoanalysen, bauliche Maßnahmen etc. So gehen Schätzungen⁴⁾ davon aus, dass den US-amerikanischen Firmen durch die „Importer Security Filing“-Vorschriften ein jährlicher administrativer Zusatzaufwand von 3,5 Mrd. Dollar entsteht und sich die Kosten der Verzögerung der Importe auf weitere 17,2 Mrd. Dollar pro Jahr belaufen.

100%ige Sicherheit ist eine Illusion

Grundsätzlich stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit und Effizienz von zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen im globalen Warenverkehr. Der mit Abstand größte Teil der Sendungen stellt keine Gefahr dar. Wie viele kritische Sendungen gingen dank den neuen Maßnahmen ins Netz? Bestehen die Risiken nicht bereits im Inland? Bringen solche Maßnahmen mehr Sicherheit oder nur mehr Sicherheitsillusion? Interessant und nütz-

4) Customs and Border Coalition (2009): Survey of US Companies: Current and Potential Future Impact of the 10+2 Requirements.

lich wären vertiefte Kosten-Nutzen-Analysen dieser Fragen. Eine von der EU-Kommission präsentierte Studie⁵⁾ zur amerikanischen Idee des „100% Cargo Scannings“ kommt zum Schluss, dass für EU-Häfen zusätzliche Investitionen von rund 430 Mio. Euro und zusätzliche operative Kosten von 200 Mio. Euro pro Jahr anfallen würden. Transportkosten würden um 10% ansteigen, ein jährlicher Wohlfahrtsverlust der EU- und US-Wirtschaft von 10 Mrd. Euro wird prognostiziert. Umgekehrt können mittels Scanning biologische oder chemische Substanzen nur unzureichend identifiziert werden. Das reine Volumen überfordert Zollverwaltungen beidseits des Atlantiks und verunmöglicht ein gezieltes Vorgehen.

Wirtschaftsfreundliche Umsetzung von Sicherheitsmaßnahmen

Sicherheit ist für die Wirtschaft ein sehr wichtiges Anliegen. Dabei ist jedoch unbedingt zu gewährleisten, dass entsprechende Vorschriften den grenzüberschreitenden Warenverkehr nicht erschweren oder gar als protektionistische Maßnahmen missbraucht werden. Eine Einschränkung der Unternehmensfreiheit ist abzulehnen. Mit weniger Freiheit entsteht langfristig mehr Unsicherheit. Folgende Elemente gilt es zu beachten:

Enge Kooperation zwischen Zoll und Wirtschaft

Die Zunahme der Sicherheitsanforderungen im internationalen Handel stellt sowohl für den Zoll wie auch für die Unternehmen eine große Herausforderung dar. Lösungen müssen gemeinsam erarbeitet werden. Gremien wie die „Private Sector Consultative Group“ der Weltzollorganisation (WCO) oder die konstruktive Zusammenarbeit zwischen economiesuisse und der Eidgenössischen Zollverwaltung in der Schweiz sind wichtig. Die praktischen Auswirkungen können von den betroffenen Firmen am besten beurteilt werden. Damit die Unternehmen die Umsetzung neuer Vorschriften vernünftig planen können, ist dafür jeweils genügend Zeit zur Verfügung zu stellen.

Zielgerichtete Maßnahmen, größerer Nutzen

Von zu detaillierten oder nicht sicherheitsrelevanten Anforderungen muss abgesehen werden. Nicht vollständige Kontrollen, sondern informationstechnisch abgestützte, risikobasierte Überprüfungen sind zu begrüßen. Grundsätzlich muss es darum gehen, den Nutzen für sog. „sichere“ Unternehmen zu verbessern. Ein geringeres Risikoprofil muss zu deutlich weniger Kontrollen und einem klar reduzierten Datensatz bei Vorausanmeldungen oder idealerweise zu einer „greenlane“ ohne Kontrollen führen.

Berücksichtigung bestehender Standards

Bereits heute liefern Unternehmen Handelsdaten oder erfüllen gewisse Auflagen der Zollbehörden. Es gilt diese bestehenden Standards zu berücksichtigen und auf diesen

5) European Commission (2010): Secure Trade and 100% Scanning of Containers.

aufzubauen. Bei Unternehmen, die beispielsweise schon ISO-zertifiziert sind, US-FDA-Vorschriften erfüllen oder den Status eines zugelassenen Empfängers oder Versenders (ZE/ZV) innehaben, muss dies bei einer AEO-Zertifizierung berücksichtigt werden, damit eine Duplizierung von Audits vermieden werden kann.

Internationale Kompatibilität

Die Systeme zur Zollabwicklung dürfen nicht mehr aus mikroskopischer, nationalstaatlicher Optik beurteilt werden – gefragt ist vielmehr eine globale Betrachtungsweise. Es muss das Ziel sein, dass alle wichtigen Handelspartner mit gleichwertigen Sicherheitsstandards diese gegenseitig anerkennen („mutual recognition“). Auf internationaler Ebene dürfen beispielsweise nicht unterschiedliche AEO-Status resultieren. Globale Konzerne sollten ihre internen Sicherheitsstandards weltweit an allen Standorten harmonisieren können. Kleine und mittlere Unternehmen haben meist keine spezialisierten Abteilungen und sind darauf angewiesen, dass ihr nationales Zertifikat in allen Absatzmärkten anerkannt wird. Dies würde auch die Akzeptanz des AEO in der Industrie erhöhen. Gegenseitige Anerkennung muss bedeuten, dass Unternehmen im Ausland von den gleichen Erleichterungen profitieren können. Für die Schweiz heißt das konkret, dass neben dem Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit mit der Europäischen Union exploratorische Gespräche mit den USA (C-TPAT), China oder Japan geführt werden müssen. Die Vereinfachung und Standardisierung von Prozessen, Anforderungen und Datenformaten ist die notwendige Voraussetzung für eine gegenseitige Anerkennung.

Internationale Kooperation

Auch die Datenübermittlung sollte idealerweise in einem international anerkannten Format erfolgen. Die Bestrebungen der WCO, die verschiedenen Zollbehörden zu vernetzen (GNC – Globally Networked Customs), sind unterstützungswürdig. Diese Initiative beschränkt sich nicht nur auf die Datenübermittlung, sondern umfasst auch die Methodik und setzt die Nutzung standardmäßiger Datensätze voraus. Für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung ist, dass die Vertraulichkeit von Unternehmensdaten und der Schutz des Geschäftsgeheimnisses jederzeit gewährleistet sind. Ein weiterer wichtiger Beitrag sind Ausbildungsprogramme und technische Unterstützung für Zollverwaltungen in Schwellen- und Entwicklungsländern beispielsweise im Columbus-Programm der WCO.

Handelserleichterungen

Neben den wichtigsten Standortfaktoren (gut ausgebaute Infrastruktur, Exzellenz in Bildung und Forschung, attraktives steuerliches Umfeld) wird der Beitrag des Zollwesens zur Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen oder zur wirtschaftlichen Attraktivität eines Landes oft unterschätzt. Ein effizientes Zollwesen ist für Industrieunternehmen im globalen Wettbewerb unerlässlich. Transaktionskosten beim Grenzübertritt entstehen

hauptsächlich durch Zollformalitäten, Wartezeiten an der Grenze und fehlende Transparenz und Verlässlichkeit von Vorschriften. Gemäß Schätzungen der Weltbank können diese bis zu 10% des Warenwerts ausmachen.⁶⁾ Zeit ist Geld, und wenn am Zoll Verzögerungen entstehen, bindet dies Ressourcen durch höhere Lagerhaltungs- und Transportkosten und erschwert Just-in-time-Produktion. Gemäß Schätzungen machen Kosten einer eintägigen Verzögerung im Schnitt 0,8% des Warenwerts aus.⁷⁾ Deshalb müssen ineffiziente Maßnahmen konsequent abgebaut werden.

Die Verhandlungen über Handelserleichterungen (Trade Facilitation) im Rahmen der Doha-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) haben dies zum Ziel. Konkret steht eine Klärung und Verbesserung der Art. V (Freiheit der Durchfuhr), VIII (Gebühren und Formalitäten im Zusammenhang mit der Ein- und Ausfuhr) und X (Veröffentlichung und Anwendung von Bestimmungen über den Handel) des GATT zur Diskussion. Gemäß OECD würde ein multilaterales Abkommen über Handelserleichterungen die Transaktionskosten um 9% senken. Schon eine 1%ige Reduktion würde weltweit einen Wohlfahrtsgeinn von 43 Mrd. US-Dollar bewirken.⁸⁾ Da ein Abschluss der WTO-Runde in den nächsten Jahren aber nicht möglich sein dürfte, sollten sich ihre Mitglieder dafür einsetzen, wenigstens die Ernte im Bereich Handelserleichterungen einzufahren.

Handelserleichterungen



EXPORT Schreibe, warte, zahle, fahre
Durch das Meer der Formulare!

Quelle: Nebelspalter 1947

WEF ETI 2010		OVERALL INDEX	
Country/Economy	Rank	Score	
Singapore	1	5.97	
Hong Kong SAR	2	5.57	
Switzerland	3	5.44	
Denmark	4	5.44	
Sweden	5	5.44	
Canada	6	5.25	

World Bank LPI 2010			
Economy	Rank	Score	highest performer
Germany	1	4.11	100.0
Singapore	2	4.09	99.2
Sweden	3	4.08	98.8
Netherlands	4	4.07	98.5
Luxembourg	5	3.98	95.7
Switzerland	6	3.97	95.5

© economiesuisse 06.07.2011

- 6) World Bank (2006): What's out there on trade costs and Nontariff Barriers.
- 7) Hummels, David (2001): Time as a trade barrier. Purdue University.
- 8) WTO (2010): Workshop on recent analyses of the Doha Round.

Schlussfolgerungen

Wir dürfen es nicht zulassen, dass die terroristische Bedrohung den internationalen Handel und die weltwirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt. Sicherheitsmaßnahmen sind wichtig, dürfen die Freiheit aber nicht unnötig einschränken. Zollbehörden und Wirtschaftsbeteiligte haben ein gemeinsames Interesse, die Transaktionskosten möglichst gering zu halten. Sicherheitsmaßnahmen sollen von beiden Parteien gemeinsam ausgearbeitet und implementiert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass diese zielgerichtet, risikobasiert und vor allem international koordiniert ausgestaltet werden. Parallel dazu sind Bestrebungen für Handelserleichterungen auf multi- und bilateraler Ebene zu unterstützen.

AEO and Mutual Recognition in China

Zhaokang Jiang
American Chamber of Commerce in China

China's AEO Program

On 1 April 2008, China's General Administration of Customs implemented regulations make it easier and less costly for companies that have good trade compliance programs and records to import goods into and export goods from China. These regulations are intended to encourage informed trade compliance, improve the customs-trade partnership and continue China Customs' modernization efforts; moreover, they are to bring its policies and practices concerning trade compliance and facilitation as well as supply chain security more into line with those embodied by the World Customs Organization's Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade and the authorized economic operator programs being developed around the world based on said framework. China Customs is now working on the rules, standards, systems and processes that will be used to implement the new regulations, including an importer compliance assessment system and internal control standards that incorporate best practices from the Importer Self-Assessment program used by the U.S. and the AEO programs of other countries.

The major feature of the new regulations is the provision of specific trade facilitation benefits for importers/exporters (referred to herein as importers of record, or IORs) who meet certain criteria. Based on their compliance records, internal controls, business performance and other information, IORs will be classified by China Customs into one of the following categories: AA, A, B, C or D. IORs in class B will continue to experience routine inspections and audits and slow customs release of their goods, while those in classes C and D will be subject to increased inspections and audits. IORs classified in classes A or AA, however, will receive the following benefits:

Class A: Class A IORs will be eligible for

- a) inter-district remote filing and goods release at the port of entry,
- b) Customs inspection at the IOR facility, if necessary,
- c) privileged rapid inspection and release,
- d) advance customs entry and release before the goods arrive at the port of entry,
- e) 24/7 urgent customs clearance and
- f) waiver of customs bond or cash deposit requirements for processing trade operations. Eligibility requirements include an annual import and export volume greater than \$500,000, a customs entry error rate lower than 3 percent, operating as a Class

B IOR for at least a year, and a clean record over the past 12 months concerning customs, trade and other relevant laws and regulations.

Class AA: Class AA IORs will receive all of the Class A benefits, plus

- a) rapid customs release for trusted clients,
- b) a Customs account manager to answer customs and trade questions,
- c) direct customs release after the entry passes electronic review, and
- d) no cargo inspections under normal circumstances.

Qualifications for Class AA include an annual import and export volume greater than \$30 million, passing a customs audit and verification, meeting internal control, trade compliance and trade security requirements, submitting biannual import/export business reports and operating as a Class A IOR for at least a year.

Customs brokers will also be classified according to the new system. Importers are advised to be very careful in selecting a broker and to avoid hiring one classified under category C or D.

China Customs revised its regulations in 2010 and the new regulations started implementation on 1 January 2011.

The major changes for the new regulations are as follows:

- for class AA clients, the requirement of at least \$30 million trade volume is no longer required;
- the error rate requirement for class A IORs is altered to 5 percent;
- the Introduction of a reasonable care concept for third party service providers such as customs broker.

Global Security Initiatives: Achieving Mutual Recognition

David Widdowson
University of Canberra, Australia

Abstract

This paper examines developments in global initiatives relating to supply chain security, with a particular focus on the World Customs Organization's (WCO's) Authorised Economic Operator (AEO) programme. It identifies the need for greater international consistency as a prerequisite for achieving mutual recognition, and highlights potential whole-of-government solutions as a means of improving the effectiveness of such schemes and reducing the regulatory burden on the international trading community.

The Concept of „Authorised Economic Operator“

The World Customs Organization's (WCO's) SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (WCO 2007), or the SAFE Framework as it is commonly known, is now widely recognised as an international standard. At the time of writing, some 164 countries had either commenced implementation of the SAFE Framework or expressed their intention to do so.

The initial focus of the SAFE Framework, as its name implies, was to secure the international supply chain in a manner that also facilitates trade. The first iteration of the instrument drew heavily on the US Customs-Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT) programme which has a clear anti-terrorism focus, and is designed to provide US Customs and Border Protection (CBP) with a method of identifying and focusing resources on potentially high-risk consignments, that is, those that do not form part of a supply chain that is assessed to be "secure". According to CBP, the C-TPAT initiative seeks the cooperation of businesses "to ensure the integrity of their security practices and communicate and verify the security guidelines of their business partners within the supply chain" (CBP 2011).

The US approach to C-TPAT and indeed the WCO's initial approach to the SAFE Framework appear to be perfectly logical from a risk management perspective. In the context of a partnership against terrorism or an instrument designed to secure the international supply chain, a high risk consignment is logically one that represents a risk to the achievement of the regulators' objectives – in this case, a risk to supply chain safety and security. Having identified the potential risk, the next step is to determine appropriate ways of mitigating the risk. This is where the concept of the Authorised Economic Operator (AEO) or "trusted trader" comes into play. The concept of an AEO, which is at the

heart of both C-TPAT and the SAFE Framework, is essentially a member of the international trading community who is deemed to comply with the relevant supply chain security standards.¹⁾

Broader Focus

When the SAFE Framework was first released in June 2005, there was an apparent conflict between the criteria required to become an AEO as specified in Annex 2 of the document and the prose contained in its Annex 1, which purported to summarise those provisions. Annex 1, Paragraph 1.4.1 states:

"Authorized Economic Operators who meet criteria specified by the Customs (see Annex 2) should be entitled to participate in simplified and rapid release procedures on the provision of minimum information. The criteria include *having an appropriate record of compliance with Customs requirements*, a demonstrated commitment to supply chain security by being a participant in a Customs-Business partnership programme, and a satisfactory system for managing their commercial records" (WCO 2005) [emphasis added].

The statement "the criteria include having an appropriate record of compliance with Customs requirements" was an apparent anomaly as the criteria specified in Annex 2 made no reference to any requirements other than those relating to supply chain safety and security.

This raised the question of whether the proposed AEO arrangements were designed to have a specific focus on the safety and security of the international trade supply chain, or whether a broader focus on overall regulatory compliance was in fact intended. If the former was the case, it would be appropriate to remove the phrase in question from paragraph 1.4.1. If, however, the latter interpretation was correct, it would be appropriate to expand the criteria in Annex 2 accordingly.

These concerns were brought to the attention of the then Secretary General of the WCO, whose position on the matter was clear: "... from a Customs perspective, a participant's reliability history and consistent adherence to basic Customs requirements, even outside of the security context, is so fundamental as to form the foundation for all special programme participation. This is especially true when considering programmes with a security emphasis, such as SAFE".²⁾

1) The WCO definition of an Authorised Economic Operator is "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, importers, exporters, brokers, carriers, consolidators, intermediaries, ports, airports, terminal operators, integrated operators, warehouses, distributors" (WCO 2007).

2) Letter to the author from the then Secretary General of the WCO, dated 13 June 2006.

The AEO guidelines that were subsequently issued by the WCO go to great lengths to emphasise this point (WCO 2006) and the subsequent version of the SAFE Framework states that, since its introduction in 2005, “work has progressed on modernizing and improving the document, principally by incorporating into its text detailed provisions concerning Authorized Economic Operators” (WCO 2007).

There appears, however, to have been some re-writing of history on the part of the WCO and its website, which now states: “In June 2005 the WCO Council adopted the SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade (SAFE Framework) that would act as a deterrent to international terrorism, *secure revenue collections* and promote trade facilitation worldwide” (WCO 2011) [emphasis added]. That was certainly not the stated intention at the time the SAFE Framework was introduced in 2005.

The European Union (EU) was the first to adopt the broader definition espoused by the WCO by requiring an AEO to demonstrate:

- “an appropriate record of compliance with customs requirements
- a satisfactory system of managing commercial and, where appropriate, transport records, which allows appropriate customs controls
- where appropriate, proven financial solvency
- where applicable, appropriate security and safety standards” (EC 2007).

Such criteria go well beyond the security agenda which originally triggered the development of the SAFE Framework, and introduce a layer of complexity which results in a coupling of two quite different concepts – that of a compliant trader and that of a secure supply chain.

Mutual Recognition

The fact that non-security related considerations have been incorporated into the SAFE Framework is not of particular concern. What is of concern is the fact that the way in which those considerations were introduced created confusion among WCO Members as they set out to implement their national AEO programmes. As a result, some went the way of the EU and others approached the issue from a purely security perspective. Singapore’s AEO programme,³⁾ for example, has a specific focus on supply chain safety and security. That does not suggest that Singapore has no interest in general compliance issues but rather that they are not regarded as relevant factors when determining whether a consignment may or may not pose a security risk.

An unfortunate casualty of this failure to agree on basic AEO criteria is the concept of mutual recognition. If one administration requires a company to demonstrate levels of both general compliance and security compliance before being granted AEO status, and another grants AEO status solely on the basis of security compliance, the achievement

3) The Singapore programme, launched in May 2007, is referred to as the Secure Trade Partnership (STP).

of mutual recognition becomes problematic. This is, of course, unless the parties are prepared to adopt a "lowest common denominator" approach (Widdowson & Holloway 2009).

The need for consistency and clarity was recognised in the original version of the SAFE Framework which states: "One of the main tenets of the Framework is to create one set of international standards and this establishes uniformity and predictability. It also reduces multiple and complex reporting requirements" (WCO 2005, p. 10). The need for clarity is further identified in the current version of the Framework: "In order to garner and keep private sector support, it is necessary that there be a clear statement concerning what is entailed in being an AEO. There must be a common understanding of the conditions and requirements of AEO status, which should be specifically enumerated in detail in national AEO programmes" (WCO 2007, p. 35).

Further, the WCO states that, "In order for a system of mutual recognition to work it is essential that ... there be an agreed set of common standards" (WCO 2007, p. 54). The reference to an agreed set of common standards is of particular significance, given the fact that the SAFE Framework itself has ostensibly been promulgated with the intention of setting such standards. However, the establishment of standards only goes part of the way to achieving international consistency. Of equal importance is the need for consistent interpretation of the standards, and this is where the strategy is in danger of failing.

The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) further highlights the importance of achieving mutual recognition from the perspective of developing economies:

"In the longer term, mutual recognition of AEO status will be critical to ensure that operators who comply with the criteria set out in the SAFE Framework and have obtained AEO status in their own country are in fact able to enjoy the benefits outlined in the SAFE Framework and may participate in international trade on equal terms. In the absence of a system for global mutual recognition of AEO status, traders from some countries, particularly developing economies, may find themselves at a serious competitive disadvantage" (UNCTAD 2008, p. 111).

A similar view is expressed by the International Chamber of Commerce (ICC) which "has maintained that achievement of a mutual recognition process for companies implementing the Framework procedures is a top priority. Mutual recognition is necessary to capture the trade benefit of a world standard for security and trade facilitation" (ICC 2009).

The use of inconsistent criteria has, to this point, been a stumbling block for mutual recognition, a prime example being the negotiations on mutual recognition between the EU AEO programme and the US C-TPAT programme. The current EU-US negotiations are of particular interest, given the fundamental differences between the two schemes. Not only do they differ in terms of eligibility criteria (the focus of C-TPAT being security, not

general regulatory compliance) but also in their application, as C-TPAT does not currently have an export focus. In this regard, the ICC comments:

"The scope of the EU's AEO Program includes both import and export processes, while C-TPAT focuses solely on the security of goods imported into the US. To the extent that AEO is concerned with the export security of goods originating in the territory of the EU as well as those arriving in its territory, it may in this regard provide relatively more protection to its trading partners that have programs like C-TPAT than it receives in return from such partners" (ICC 2009, p. 3).

However, CBP now appears to be considering the adoption of the WCO model in the interests of achieving mutual recognition between C-TPAT and other AEO programmes:

"Expanding C-TPAT will also require intensified efforts to harmonize the program with similar authorized economic operator (AEO) programs in other countries so that overseas companies certified by other national authorities as having secure supply chain practices can be granted equivalent treatment as C-TPAT importers ... To achieve so-called mutual recognition, however, CBP has to assess the other program's rules for reviewing corporate security and how they are implemented ...

The approach now articulated by CBP signals a shift to expand C-TPAT beyond security to also be a quality-assurance program for trade compliance, more in line with World Customs Organization standards for AEOs to also demonstrate compliance with customs requirements and financial viability" (Kulisch 2011).

Whole-of-Government approach

There is a palpable need to consider the potential regulatory burden on the international trading community that may result from schemes such as the AEO programme, particularly given the emergence of similar "trusted trader" schemes, such as the air cargo Known Shipper Program that agencies other than Customs are seeking to introduce. Rationalisation and integration (or at the very least, partial integration) of such programmes are emerging as key issues, although little progress has been made to date despite the WCO's early identification of the need:

"Verifiable compliance with security requirements and standards set by other inter-governmental organizations, such as International Maritime Organization (IMO), UN Economic Commission for Europe (UNECE), and International Civil Aviation Organization (ICAO), may constitute partial or complete compliance with applicable Customs-identified best security standards and best practices ... to the extent the requirements are identical or comparable" (WCO 2007, p. 37).

Attempts to develop Whole-of-Government approaches are, however, starting to emerge. For example, Kulisch indicates that the US Homeland Security Department is currently seeking to integrate the programs administered by CBP and the Transportation Security Administration. Similarly, Commissioner Bursin has stated that "Any FDA and Con-

sumer Product Safety Administration programs that allow companies some degree of self-policing should be brought in line with CBP's Customs-Trade Partnership Against Terrorism so companies only have to follow one set of rules for demonstrating regulatory and security controls" (Kulisch 2011b, p. 8).

This is indeed a development which will be welcomed by members of the international trading community and one which may encourage more businesses to join the programmes. As noted by CBP, "C-TPAT would also become more meaningful to shippers if it can be synchronized with trusted shipper programs being considered or expanded by other U.S. government agencies" (Kulisch 2011a).

Conclusions

The SAFE Framework, including the AEO concept, now provides sound standards on which to base an internationally consistent approach to the identification and recognition of trusted members of the trading community. To date, however, the impact of the WCO initiative has been weakened by a failure to implement the standards in a consistent manner. This, in turn, has inhibited the introduction of mutual recognition arrangements upon which the success of the AEO initiative is dependent. Recent moves to rationalise and integrate programmes, both internationally and nationally, will not only facilitate mutual recognition negotiations but will also serve to reduce the regulatory burden of the international trading community.

References

- CBP 2011, C-TPAT Overview, www.cbp.gov/xp/cgov/trade/cargo_security/ctpat/what_ctpat/ctpat_overview.xml, accessed 15 June 2011.
- EC 2007, "Authorised Economic Operators: guidelines", Working Document TAXUD/2006/1450, European Commission, Brussels.
- ICC 2009, Discussion Paper, ICC recommendations on mutual recognition of US-EU trade partner programs for border security, Final Document 104-54, International Chamber of Commerce, Paris.
- Kulisch, Eric 2011a, "Bersin: C-TPAT strategy involves doing more with less", American Shipper, www.americanshipper.com/newweb/fc/FLC_story_P.asp?news=189846, accessed 15 June 2011.
- Kulisch, Eric 2011b, "Simplify or perish?", American Shipper, May, pp. 6-19.
- UNCTAD 2008, "Review of maritime transport", Document UNCTAD/RMT/2008, ISBN 978-92-1-112758-4, United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Widdowson, David & Holloway, Stephen 2009, "Maritime transport security regulation: policies, probabilities and practicalities", paper presented to the OECD/International

Transport Forum 2009 Workshop Ensuring a Secure Global Transport System, Leipzig, Germany, May.

WCO 2005, WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade, World Customs Organization, Brussels.

WCO 2006, WCO SAFE Framework of standards, Authorized Economic Operator guidelines, World Customs Organization, Brussels.

WCO 2007, WCO SAFE Framework of standards to secure and facilitate global trade, World Customs Organization, Brussels.

WCO 2011, WCO SAFE package: WCO tools to secure and facilitate global trade, www.wcoomd.org/home_pfoverviewboxes_safepackage.htm, accessed 15 June 2011.

Podiumsdiskussion „Weltweite Sicherheitsinitiativen – Entwicklungen und gegenseitige Anerkennung“

**Moderation: Dr. Dr. h.c. Lothar Gellert, Bonn
Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster**

Zunächst wandte sich Herr Reinhard Fischer (Deutsche Post) an Frau Dr. Susanne Aigner mit einer Frage hinsichtlich der Kernelemente einer Zertifizierung im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung: Ist angedacht, dass so eine Kernzertifizierung erfolgen kann, die dann auch durch andere Staaten ohne weitere Anträge entsprechend akzeptiert werden? Und vielleicht kann auch Herr Bryce Blegen noch etwas dazu sagen, ob eine solche Idee z.B. in den USA akzeptiert würde.

Eine weitere Frage war von Herrn Walter Löffler (Kitzler Verlag, Wien) an Herrn Blegen gerichtet. Es habe letztes Jahr in Istanbul im Herbst eine Veranstaltung der WZO gegeben, in dessen Rahmen ein amerikanischer Vortragender die gegenseitige Anerkennung (die mutual recognition) des C-TPAT durch die EU und den AEO der EU durch die USA für diesen Herbst 2011 in Aussicht stellte. Werde diese mutual recognition jetzt im Herbst 2011 doch noch nicht kommen?

Frau Dr. Aigner antwortete zunächst Herrn Fischer, dass die Kernzertifizierung in der WZO für den AEO eigentlich nicht angedacht sei. Es gestalte sich sehr schwierig mit all diesen Agreements und dann müssten die Verwaltungen prüfen, ob jetzt alles anerkannt werden soll. Vor allem für sie sei es dadurch sehr mühsam. Es sei daher sehr unwahrscheinlich, dass in näherer Zukunft je eine Kernzertifizierung kommt. Die Frage sei auch, wer sollte das durchführen, welcher international recognized body sollte dafür zuständig gemacht werden? Sie persönlich denke auch, die Frage des Vertrauens sei wahrscheinlich wirklich so schwerwiegend, weil man die Kontrolle, die Risikoanalyse eines Partners durch die gegenseitige Anerkennung akzeptiert und da müsse einfach Vertrauen da sein.

Herr Blegen ergänzte noch, dass das Problem hier sei, wie die Regierungen zusammenarbeiten.

Anschließend ging er auf die Frage von Herrn Löffler ein. Die Mutual Recognition Guidelines, über die gesprochen worden sei, würden sich eher damit befassen, wie die Verwaltungen zusammenarbeiten können und nicht so sehr damit, welche Vorteile die Wirtschaft aus den Anerkennungsvereinbarungen ziehen könnten. Im Grunde gehe es nur um das Vertrauen zwischen den Staaten. Das sollte man nicht vergessen. Die Anerkennung eines Unternehmens in einem anderen Land müsse anerkannt werden, d.h. dem anderen Unternehmen muss vertraut werden. Wenn das AEO-Programm eines anderen Landes nahezu eins zu eins identisch ist mit dem C-TPAT-Programm, wie es beim AEO grund-

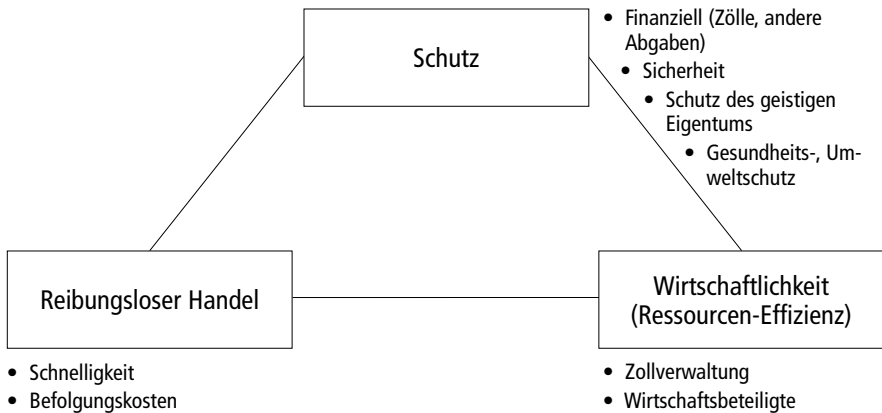
sätzlich der Fall ist, würden die USA es wohl anerkennen, solange sie sicher sind, dass die Verwaltungen der anderen Länder in der Lage sind, die Anforderungen durchzusetzen.

Herr Dr. Gellert bedankte sich bei den Referenten und schloss die Diskussion.

Internationale Zollzusammenarbeit der Europäischen Union

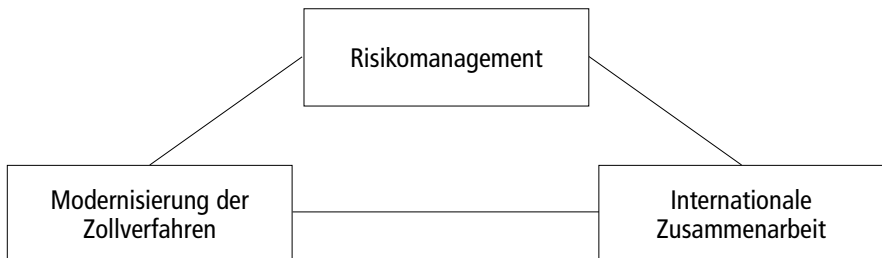
Dr. Walter Deffaa
Generaldirektor TAXUD, Europäische Kommission, Brüssel

Magisches Dreieck der EU-Zollpolitik



Zwischen den drei Zielen – Schutz, reibungsloser Handel und Wirtschaftlichkeit – bestehen Spannungen. Mehr Schutz bedeutet tendenziell Schwierigkeiten beim reibungslosen Handel und auch mehr Ressourcen bei der Zollverwaltung. Oft sind auch höhere Compliance-Kosten bei den Wirtschaftsbeteiligten damit verbunden.

Instrumente der EU-Zollpolitik



Diese Instrumente entschärfen die Spannung in dem ersten Dreieck oder können diese sogar auflösen. Risikomanagement heißt, Kontrollen dort zu konzentrieren, wo die Risiken groß sind. Es bringt effizienteren Schutz. Es bringt aber gleichzeitig auch reibungsloseren Handel. Typisches Beispiel: Ähnliches gilt für die Modernisierung der Zollverfahren. Auch da sorgen effizientere Kontrollen und die Anwendung von IT für einen reibungsloseren Handel und geringere Kosten (zumindest auf lange Sicht) sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaftsbeteiligten. Das dritte Instrumentenbündel ist die internationale Zusammenarbeit. Informationsaustausch und gegenseitige Anerkennung von AEOs gestalten die Kontrollen effizienter und beinhalten also mehr Schutz aber gleichzeitig auch Vorteile für die Wirtschaftsbeteiligten. Sowohl seitens der Verwaltung aber auch seitens der Wirtschaftsbeteiligten kann dies zu Wirtschaftlichkeitsgewinnen führen.

1. Felder internationaler Zollzusammenarbeit

Die Felder der internationalen Zollzusammenarbeit sind sehr weit gefächert. Dazu gehören die Ursprungsregeln, die klassische Zollzusammenarbeit, Sicherheit und Schutz der Lieferkette, Schutz des geistigen Eigentums (IPR) und auch die Kontrolle der Drogenausgangsstoffe.

1.1 Ursprungsregeln

Ursprungsregeln sind notwendig als Grundlage für die Gewährung von Abgabenbegünstigungen oder Befreiungen im Handel mit bestimmten Ländern. Die Umsetzung erfolgt dann entweder durch Präferenzabkommen oder auch durch autonome Präferenzregeln.

1.2 „Klassische“ Zollzusammenarbeit und Informationsaustausch

Bei der klassischen Zollzusammenarbeit und dem Informationsaustausch geht es meistens darum, Informationen auszutauschen über gesetzliche Regelungen, Verfahren, Anwendungsprobleme, aber auch ganz konkret in Einzelfällen um die gegenseitige Amtshilfe in ganz unterschiedlichen Themenbereichen wie Warenursprung oder Zollwert.

1.3 Sicherheit/Schutz der Lieferkette

Im Bereich der Sicherheit der internationalen Lieferkette geht es bei der internationalen Zollzusammenarbeit vor allem um die folgenden Punkte:

- Verzicht auf Vorab-Anmeldungen bei Ein- und Ausfuhren
- gegenseitige Anerkennung von AEOs
- Zusammenarbeit im Bereich des Risikomanagements

1.4 IPR

Bi- und multilaterale Initiativen prägen die Zusammenarbeit im IPR-Bereich. Ein Beispiel ist etwa die Operation Infrastruktur, die die EU zusammen mit den USA durchgeführt hat. Dabei ging es ganz konkret um die Abwehr gefälschter Halbleiter, integrierter Schaltkreise und Computernetzwerkaustrüstungen. Es handelte sich um eine sehr erfolgreiche Operation: Mehr als 360.000 gefälschte integrierte Schaltkreise konnten beschlagnahmt und mehr als 40 Handelsnamen ausgemacht werden.

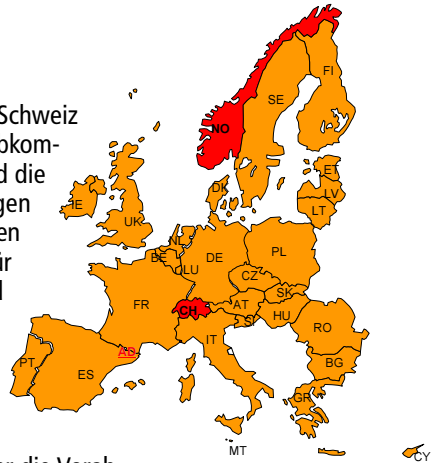
1.5 Drogenausgangsstoffe

Durch gemeinsame Kontrollüberwachungsaktionen oder als Teilnehmer an internationalen operationellen Initiativen der UN wird gegen die organisierte Kriminalität vorgegangen. Das INCB (International Narcotic Control Board) koordiniert die internationalen Aktivitäten.

2. Vollständige Anerkennung von Zollsicherheitsmaßnahmen

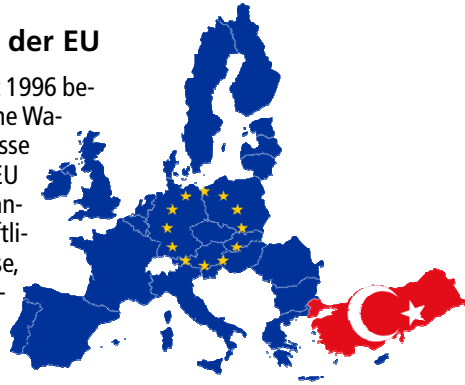
Die EU bildet zusammen mit Norwegen und der Schweiz sozusagen eine Zollsicherheitszone. Durch die Abkommen mit der Schweiz und Norwegen aus 2009 sind die Zollsicherheitsmaßnahmen für Güterbewegungen zwischen der EU und der Schweiz sowie zwischen der EU und Norwegen ausgesetzt. Das heißt, für Ein- und Ausfuhren von bzw. in die Schweiz und Norwegen sind keine Vorab-Anmeldungen notwendig. Im Gegenzug wenden die Schweiz und Norwegen in ihren Beziehungen mit Drittstaaten Zollsicherheitsmaßnahmen an, die äquivalent mit den entsprechenden EU-Bestimmungen sind. Sie wenden dann die entsprechenden Vorschriften über die Vorab-

Anmeldung bei Ein- und Ausfuhren in die Drittländer an und sorgen auch für das entsprechende Risikomanagement. Beide Länder führen auch AEO-Regelungen ein. Die Zollsicherheitsgrenze wird sozusagen etwas nach außen verschoben, sodass zusammen mit der Schweiz und Norwegen eine Zollsicherheitszone gebildet wird. Ein identisches Verfahren wird auch mit Andorra angewandt. Ebenso – der Vollständigkeit halber – im Warenverkehr mit Helgoland, San Marino und dem Vatikan.



3. Zollunion zwischen der Türkei und der EU

Auch mit der Türkei sind wir sehr eng verbunden. Seit 1996 besteht eine Zollunion, die vorsieht, dass für gewerbliche Waren und landwirtschaftliche Verarbeitungserzeugnisse der freie Warenverkehr zwischen der Türkei und der EU gilt, also keine Zölle, keine mengenmäßigen Beschränkungen. Ausgenommen sind allerdings landwirtschaftliche Erzeugnisse und Kohle- sowie Stahlerzeugnisse, für die jeweils Präferenzabkommen existieren. Die regelmäßige Zusammenarbeit wird in einem gemischten Zollunionsausschuss organisiert.



4. Strategische Zollzusammenarbeit an der EU-Ostgrenze

Die Landgrenze der EU mit den östlichen Staaten hat in der Vergangenheit öfters zu Schlagzeilen geführt, vor allem dann, wenn es um zu lange Lkw-Schlangen ging. Das Interesse der EU an einer guten Zollzusammenarbeit ist angesichts der Handelsströme ganz offensichtlich. Seit 2007 finden regelmäßige Kontakte mit Russland statt und es wurden auch einige praktische Projekte der Zollzusammenarbeit gestartet.

Mit Russland wurde ein strategischer Rahmen vereinbart. Entsprechende Regelungen sind auch mit der Ukraine, Weißrussland und Moldawien vorbereitet. Hierbei geht es vor allem um drei Prioritäten:

- sicherer und reibungsloser Handel,
- Risikomanagement und Betrugsbekämpfung und
- Modernisierung des Zolls.

Die ungarische Präsidentschaft und die neue polnische Ratspräsidentschaft setzt einen Schwerpunkt im Zollbereich auf diese Ostgrenze. In einer sog. Budapest-Erklärung vom April 2011 wurde auch die Bedeutung der Zollzusammenarbeit an den EU-Ostgrenzen hervorgehoben.

Der Aktionsplan zum Kampf gegen Zigaretten- und Alkoholschmuggel an der EU-Ostgrenze vom 22.6.2011 sieht vor:

- Identifizierung bestehender EU-Maßnahmen zur Schmuggelbekämpfung sowie der noch verbleibenden Lücken und Schlupflöcher
- Präsentation zusätzlicher Maßnahmen

5. Freihandelsabkommen und Ursprungsregeln

5.1 EU als großer Nutzer von Freihandelsabkommen unterschiedlicher Kategorien

Die EU hat viele verschiedene Arten von Freihandelsabkommen oder Abkommen, die in die Richtung von verbesserten Handelsbeziehungen gehen, abgeschlossen.

- **Assoziierungsabkommen** mit Staaten in Südosteuropa/Westbalkan und Euro-Med Partnern zur Förderung von Wirtschaftswachstum und politischer Stabilität
- **Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs)** mit AKP-Staaten konzentriert auf entwicklungspolitische Ziele
- **Stabilisierungsabkommen** mit u.a. Kroatien, Mazedonien, Albanien, Montenegro, Serbien und Bosnien-Herzegowina mit dem Ziel der Errichtung einer Freihandelszone
- **Bilaterale Freihandelsabkommen**
 - mit Südafrika, Mexiko, Chile und Korea
 - Verhandlungen u.a. mit Ukraine, Moldawien, Armenien, Georgien, Aserbaidschan, Kanada, Peru, Kolumbien, Zentralamerika, Mercosur, Indien, China, Indonesien, Singapur, Malaysia, GCC-Golfkooperationsrat, Irak und Iran

5.2 Zollspezifische Inhalte in Freihandelsabkommen

In jedem dieser Freihandelsabkommen gibt es Kapitel, die sich ausschließlich mit Zollfragen und Handelserleichterungen befassen. Inhalte sind:

- Informationsaustausch & Zollzusammenarbeit
- Überlassung von Waren
- Zollwert
- Einreihung von Waren
- Gebühren
- Transit
- Risikomanagement
- IT-Auskünfte
- Beschwerden/Einsprüche

5.3 Pan-Euro-Med

Weiterhin gibt es immer ein sehr ausführliches Kapitel oder mehrere Kapitel zu den Ursprungsregeln und auch IPR wird abgehandelt. Bei der Vielzahl von Freihandelsabkommen sind für die Ursprungsregeln auch die Kumulierungsfragen zu behandeln. Derzeit haben wir ein ganzes Geflecht von solchen bilateralen Protokollen.

- Pan-Euro-Med-System der Ursprungskumulierung: diagonale Kumulierung zwischen der EU, Algerien, Ägypten, den Färöer Inseln, Island, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Norwegen, der Schweiz (einschließlich Liechtenstein), Syrien, Tunesien, der Türkei sowie dem Westjordanland und dem Gazastreifen.

Angesichts der Zahl der beteiligten Länder und damit der Vielzahl von Protokollen wurde jetzt auf unsere Initiative ein regionales Übereinkommen über Pan-Euro-Med-Ursprungsregeln ausgehandelt, was sich derzeit im Verabschiedungsprozess befindet. Die ersten Unterschriften, darunter von der Schweiz und von der EU, wurden bereits geleistet. Dieses Übereinkommen wird die rund 60 bilateralen Protokolle ersetzen. Es ermöglicht eine effizientere Verwaltung der Ursprungsregeln in dieser Kumulierungszone und auch eine spätere Überarbeitung sowie neue Kumulierungsmöglichkeiten mit den Westbalkanländern.

5.4 Allgemeines Präferenzsystem (APS)

Eine weitere Neuerung im Ursprungsregelbereich betrifft das Allgemeine Präferenzsystem (APS), mit dem die EU unilateral Entwicklungsländern Präferenzen einräumt. Seit Januar 2011 gelten neue Ursprungsregeln für Einfuhren von Waren unter dem APS, mit denen die Bestimmungen für die Entwicklungsländer vereinfacht werden. Diese neuen Regeln berücksichtigen u.a. die Besonderheiten einzelner Produktionssektoren und besonderer Verarbeitungsanforderungen. Darüber gibt es auch Sondervorschriften, die es etwa ermöglichen, den Ursprung für eine größere Anzahl von Waren zu beanspruchen, die im Hoheitsgebiet verarbeitet werden, selbst wenn Rohstoffe verwendet werden, die nicht aus dem entsprechenden Land stammen. Die generelle Toleranzregel wird von 10% auf 15% erhöht. Die Kumulierungsmöglichkeiten werden erweitert und ab 2017 wird der sog. registrierte Ausführer eingeführt, wodurch die Ursprungszertifizierung vereinfacht werden soll.

6. Bilaterale Zollzusammenarbeitsabkommen

Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich bestehen mit China, Hongkong, Indien, Japan, Korea, Kanada und den USA.

Ziele:

- gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Wirtschaftsbeteiligten
- Austausch von Informationen über Zollvorschriften
- Informationsaustausch über technische Hilfe für Drittländer mit Blick auf die Verbesserung dieser Maßnahmen
- Berücksichtigung der Arbeit internationaler Organisationen wie der WZO und der WTO
- Zusammenarbeit im Bereich Informatisierung der Zollverfahren und Formalitäten mit dem Ziel der Handelserleichterung

In den Abkommen findet sich auch immer ein Kapitel über die gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich.

Mit einigen dieser Ländern gibt es zusätzliche Abkommen, Aktionspläne oder Programme für die Zusammenarbeit insbesondere im Bereich Sicherheit der Lieferkette und Handelserleichterungen (einschließlich gegenseitige Anerkennung von AEOs).

6.1 China

- Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich aus 2004 sowie Strategischer Rahmen aus 2010
- Themenschwerpunkte in der Zusammenarbeit:
 - IPR: Aktionsplan EU-China für den Ausbau der Zusammenarbeit der Zollbehörden beim Schutz geistiger Eigentumsrechte
 - Sicherheit der Lieferkette
 - SSTL-Projekt
 - gegenseitige Anerkennung von AEOs
 - Betrugsbekämpfung
 - Drogenausgangsstoffe: Verhinderung illegaler Einfuhren von Drogenausgangsstoffen

6.2 Hongkong

- Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich aus 1997
- erstes verbindliche Abkommen über die Zusammenarbeit im Zollbereich seit der Übergabe des Territoriums an die Volksrepublik China 1997
- Themenschwerpunkte der Zusammenarbeit:
 - IPR
 - Sicherheit der Lieferkette
 - Betrugsbekämpfung
 - Handelserleichterungen

6.3 Indien

- Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich mit Indien aus 2004
- Themenschwerpunkte der Zusammenarbeit:
 - IPR
 - Sicherheit der Lieferkette
 - Betrugsbekämpfung

- Handelserleichterungen
- Freihandelsabkommen mit umfangreichem Kapitel Zoll und Handelserleichterungen (in Verhandlung)

6.4 Japan

- Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich aus 2008
- Themenschwerpunkte in der Zusammenarbeit mit Japan:
 - Erleichterung des Handels für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte
 - Verbesserung der Betrugsbekämpfung
 - Verstärkung der Zusammenarbeit beim Schutz der Rechte an geistigem Eigentum
- Gegenseitige Anerkennung der AEO-Programme
 - Unterzeichnung: 2010
 - Umsetzung ab Mai 2011

6.5 Korea

- Abkommen über Zusammenarbeit im Zollbereich aus 1997
- Themenschwerpunkte der Zollzusammenarbeit:
 - IPR
 - Sicherheit der Lieferkette
 - Betrugsbekämpfung
 - Handelserleichterungen
- Kapitel zu Zoll- und Handelserleichterungen im Freihandelsabkommen (Inkrafttreten 1.7.2011)

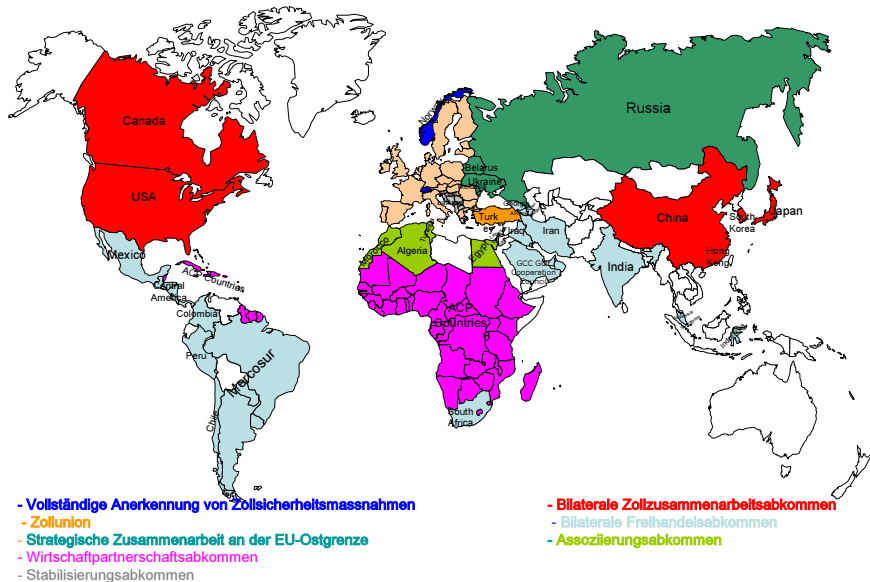
6.6 Kanada

- Abkommen über Zusammenarbeit und gegenseitige Amtshilfe im Zollbereich aus 1998
- derzeit Verhandlungen zur Ausweitung des Zollzusammenarbeitsabkommens, vor allem Rechtsgrundlage für Möglichkeit zur gegenseitigen Anerkennung des EU AEO und des kanadischen PIP-Programms
- umfangreiches Kapitel zum Thema Zoll und Handelserleichterungen im derzeit unter Verhandlung stehenden Freihandelsabkommen (Comprehensive Economic & Trade Agreement)

6.7 USA

- enge transatlantische Zusammenarbeit
- Zollzusammenarbeitsabkommen von 1997, erweitert in 2004 um Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich
- Verhandlungen zur gegenseitigen Anerkennung von EU AEO und US C-TPAT
- enge Zusammenarbeit im IPR-Bereich
- Unterzeichnung eines Gemeinsamen Statements zur Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich im Rahmen der WZO-Ratssitzung im Juni 2011

6.8 Überblick über bilaterale Zollzusammenarbeit



7. Multilaterale Zusammenarbeit

7.1 ASEM

ASEM (Asia-Europe Meeting) ist eine Gruppierung 16 asiatischer Staaten, der EU und ihrer Mitgliedstaaten sowie einer dritten Gruppe mit Australien und Neuseeland.

- ASEM Dialog beinhaltet 3 Säulen:
 - Politik
 - Wirtschaft
 - Soziales/Kultur/Wissenschaft

- ASEM-Zollarbeit fällt unter die Säule Wirtschaft
- Aktionen im Rahmen des Arbeitsprogramms 2010/2011:
 - Handelserleichterung und Sicherheit der Lieferkette: nationale AEO-Programme
 - Kampf gegen IPR-Verletzungen
 - Rolle des Zolls im Bereich Schutz der Gesellschaft und der Umwelt
 - Einbeziehung der Wirtschaft: Zoll-Handels-Tag

7.2 Transitkonvention

- TIR-Verfahren („Transports Internationaux Routiers“) zur Erleichterung des internationalen Warentransports mit Straßenfahrzeugen und Vereinfachung der zu erfüllenden Förmlichkeiten im grenzüberschreitenden Verkehr
- EU-EFTA-Abkommen über ein gemeinsames Versandverfahren
- Strategie für die Vorbereitung bestimmter Nachbarländer auf den Beitritt zu den EG-EFTA-Übereinkommen

7.3 Weltzollorganisation (WZO)

Im Juni 2007 nahm der Rat der WZO den Antrag der EG (jetzt EU) an, ab 1.7.2007 der WZO auf Ad-interim-Basis mit den Rechten und Pflichten eines WZO-Vollmitglieds beizutreten.

Die WZO ist ein einzigartiger Ort, um neue Herausforderungen für den Zoll zu behandeln und die Zusammenarbeit im Zollbereich auf multilateraler Ebene weiter zu entwickeln. Die WZO prägt zunehmend zukünftige Entwicklungen des Zolls weltweit.

Die EU konzentriert sich vorrangig auf folgende Themenbereiche:

- Sicherheit der Lieferkette
- Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum (IPR)
- Globally Networked Customs (GNC)
- Kapazitätsaufbau im Zollbereich

8. Ausblick

Die internationale Zusammenarbeit auf bi- und multilateraler Ebene wird immer bedeutender. Multilaterale Zusammenarbeit und bilaterale Abkommen unterstützen den legalen Handel, minimieren Risiken und fördern die Umsetzung von EU-Standards. Das heißt, um auf das Zollpolitik-Dreieck zurückzukommen: besserer Schutz, Förderung von reibungslosem Handel und geringerer Ressourceneinsatz.

Auch in der Zukunft werden sich unserer Aktivitäten – neben den traditionellen Bereichen – auf folgende Themenschwerpunkte konzentrieren:

- Sicherheit in der Lieferkette
 - Gegenseitige Anerkennung von Sicherheitsstandards und AEO Programmen
 - Förderung der Entwicklung und Umsetzung internationaler Standards
 - Förderung und Entwicklung von Sicherheitstechnologie im Zollbereich und entsprechenden Standards
- Schutz der Bürger einschließlich Durchsetzung der Rechte am Geistigen Eigentum (IPR) und Kampf gegen den Handel mit Drogenausgangsstoffen:
 - Ausbau der Zusammenarbeit mit „Herkunftsländern“
 - Stärkung der Koordination mit „Target Partners“
 - Förderung der internationalen Durchsetzung Standards
- Erleichterung legalen Handels

Die EU hat ein sehr enges Netz von Zollzusammenarbeit weltweit gespannt. Diese internationale Zollzusammenarbeit unterstützt die Rolle der EU als Welthandelsblock und so tragen wir dazu bei, Wohlstand und Sicherheit der Bürger in Europa zu fördern.

Diskussion

Zusammengefasst von Dr. U. Möllenhoff, Münster

Herr Gelse (Daimler AG) meldete sich zu Wort und fragte hinsichtlich der gegenseitigen Anerkennung von AEO und Sicherheitsprogramm (z.B. Japan), welche Vorteile die Beteiligten dann konkret haben.

Herr Dr. Deffaa erwiderte zum Thema Vorteile des AEOs, dass man in Japan genauso behandelt werde wie ein japanischer AEO. Das heißt, geringere Kontrollraten und dass man über das Durchführen von Kontrollen vorher informiert werde.

Eine weitere Frage von Herrn Bauer (BWM AG) an Herrn Dr. Deffaa bezog sich auf den Stand der Durchführungsvorschriften zum Modernisierten Zollkodex und wie er die Entwicklung bewertet.

Herr Dr. Deffaa bezog sich hier auf zwei Probleme. Ein Problem sei ein mehr juristisches: die Wirkungen vom Lissabon-Vertrag im Modernisierten Zollkodex umzusetzen. Hier gebe es „delegated acts“ und „implementing acts“. Da müsse umgearbeitet werden und was nicht gewollt ist, dass jetzt Durchführungsverordnungen in der alten Schematik erstellt werden und dann in drei Jahren alles wieder geändert werden müsse. Also müsse zunächst der Modernisierte Zollkodex geändert werden. Das zweite Problem komme dadurch zustande, dass innerhalb der Kommission, aber auch in den Mitgliedstaaten, die Komplexität der IT-mäßigen Umsetzung unterschätzt wurde. Letztlich war die Einführung des Business Process Modeling gut, auch wenn es viele Verzögerungen mit sich

führt. Andernfalls wären vielleicht irgendwelche IT-Systeme entwickelt worden und man hätte einen Schlamassel danach. Insofern sei das, was jetzt gemacht wurde, genau das richtige. Man schaue sich die Prozeduren in jedem Einzelschritt genau an, um dann sicher zu sein, dass das, was man als Business Process im Kopf habe, im Rechtstext widergespiegelt und dann auch IT-mäßig umgesetzt werde. Und woran man auch gelitten habe, sei der zweite Punkt. Die Ressourcen seien knapp durch die Krise. Da der Zollkodex vor der Krise angenommen wurde, fänden sich natürlich auch in diesem Bereich Spuren davon. Also zwei Gründe, jetzt einen neuen Anlauf zu nehmen und dann gleichzeitig auch einen realistischeren Zeitpfad zu wählen.

Herr Prof. Dr. Wolfgang fragte daraufhin noch einmal nach, ob es eine irgendeine konkrete Zeitvorstellung gebe was den MZK angeht, da 2013 jetzt nicht mehr realistisch zu sein scheine.

Der Referent entgegnete, dass 2013 immer noch realistisch erscheine, auch wenn es Dinge gebe, die relativ schnell nachfolgen könnten, und andere, die sehr viel komplizierter sind. Das müsse man sich sehr vorsichtig anschauen. Dann müsse man alles gut überlegen.

Herr Prof. Dr. Wolfgang ergänzte, dass man ja auch Teile im Modernisierten Zollkodex, wie z.B. den Erlöschenstatbestand schon vorher in Kraft treten lassen könnte. Es sei ja bekannt, dass das Zollschuldrecht, so wie es jetzt da sei, mehr ein Sanktionsrecht als ein Abgabenrecht. Und das sei aber jetzt der Effekt in vielen Fällen. Wenn irgendwelche Fehler passieren, entstehe die Zollschuld, obwohl gar nichts passiert sei. Die Ware sei da, sei völlig unversehrt, aber trotzdem sei die Zollschuld entstanden und man komme nicht wieder aus dem Entstehungstatbestand. Und da wäre es ja gut, wenn man den Erlöschenstatbestand z.B. vorziehen könne. Viele in der Wirtschaft würden auf 2013 warten und wenn sich das jetzt noch herauszögern solle, sei das natürlich noch unangenehmer. Man habe dann zwar kein Sanktionssystem als Ersatz, d.h. dass sich die Firmen nicht an die Regeln halten und dann hinterher auch nicht sanktioniert würden, weil wir zu dem Zeitpunkt noch keine europaweiten Bußgeldregeln habe. Man könne aber auch vielleicht darauf hinwirken, dass die Mitgliedstaaten solche Sanktionssysteme schaffen, denn die Sanktionen verblieben ja in den Kassen der Mitgliedstaaten und dann gebe es wahrscheinlich durchaus ein Interesse daran, auch ein effektives Sanktionssystem einzuführen. Der andere Punkt sei, dass man ja auch darüber nachdenken könnte, solchen Firmen als Sanktion irgendwelche Vereinfachungen zu widerrufen. Vereinfachte Verfahren würden dann ausgesetzt oder der AEO. Das sei dann auch schon schlimm genug, aber das sei eben nicht der Missbrauch einer Zollabgabe für eine Sanktionsanwendung.

Herr Dr. Deffaa meinte daraufhin, dass es wirklich bedenkenswert sei, ob es Bereiche des Modernisierten Zollkodex gibt, die man anwenden könnte. Es gebe ja durchaus Sachen, die man jetzt schon anwendet, z.B. bei den Gebühren. Es sei bedenkenswert, ob es Dinge gibt, die nicht an IT gekoppelt sind (wie etwa den Erlöschenstatbestand) und die schon in Kraft gesetzt werden könnten. Das müsse man sich allerdings genau an-

schauen, ob es gesetzestechnisch und praktisch möglich ist. Aber das sei ein Gedanke, den man auch schon einmal gehabt habe und an dem gearbeitet werde.

Prof. Dr. Wolfgang ging schließlich auf das Thema ESumA ein. Wie gehe es eigentlich weiter, wenn beispielsweise ein Risiko A festgestellt wird, es z.B. heißt „don't load“ und der Container anschließend irgendwo in Shanghai oder in den USA oder wo auch immer landet? Je nachdem könnte man doch vielleicht darüber nachdenken, dass dann jemand vor Ort prüft. Es müsse ja dann nicht unbedingt ein europäische Zöllner sein, aber das könnte dann z.B. ein chinesischer oder ein amerikanischer im Rahmen der Amtshilfe oder der gegenseitigen Zusammenarbeit sein.

Daraufhin antwortete Herr Lux, dass die „do not load message“ nur im Containerseeverkehr über große Entfernungen existiere. Es sei also nicht etwas, was überall existiert zurzeit, sondern nur in diesem Fall. Wenn ausnahmsweise eine „do not load message“ geschickt werde, – nach seiner Kenntnis sei von Deutschland noch keine einzige geschickt worden – dann würde Folgendes passieren: Man müsste ja davon ausgehen, dass normalerweise die Schifffahrtsunternehmen nicht diejenigen seien, die einen Betrug verüben. Sie seien ja von demjenigen, der die Waren laden lässt, unabhängig. Insofern sei der erste Schritt, dass man versucht, miteinander zu kommunizieren. Der Grund könnte ja etwa auch sein, dass einfach die Angaben in der summarischen Eingangsanmeldung unvollständig oder unkorrekt sind. Man habe ja immerhin 24 Stunden Zeit und dann könne man das Problem ja vielleicht noch lösen. Wenn dann trotzdem Zweifel blieben, so gebe es ja Abkommen über die gegenseitige Unterstützung. Und dann könne man ja dem betreffenden Staat, in dem die Waren geladen werden sollen, bitten, sich diese Sendung einmal anzugucken. Die Kontrolle im Ausfuhrland sei wichtig – wenn dort zuverlässige Kontrollen stattfinden, habe man weniger Grund, eine „do not load message“ zu schicken, die ja sowieso auf einer relativ dünnen Datenbasis erfolgen würde. Die größte Gefahr sei doch, dass der Ausführer nach einer „do not load message“ die Waren für das nächste Schiff für einen anderen Eingangshafen in der EU anmeldet. Die „do not load message“ würde im Übrigen auf Wunsch der Reeder eingeführt, weil sie verhindern wollten, dass die Waren am Eingangshafen entladen werden müssen.

Prof. Dr. Wolfgang warf ein, dass das Verfahren ja erst seit Mai laufe und insofern vielleicht noch nicht repräsentativ sei, dass die deutsche Zollverwaltung noch kein „do not load“ ausgesprochen habe.

Zum Thema Vereinfachungen für den legalen Warenverkehr fragte Herr Fischer (Deutsche Post), welche tatsächlichen Vereinfachungen jetzt vorgesehen seien, auch aus dem Hintergrund heraus, dass man beim Modernisierten Zollkodex und den dort vorgesehenen Vereinfachungen vielleicht ein bisschen länger warten müsse. Die Wirtschaft sei jetzt seit dem 1. Januar in eine erhebliche Vorleistung gegangen mit den Voranmeldungen von Waren. Vereinfachungen seien nicht zu sehen und es wäre vielleicht auch einmal überlegenswert, hier auch eine entsprechende Roadmap aufzustellen. Er fragte, ob es Planungen gebe, dass Vereinfachungen vielleicht schon früher verfügbar seien.

Der Referent zeigte Verständnis für diese Bedenken, wies aber darauf hin, dass man beim Thema Sicherheit sehr sorgfältig arbeiten müsse. Im Moment müsse daran gearbeitet werden, dass dieses System kein Papiertiger werde. Es habe auch wirklich keinen Sinn, wenn es um eine Bombe gehe, dass man die Information erst bekomme, wenn das Flugzeug schon in der Luft ist. Dann müsse man sich die Fristen und die Datenqualität anschauen und auch kleine Sendungen müssten geprüft werden.

Zum Abschluss nahm Prof. Dr. Wolfgang Bezug zum Präferenzabkommen mit Korea. Und da sei vorgesehen, dass koreanische Bedienstete etwa hier im schweizerischen Unternehmen zusammen mit schweizerischen Zollbeamten Kontrollen durchführen können bzw. umgekehrt auch. Man habe das jetzt neuerdings in der EU ja auch in unserem Abkommen. Am folgenden Tag kämen vielleicht ein paar Koreaner und dann ginge es mit entsprechenden Untersuchungen in europäischen Unternehmen los. Wie habe man sich das denn vorzustellen? Prof. Dr. Wolfgang fragte, ob man hierzu schon mehr sagen könne und ob es Szenarien gebe, die gebildet worden seien.

Herr Dr. Deffaa erwiderte daraufhin, dass den Koreanern bereits deutlich gemacht wurde, dass es für isolierte Besuche keine Rechtsgrundlage gebe. Die koreanischen Gesprächspartner hätten das zur Kenntnis genommen und ihre Position nicht weiter verteidigt. Man müsse sich im Klaren sein, dass es bei so einem Freihandelsabkommen mit Korea Anfangsschwierigkeiten gebe.

Prof. Dr. Wolfgang bedankte sich bei Herrn Dr. Deffaa und schloss die Diskussion.

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 22 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 284 Teilnehmern aus 15 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben 23 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.
- Schaffhausen 2011 „Sicherheit und Freihandel“, Tagungsband, hrsg. von Gellert, Witten 2011; AW-Prax 2011, S. 293

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 Kontakte 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 i.R., München
- Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, 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, Vors. Richter am BFH, München
- Dr. Hans-Joachim Prieß, LL.M., Rechtsanwalt, Berlin
- Günter Roeder, Rechtsanwalt, Mutterstadt

- Prof. Dr. Achim Rogmann, Ostfalia Hochschule für angewandte Wissenschaften, Wolfenbüttel
- Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Finanzen, Münster
- Christoph B. Wolf, Rechtsanwalt, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang (Vorsitzender), Münster
- Prof. Dr. Isabell Halla-Heißen, (stellv. Vorsitzende), Münster
- Matthias Bongartz, Regierungsdirektor, (stellv. Vorsitzender), Münster
- Dr. Thomas Weiss, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Rainer Ehmcke, Ministerialrat a.D., Bonn
- Dr. Lothar Gellert, Regierungsdirektor, Münster
- Dr. Lothar Harings, Rechtsanwalt, Hamburg
- Dr. Harald Jatzke, Richter am BFH, München
- Gerda Koszinowski, Ltd. Regierungsdirektorin, Erfurt

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

Grenzüberschreitender Warenverkehr aus Sicht der Umsatzsteuer

Fehlerursachen und Maßnahmen zur Behebung

von Axel Scheller und Dr. Ulrich Schrömbges

Der Warenverkehr über die Außengrenzen der Gemeinschaft wird zumeist mit zolltechnischen Abwicklungsfragen in Zusammenhang gebracht. Leicht übersehen wird, dass die Einfuhrumsatzsteuer finanziell weit mehr ins Gewicht fällt als der Zoll. In Deutschland beträgt die Einfuhrumsatzsteuer i.d.R. 19% des Warenwerts, in den übrigen Mitgliedstaaten bis zu 25%.

Auch wenn die zollrechtlichen Vorschriften für die Einfuhrumsatzsteuer in den Mitgliedstaaten sinngemäß gelten, ist sie nicht Zoll, sondern Teil des Umsatzsteuersystems. Bei innergemeinschaftlichen Anschlusslieferungen wird der Zusammenhang von Einfuhrumsatzsteuer und „innerer“ Umsatzsteuer besonders deutlich. Ausfuhrzölle sind wegen des großen Exportinteresses der Gemeinschaft kein Thema. Allerdings verteuert ein mangelhafter Ausfuhrnachweis die Ausfuhr, weil dann die nationale Umsatzsteuer auf das jeweilige Exportgeschäft angewendet wird. Das gilt im Übrigen für Nachweismängel bei der innergemeinschaftlichen Lieferung genauso. Längst hat sich die Umsatzsteuer von einer reinen Buchhaltersteuer zu einer höchst anspruchsvollen Materie für Fachspezialisten entwickelt, die neben Chancen auch erhebliche Störpotenziale birgt.

Mit dieser Publikation versuchen die Autoren, Hilfestellung zu geben, um das Alltagsgeschäft möglichst sicher zu gestalten. Sinn und Zweck der umsatzsteuerlichen Rahmenbedingungen werden ebenso dargestellt wie die Zusammenhänge zwischen Umsatzsteuer und Zoll. Der Schwerpunkt beim innergemeinschaftlichen Warenverkehr liegt bei den Reihengeschäften. Beim Warenverkehr mit Drittländern wird vor allem auch den Besonderheiten nachgegangen, die sich aus unregelmäßigen Steuerschulden ergeben.



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

Buch:

208 Seiten, Format 18 x 24 cm

zum Preis von 34,90 EUR

ISBN: 978-3-943011-00-5

Weitere Informationen, Leseproben und Preise im Internet unter www.mendel-verlag.de/warenverkehr-ust

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 verlageigenen Portal **MendelOnline** bieten wir dem Nutzer ein außenwirtschaftliches Internet-Portal, in dem Informationen zu tarifären und nichttarifären Maßnahmen länderbezogen 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,
- ✓ präferentielle Zollsätze für Waren mit EU- oder drittländischen 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 Präferenzzonen,
- ✓ 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 und anderen.

Sprechen Sie uns an!

**Kontaktieren Sie uns jetzt –
wir beraten Sie gern!**

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

Der Zollbeauftragte und seine Haftung für Pflichtverletzungen

von Irmtraud Bohn

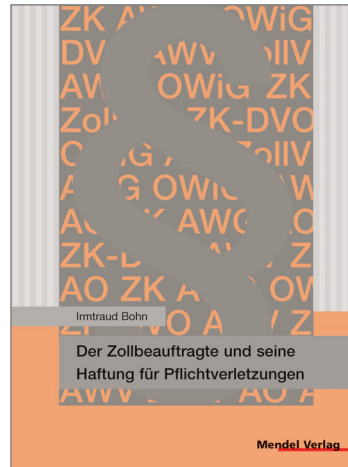
Mit zollrelevanten Tätigkeiten befasste Beschäftigte in Betrieben müssen allerhöchste Aufmerksamkeit bei der Erledigung dieser Aufgaben walten lassen, damit Arbeitsfehler vermieden werden, die aufgrund der häufigen Änderungen rechtlicher Vorgaben und zollrechtlicher Verfahrensabläufe leicht passieren können.

Jeder Zollsachbearbeiter, gleich welcher Stellung innerhalb oder außerhalb eines steuerpflichtigen Unternehmens, hat ein berechtigtes Interesse, zu erfahren, welche Konsequenzen seine Benennung als Ansprechpartner gegenüber der Zollverwaltung hat und welche Folgen Unregelmäßigkeiten bei der Erledigung seiner Arbeit, der seiner Mitarbeiter oder unternehmensfremder Dritter für ihn selbst und für das Unternehmen haben.

Die gemäß den rechtlichen Bestimmungen zuständige Person für die Erledigung der zollrelevanten Vorgängen ist der Steuerpflichtige. Ob und in welcher Form dieser die steuerlichen Aufgaben (z.B. Erstellen einer Zollanmeldung) auf einen Mitarbeiter oder sogar auf einen nicht zum Unternehmen gehörenden Dritten (z.B. Speditionen) übertragen kann und welche Überwachungsaufgaben weiterhin bei ihm bleiben, bilden den Kern der vorliegenden Publikation. Vor dem Hintergrund der Haftung für Unregelmäßigkeiten ist das Buch ein Wegweiser durch das Zollrecht.

Hinweis

Der Schwerpunkt liegt auf den Sachverhalten, die zu möglichen negativen rechtlichen Folgen für den Steuerpflichtigen, den Zollbeauftragten oder die für diese Personen tatsächlich Handelnden führen und auf welche Weise diese wirksam verhindert werden können. In Kenntnis dieser Zusammenhänge kann eine betriebliche Risikoinventur vorgenommen werden, wodurch die im jeweiligen Betrieb möglichen Fehlerquellen ausgemacht werden können. Entsprechend diesen Erkenntnissen können die betriebliche Aufsicht und das interne Kontrollsystem ausgerichtet werden.



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

Buch:

200 Seiten, Format 18 x 24 cm

zum Preis von 34,90 EUR

ISBN: 978-3-930670-39-0

Weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten im Internet unter www.mendel-verlag.de/zollbeauftragter