

Zoll im Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht?

**Erfahrungen mit dem
neuen Energiesteuergesetz**

Tagungsband
des 19. Europäischen Zollrechtstags
des EFA
am 20./21. Juni 2007 in Hamburg

herausgegeben von Reginhard Henke
und Lothar Gellert

Mendel Verlag



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

Band 33

Mendel Verlag GmbH & Co. KG

Gerichtsstraße 42, 58452 Witten

Telefon +49 2302 202930

Fax +49 2302 2029311

E-Mail info@mendel-verlag.de

Internet www.mendel-verlag.de

ISBN 978-3-930670-60-4

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

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

Layout: Jürgen Kostka, Aachen

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

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

Inhaltsübersicht

Geleitwort	7
Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster	
Begrüßung	9
Dr. Jens Peter Breitengroß, Vizepräsident der Handelskammer Hamburg	
Grußwort	13
Horst Kallenbach, Präsident der Oberfinanzdirektion Hamburg	
Die Entwicklung des Europäischen Zollrechts – aus der Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft	17
Ministerialrat Rainer Ehmcke, Bundesministerium der Finanzen, Bonn	
Die Entwicklung des Europäischen Zollrechts – aus der Sicht der Wirtschaft	27
Frank Görtz, Lufthansa Technik AG, Hamburg	
Rechtsschutz von Unternehmen beim (internationalen) Informations- austausch der Zollverwaltungen	39
Dr. Lothar Harings, Graf von Westphalen, Hamburg/Brüssel	
Diskussion zu den Referaten von Rainer Ehmcke, Frank Görtz und Dr. Lothar Harings	55
Moderation: Prof. Dr. Peter Witte, Fachhochschule des Bundes, Münster zusammengefasst von Rechtsreferendarin Talke Ovie, Münster	
WCO SAFE Framework of Standards	61
Michael Schmitz, WCO, Directorate Compliance and Facilitation	
Round-Table-Diskussion zur globalen Umsetzung des SAFE Frameworks und des AEO-Konzeptes	67
Referenten und als weitere Teilnehmer: Dr. Susanne Aigner, Europäische Kommission, Brüssel Michèle Petitgenet, ODASCE, Paris Dr. Annegret Rohloff, BMF, Bonn Dr. Bettina Vogl-Lang, BMF, Wien Prof. Dr. Wiesław Czyzowicz, Warschau Roland Hirt, Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern Zhaokang Jiang, Sandler, Travis & Rosenberg, Peking und Washington D.C. Graham Bartlett, SITPRO, London	

Godfried Smit, EVO, Amsterdam

Jim Phillips, General Motors, Detroit

Michael Schmitz, WCO, Brüssel

Moderation: Bryce Blegen, Trusted Trade Alliance, Vancouver, WA

zusammengefasst von stud. iur. Tobias Schöppner, Münster

**Plenum: Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung –
Vorschläge der Projektgruppe** 85

Dietmer Sturies und Dirk Bremer, Bundesministerium der Finanzen, Bonn

**Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung –
Anmerkungen aus der Wirtschaft** 91

Reinhard Fischer, Deutsche Post World Net, Bonn

**Diskussion
zu den Referaten von Dietmer Sturies/Dirk Bremer und Reinhard Fischer** 93

Moderation: Christoph Wolf, DIHK, Berlin

zusammengefasst von RA Johannes Rudolph, Rechtsanwälte Möllenhoff, Münster

Sektion 1: Entwicklungsperspektiven im Zollrecht

**Änderungen beim Ausfuhrverfahren und künftige Änderungen
bei den Zollverfahren** 97

Modernisation of Customs Procedures 105

La Modernisation des procédures douanières 111

Michael Lux, Europäische Kommission, Brüssel

Global Roll-out of the SAFE Framework and AEO Concept 119

Graham Bartlett, SITPRO, London

**ITAIDE – Grenzübergreifende Integration von E-Government-Lösungen
für den Warenverkehr** 123

Prof. Dr. Yao-Hua Tan,

Information Management Group, Vrije Universiteit Amsterdam

**Vorausmeldeverpflichtungen: Auswirkungen und Lösungsansätze
für Wirtschaftsbeteiligte** 129

Klaus Papist, DAKOSY AG, Hamburg

Diskussion

**zu den Referaten von Michael Lux, Graham Bartlett,
Prof. Dr. Yao-Hua Tan und Klaus Papist**

141

Moderation: Prof. Dr. Reginhard Henke, Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Rechtsreferendar Nils Harnischmacher, Münster

Sektion 2:**Erfahrungen mit dem neuen Energiesteuergesetz**

**Das neue Energiesteuerrecht –
Erfahrungsbericht aus Sicht der Wirtschaft**

145

Bodo Brunsendorf, Norddeutsche Affinerie AG, Hamburg

**Das neue Energiesteuerrecht –
Erfahrungsbericht aus Sicht der Verwaltung**

151

Zollamtman Markus Schwörer, Oberfinanzdirektion Karlsruhe

Diskussion

zu den Referaten von Bodo Brunsendorf und Markus Schwörer

165

Moderation: Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg,
Fachhochschule des Bundes, Münster
zusammengefasst von Matthias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Münster

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

167

Geleitwort

Prof. Dr. Hans-Michael Wolffgang, Münster

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich freue mich, Sie in so großer Zahl wieder begrüßen zu dürfen. Mein besonderer Dank gilt dem Hausherrn, der Handelskammer Hamburg. Herr Dr. Breitengroß, wir freuen uns sehr, erneut in diesem schönen Rahmen einen Zollrechtstag abhalten zu dürfen. Bereits 1991 fand im selben Raum der damalige 3. Zollrechtstag statt.

Ich danke aber auch Herrn Oberfinanzpräsidenten Kallenbach für die Unterstützung, die wir seitens der Zollverwaltung erfahren haben. Herr Kallenbach, Sie haben mit Grußworten auf Zollrechtstagen ja schon fast Routine. 1998 waren wir in Bremen; Sie waren damals dort Oberfinanzpräsident und haben uns seinerzeit wie heute hier in Hamburg gefördert.

Im letzten Jahr konnte ich in meiner Eröffnung darauf hinweisen, dass wir erstmalig die „Schallmauer“ von 300 Teilnehmern durchbrochen hatten. In diesem Jahr fasst der Saal nur 300 Teilnehmer. Wollten wir mehr zulassen, könnte es nicht bei der Schallmauer bleiben. Wir müssten die wirklichen Mauern durchbrechen. Das wollen wir natürlich aus verschiedenen Gründen nicht. Zum einen steht die ehrwürdige Handelskammer unter Denkmalschutz, zum anderen möchten wir versuchen, den Kreis im familiären Rahmen zu halten. Der Zollrechtstag soll kein Massenevent werden. Er ist mittlerweile die maßgebliche Veranstaltung der Zoll- und Verbrauchsteuerszene im deutschsprachigen Raum. Das ist er aber auch deswegen geworden, weil ein Forum von Gesprächen und Kontakten im überschaubaren Rahmen geboten wird. Das soll auch so bleiben.

Nichtsdestotrotz freuen wir uns natürlich über die internationalen Teilnehmer und heißen sie herzlich willkommen. In diesem Jahr sind Zollexperten aus China, den USA, dem Vereinigten Königreich, Frankreich, Polen, den Niederlanden, Belgien, Italien, Luxemburg, Spanien und Portugal unter uns. Die Teilnahme der ausländischen Kolleginnen und Kollegen belegt, dass die vor einigen Jahren eingeführte Simultanübersetzung ins Englische und Französische die Attraktivität unserer Tagung steigert.

Meine Damen und Herren! Auch im „familiären“ Kreis von 300 Personen ist eine individuelle Begrüßung nicht möglich. Ich erlaube mir daher repräsentativ vorzugehen.

Ich beginne auf der internationalen Ebene. Von der Weltzollorganisation begrüße ich Herrn Michael Schmitz. Michael Schmitz leitet seit fast zwei Jahren die Abteilung Compliance and Facilitation, die für die Umsetzung des SAFE Framework zuständig ist.

Das SAFE Framework beeinflusst die Arbeit der meisten Zollverwaltungen in der Welt. Im Haupttitel unserer Tagung kommt die maßgebliche Auswirkung schon zum Ausdruck. Noch ist es eine Frage: Befindet sich die Zollverwaltung im Wandel von der Finanzverwaltung zur Sicherheitsverwaltung? Ich will die Antwort nicht vorwegnehmen, wahrscheinlich haben aber viele hier im Saal das Gefühl, dass dem wohl so

sein könnte. Wir danken Ihnen sehr für Ihr Kommen, Herr Schmitz, und sind gespannt, wie Sie den Wandel einschätzen.

Gestatten Sie mir noch, einen Moment bei den ausländischen Gästen zu bleiben. Prof. Widdowson vom Customscentre der Universität Canberra ist im Programm angekündigt; er musste seine Reisepläne aber ändern. Aber er lässt uns nicht allein. Per Video wird er an der Diskussion teilnehmen. Aufgrund der Zeitverschiebung zwischen Europa und Australien wird keine Liveübertragung möglich sein. Die Diskussion am heutigen Nachmittag ist für ihn zwischen 0 Uhr und 3 Uhr morgens. Das wollen wir ihm nicht zumuten. Daher hat er uns eine Präsentation geschickt, die wir einbauen werden. In Person kann ich aber Zhaokang Jiang aus der Volksrepublik China begrüßen; herzlichen Dank, dass Sie die Strapazen der Reise nicht gescheut haben und uns die neusten Entwicklungen aus China mitteilen werden. Aus den USA begrüße ich Bryce Blegen, der heute Nachmittag auch die Moderation der AEO-Diskussion innehaben wird.

Die Europäische Kommission ist mit mehreren Teilnehmern vertreten; namentlich erwähnen und begrüßen möchte ich Frau Dr. Aigner und Herrn Michael Lux; beide treue Teilnehmer und Referenten unserer Tagungen; herzlichen Dank dafür.

Die Zollverwaltungen Österreichs, der Schweiz und Deutschlands sind in diesem Jahr wieder mit zahlreichen Angehörigen vertreten. Ich grüße Frau Dr. Vogl-Lang aus Österreich, Herrn Hirt aus der Schweiz und für die deutsche Zollverwaltung die Herrn Sturies und Ehmcke aus dem Ministerium sowie die Herren Oberfinanzpräsidenten Kallenbach, Dr. Seelig, Staschick und von Alm.

Sie persönlich und die Angehörigen Ihrer Verwaltungen sind uns herzlich willkommen.

In mein Willkommen schließe ich die Richter der Finanzgerichtsbarkeit aus Deutschland und Österreich ein. Besonderer Gruß gilt Herrn Dr. Müller-Eiselt, dem Vorsitzenden des Zollsensats beim BFH.

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

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

Begrüßung

Dr. Jens Peter Breitengroß,
Vizepräses der Handelskammer Hamburg

Meine Herren Oberfinanzpräsidenten,
sehr geehrter Herr Kallenbach,
sehr geehrter Herr Dr. Müller-Eiselt,
Herr Prof. Wolffgang,
meine sehr verehrten Damen,
meine Herren,

ich freue mich, Sie alle im Namen der Handelskammer Hamburg zum 19. Europäischen Zollrechtstag begrüßen zu können.

Lieber Herr Prof. Wolffgang,

die Auswahl Hamburgs und die Räumlichkeiten unserer Handelskammer als Tagungs-ort für den diesjährigen Zollrechtstag erfüllt mich mit großer Freude.

Seien Sie versichert, dass wir uns nicht nur größte Mühe geben werden, unserer Gastgeberrolle für diese hochkarätig besetzte Fachtagung gerecht zu werden.

Wir haben als Vertretung der am größten deutschen Außenwirtschaftsplatz ansässigen Unternehmen auch einen starken inhaltlichen Bezug zum Zollrechtstag.

Meine Damen und Herren,

Hafen, Schifffahrt und weltweiter Handel prägen seit jeher die Mentalität der Hamburger und den Charakter unserer Freien und Hansestadt.

Neben rund 3.400 reinen Außenhandelsfirmen sind zahlreiche Industrieunternehmen im Import und Export tätig.

Darüber hinaus sind zahlreiche international aktive Transport- und Logistikunternehmen, Export- und Handelsvertreter sowie Makler in Hamburg ansässig, die das Angebot eines modernen Außenwirtschaftszentrums abrunden.

Erweitert um international ausgerichtete Dienstleister wie Banken, Versicherungen, Rechtsanwälte, Consultants sowie Medienunternehmen sind es rund 20.000 hiesige Unternehmen, die branchenübergreifend den Außenwirtschaftsplatz Hamburg prägen.

Internationaler geht es kaum!

Vor diesem Hintergrund werden Sie verstehen, dass die Themen des Zollrechtstages für unsere Handelskammer von größtem Interesse sind und wir uns freuen, Sie alle heute und morgen bei uns zu haben.

Insbesondere die Initiative der EU im Zollbereich zur Erhöhung der Sicherheit der internationalen Lieferkette wird in Hamburg seit Jahren intensiv diskutiert.

Der von mir geleitete Ausschuss für Außenwirtschaft unserer Handelskammer hat sich des Öfteren mit den Auswirkungen dieser Initiative beschäftigt, und wir haben mehrere, sehr gut besuchte Veranstaltungen im Angebot gehabt, die wir mit Ihrer Unterstüt-

zung, sehr geehrter Herr Oberfinanzpräsident Kallenbach, und mit der Hilfe des Bundesministeriums der Finanzen durchführen konnten.

Hierfür an dieser Stelle herzlichen Dank!

Mit großer Erleichterung haben wir in der letzten Informationsveranstaltung zum „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ im Herbst vergangenen Jahres aufgenommen, dass der Erwerb dieses Status nicht mehr notwendige Voraussetzung für die Bewilligung zollrechtlicher Vereinfachungen sein wird.

Dies kommt insbesondere denjenigen kleinen und mittleren Unternehmen entgegen, bei denen der zu erwartende Zertifizierungsaufwand nicht im angemessenen Verhältnis zu den mit dem Status verbundenen Vorteilen steht.

Die „Zollsicherheitsinitiative“ war in Hamburg der Auslöser für den Beginn einer bis heute anhaltenden intensiven Diskussion über die zukünftige Bedeutung der Hamburger Freizone.

Damit Freizonen keine „Sicherheitslücken“ werden, schreibt der Zollkodex die Abgabe von Vorab-Angaben über das Eintreffen von Waren auch für Freizonen vor.

Diese neuen Zollförmlichkeiten schränken die Vorzüge der Freizone ein und werfen die Frage nach den verbliebenen Freizonenvorteilen auf.

Hierbei spielen jedoch nicht nur zollrechtliche Gesichtspunkte eine Rolle.

In verschiedenen Rechtsgebieten – z.B. im Arzneimittelrecht – sind Ausnahmeregelungen vorgesehen, wodurch bei der Lagerung in der Freizone bestimmte Regelungen nicht greifen.

Angesichts der prognostizierten Verdopplung des Containerumschlags bis zum Jahr 2015 muss auch die Verkehrssituation im Hafen berücksichtigt werden.

Bereits heute kommt es regelmäßig zu Verkehrsbehinderungen und Staus an den Freihafen-Grenzzollstellen.

Unsere Handelskammer hat unter mehr als 3.500 Unternehmen eine Umfrage zur Bedeutung der Hamburger Freizone durchgeführt.

Zahlreiche Unternehmen verschiedener Branchen lagern Waren in der Freizone und sehen auch für die Zeit nach Inkrafttreten der Zollrechtsänderungen im Juli 2009 überwiegend Vorteile bei der Lagerung in der Freizone.

Andere Firmen wiederum fühlen sich durch die Freihafengrenzen in ihrer Geschäftstätigkeit behindert.

Da die Positionen der betroffenen Unternehmen zum Teil sehr gegensätzlich sind, hat unsere Handelskammer vorgeschlagen, die Freizone in ihrem Kern zu bewahren, jedoch in ihrem Umfang zu reduzieren.

Unser Vorschlag ist ein erster konkreter Beitrag zur Diskussion, der nun mit betroffenen Unternehmen, Verbänden, der Stadt Hamburg sowie mit der Zollverwaltung ausführlich besprochen werden muss.

Auch mit dem Hauptthema des morgigen Tages, der Neuausrichtung der Zollverwaltung, hat sich unsere Handelskammer intensiv auseinandergesetzt.

Wir haben hierzu gegenüber dem Bundesministerium der Finanzen Stellung genommen, und ich begrüße ausdrücklich, dass das Ministerium unserem Vorschlag gefolgt ist und dass Hamburg nach dem vorgelegten Grobkonzept Standort von einer der fünf „Bundesfinanzdirektionen“ sein wird.

Die Bundesfinanzdirektionen müssen nach Meinung unserer Handelskammer dort angesiedelt werden, wo das größte Kundenaufkommen und das stärkste Know-how vorhanden sind.

Diesen beiden Kriterien gebührt im Interesse der außenwirtschaftsorientierten deutschen Wirtschaft eindeutig der Vorrang gegenüber sonstigen Erwägungen.

Eine Entscheidung über die Zuordnung von hafen- und schifffahrtsrelevanten Belangen zu einer im Binnenland gelegenen Bundesfinanzdirektion wäre nicht sinnvoll gewesen.

Bei der Erarbeitung des Feinkonzepts der Zollstrukturreform gilt es nun, die Strukturen der Zollverwaltung auf der Ortsebene optimal an die Bedürfnisse der Wirtschaft anzupassen.

Hieran wollen wir aktiv mitwirken.

Die im- und exportierende deutsche Wirtschaft ist auf eine schnelle und flexible Zollabfertigung angewiesen.

Bei allem Verständnis für die neue Rolle der Zollverwaltung bei der Sicherung der Außengrenzen müssen neben der Sicherheit auch Schnelligkeit und Flexibilität gesteigert werden.

Meine Damen und Herren,

ich wünsche Ihnen nun zwei informative und erkenntnisreiche Tage in unserer Handelskammer sowie viele neue Kontakte und gute Gespräche in den Pausen und während des Rahmenprogramms.

Und natürlich wünsche ich unseren auswärtigen Gästen eines ganz besonders: Eine gute Zeit hier in Hamburg.

An Sie alle nochmals ein sehr herzliches Willkommen in Hamburg!

Wir freuen uns, dass Sie bei uns sind!

Grußwort

Horst Kallenbach,
Präsident der Oberfinanzdirektion Hamburg

Lieber Herr. Prof. Dr. Wolfgang,
sehr geehrter Herr Dr. Breitengroß,
meine Damen und Herren,

auch ich begrüße Sie sehr herzlich zu Beginn Ihrer heutigen Veranstaltung.

Sie schließt sich fast nahtlos an die Sitzung der Mitglieder der Ratsarbeitsgruppe „Zollunion“ an, die aus Anlass der Deutschen Ratspräsidentschaft Ende Mai ebenfalls in der Hamburger Handelskammer stattfand.

Wenn sich also Fachleute aller Regierungen der Mitgliedstaaten und Sie als Vertreter aus Wirtschaft, Rechtsprechung und Verwaltung innerhalb weniger Wochen in dieser Stadt mit aktuellen Zollrechtsfragen befassen, ist es glaube ich nicht vermessen, Hamburg derzeit als zumindest kleines Mekka für Zollrechtsexperten zu bezeichnen, zumal heute auch noch die Bund-Länderarbeitsgruppe für Marktordnung ihr halbjähriges Treffen in Hamburg eröffnet.

Für die unterschiedlichen Themen, die Sie heute und morgen diskutieren wollen, dürfte der Hamburger Zoll sozusagen „live“ beste Anschauungsmöglichkeiten bieten. Davon konnten sich hoffentlich bereits diejenigen überzeugen, die gestern an der Exkursion in den Hamburger Hafen teilgenommen haben.

Nicht umsonst wird Hamburg von Kennern als *der* Zollplatz in Deutschland bezeichnet. Neben bedeutenden Unternehmen verschiedener Branchen, z.B. Mineralölwirtschaft, Luftfahrtindustrie und Versandhandel, ist es vor allem die vielschichtige und pulsierende Hafenwirtschaft, welche die 2.600 in Hamburg bei der Oberfinanzdirektion und den drei Hauptzollämtern tätigen Bediensteten täglich herausfordert. Allein der Containerumschlag soll sich bis 2015 auf ca. 18. Mio. TEU verdoppeln.

Vor dem Hintergrund der nicht beliebig vermehrbaren Ressourcen des Zolls, der Ausschöpfung fast aller zollrechtlichen Verfahrenserleichterungen einschließlich der fast 100%igen Teilnahme am IT-Verfahren ATLAS-Einfuhr bedarf es deshalb großer gemeinsamer Anstrengung von Stadt und Bund, um den guten Ruf des Hamburger Hafens als schnellen und unbürokratischen Umschlagplatz nicht zu gefährden.

Ein besonderes Problem sehe ich hier im Fortbestand des Freizonenstatus des Hamburger Hafens. Die personalintensiven aber notwendigen Kontrollen des Zolls an den Grenzübergängen sowie die unbefriedigende Verkehrsinfrastruktur im Hafen bieten Anlass zu grundsätzlichen Überlegungen.

Herr Dr. Breitengroß hat bereits auf einen Lösungsvorschlag seiner Kammer hingewiesen. Zur Umsetzung bedarf es allerdings einer Entscheidung des Hamburger Senats und eines entsprechenden Antrags an den Bund für die notwendigen gesetzlichen Regelungen. Diese Frage ist vorrangig und schnell zu entscheiden.

Der Zoll steht der Auflösung der Freizone, in der heute bereits über 60% aller gelagerten Waren Gemeinschaftswaren sind, schon länger sehr aufgeschlossen gegenüber. Der Erhalt einer kleinen Kernfreizone ist aus meiner Sicht allerdings wenig zielführend.

Sehr geehrter Herr Dr. Breitengroß,

ich bin jederzeit bereit, gemeinsam mit Ihnen und der Behörde für Wirtschaft und Arbeit die Gesamtproblematik unter Abwägung der Interessen der Hafenwirtschaft, aber auch der Zollverwaltung zu erörtern.

So viel schon jetzt:

Ich meine, dass der Zollkodex für die Befürworter der Freizone, insbesondere die Lagerhalter, bereits heute ausreichende Verfahren bietet, um ihre Geschäfte am gleichen Ort ohne Freihafenstatus und ohne Nachteile betreiben zu können.

Einen Nachteil sehe ich auch nicht für diejenigen, die bei Verlust des Markenzeichens „Hamburger Freihafen“ befürchten, insbesondere Kunden aus den asiatischen Ländern zu verlieren. Meines Erachtens prägt ein anderes Markenzeichen die Bedeutung des Hamburger Hafens, nämlich der schnelle und unbürokratische Warenumschlag, zu dem der Zoll bisher einen erheblichen Beitrag geleistet hat und auch weiter leisten will.

Bei Auflösung der gesamten Freizone könnte das an den Freizonenübergängen eingesetzte Kontrollpersonal an zwei Standorten im Hafen für die Warenabfertigung konzentriert werden und damit Öffnungszeiten rund um die Uhr ermöglichen. Die Auflösung könnte die Verkehrssituation entzerren.

Schließlich entfielen das Nebeneinander der zwei unterschiedlichen Zollsysteme einmal Freizone und einmal Seezollhafen CTA.

Bei der Aktualität dieses Themas für Hamburg bedaure ich es fast, dass Sie, lieber Herr Wolfgang, sich heute nicht wie bereits 1998 in Bremen erneut mit der Freizonenproblematik befassen. Dieses hätte den Hamburger Entscheidungsprozess vielleicht beeinflusst und beschleunigen können.

Meine Damen und Herren,

gestatten Sie mir noch eine kurze Bemerkung zum Generalthema dieses Zollrechtstages „Zoll im Wandel vom Abgaben- zum Sicherheitsrecht?“. Meines Erachtens ist das Thema zu Recht mit einem Fragezeichen versehen, denn bereits vor dem 11.9.2001 hatte die Zollüberwachung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs viel mit Sicherheit zu tun. Beispielfhaft nenne ich die Überwachung der sogenannten Verbote und Beschränkungen, aber auch die Ausfuhrüberwachung aus Gründen der nationalen Sicherheit im Zusammenhang mit den Embargos gegen Libyen und den Irak.

Aktuell geht es natürlich um die US-amerikanisch inspirierte Sicherheitsvorstellung, die sich die Weltzollorganisation 2005 mit dem SAFE Framework zu eigen gemacht hat und die in der EU-Zollsicherheitsinitiative ihren rechtlichen Rahmen gefunden haben. Auch wenn die Sicherheitsbestimmungen – Stichwort „Vorab-Anmeldungen“ und „AEO“ – von enormer praktischer Bedeutung sind, bleibt der Zoll jedoch nach meinem Verständnis weiterhin primär eine Einnahmen- und Abgabenverwaltung. Weder die EU wird auf die 3,9 Mrd. Euro Zolleinnahmen als Eigenmittel verzichten wollen, noch die Bundesrepublik auf die 104,3 Mrd. Euro nationale Einnahmen, von

denen der Anteil, der von der OFD Hamburg (im wahrsten Wortsinn) beigesteuert wird, ca. 20% ausmacht.

Zum Schluss möchte ich Ihr besonderes Augenmerk auf das morgige Plenumsthema „Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung“ lenken, das alle Zöllnerinnen und Zöllner wegen der weitgehenden Auswirkungen auf die zukünftigen inneren und äußeren Strukturen der OFD und der Hauptzollämter besonders beschäftigt.

Ohne dem Thema im Einzelnen vorgreifen zu wollen, wissen Sie bereits von Dr. Breitengroß, dass Hamburg mit der zukünftigen Bundesfinanzdirektion Nord weiterhin Sitz einer der fünf verbleibenden Mittelbehörden des Zolls sein wird. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass unser bisheriger Bezirk um den der Hauptzollämter Bremen und Oldenburg erweitert wird und damit u.a. die Zuständigkeiten für alle deutschen Seehäfen in Hamburg in einer Hand bei der BFD Nord liegen werden.

Wichtig ist auch, dass die BFD Nord künftig in einer neuen Zentralen Facheinheit bundesweit für das Allgemeine Zollrecht, also den Zollkodex und aller sich daraus ableitenden Bestimmungen, zuständig sein wird. Also ein Bereich, der auch weiterhin sicherlich auf keiner Ihrer Tagesordnungen fehlen wird.

Lieber Herr Prof. Dr. Wolfgang, diese Tatsache allein wäre vielleicht für Sie eine Überlegung wert, die folgenden EFA-Kongresse, wenn schon nicht jährlich, dann doch häufiger als bisher, in Hamburg stattfinden zu lassen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen für das Gelingen Ihrer Veranstaltung viel Erfolg.

Die Entwicklung des Europäischen Zollrechts – aus der Sicht der deutschen Ratspräsidentschaft

Ministerialrat Rainer Ehmcke,
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Meine Damen und Herren,

in der kommenden Woche geht die deutsche EU-Ratspräsidentschaft zu Ende und damit auch – was die europäische Zollgesetzgebung betrifft – eine Phase intensiver Anstrengungen von deutscher Seite, einen wesentlichen Beitrag zur Weiterentwicklung des Gemeinschaftszollrechts zu leisten. Im Mittelpunkt unserer Anstrengungen stand dabei das Ziel, noch unter der deutschen Präsidentschaft den Modernisierten Zollkodex einer politischen Einigung zuzuführen. Dabei kam es uns vor allem darauf an, zum Teil noch sehr konträre Vorstellungen der 27 EU-Mitgliedstaaten zu bestimmten Einzelfragen des künftigen Zollrechts in Einklang zu bringen und tragfähige Kompromisslösungen zu finden. Es war zeitweise, vor allem gegen Ende der Präsidentschaft, überhaupt nicht sicher, ob wir dies unter dem herrschenden Zeitdruck schaffen würden, doch so wie es heute aussieht, können wir davon ausgehen, dass nach der entscheidenden letzten Sitzung des Ausschusses der Stellvertreter, d.h. der Botschafter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union, in der letzten Woche, der Ministerrat am kommenden Montag die politische Einigung über den Entwurf des Modernisierten Zollkodex beschließen wird.

Wie Sie wissen, stellt der Modernisierte Zollkodex eine grundlegende Reform des gesamten gemeinschaftlichen Zollrechts dar und ist damit das umfassendste Gesetzgebungsvorhaben auf diesem Gebiet seit Verabschiedung des Zollkodex 1992. So wie damals erfährt das Gemeinschaftszollrecht jetzt wieder eine grundlegende Umstrukturierung mit dem Ziel, den Zoll auf Augenhöhe mit den modernen Formen in Wirtschaft, Handel und Verkehr zu bringen und ihn im Zuge der Globalisierung zukunfts-tauglich zu machen. Ziel ist insbesondere die Vereinfachung und Reduzierung der Zollverfahren und damit eine Verringerung der administrativen Belastung für die Wirtschaft sowie die Einführung der elektronischen Kommunikation zwischen dem Zoll, den Wirtschaftsbeteiligten und anderen Behörden.

Eine erste Phase der Neuorientierung hat zuvor bereits mit der Ratsverordnung Nr. 648/2005 und den dazu Ende letzten Jahres verabschiedeten Durchführungsbestimmungen der Kommissionsverordnung 1875/2006 stattgefunden. Diese als „Sicherheitsänderungen“ oder „Sicherheitspaket“ bekannten Neuregelungen bringen schon jetzt neue Anforderungen an die Wirtschaft mit sich und stellen auch für die Zollverwaltung neue Herausforderungen dar.

Erlauben Sie mir deshalb, bevor ich auf den Modernisierten Zollkodex komme, zunächst einige Bemerkungen zu den aktuellen bereits in Kraft getretenen Rechtsänderungen und deren Umsetzung in die Praxis.

Zu den Sicherheitsänderungen will ich heute nicht mehr die Frage stellen, ob es glücklich war, die Anforderungen an die Sicherheit der Lieferkette in den Zollkodex aufzunehmen und damit den Anwendungsbereich allein auf jene Warenbewegungen zu beschränken, die nur zollrechtlich relevant sind. Der innergemeinschaftliche Warenverkehr zwischen den 27 Mitgliedstaaten der EU, der oft einen Großteil der Lieferkette ausmacht, ist von diesen zollrechtlichen Sicherheitsanforderungen nicht erfasst, obwohl er sicher den gleichen Risiken ausgesetzt ist, wie der grenzüberschreitende Warenverkehr mit Drittländern. Der Versuch, diesen Bereich durch eine eigene EU-Verordnung abzudecken, die den „Zuverlässigen Unternehmer“ vorsah, ist am Widerstand der Wirtschaft gescheitert und zurzeit auf Eis gelegt.

Die wichtigsten Kernelemente der Sicherheitsänderungen sind die Einführung eines gemeinschaftsweiten Risikomanagements (gilt ab sofort), die Einführung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (gilt ab 1.1.2008) sowie die Vorab-Anmeldung von Warenbewegungen bei der Einfuhr und Ausfuhr (gilt ab 1.7.2009). Aus Zeitgründen möchte ich hier nur auf das Risikomanagement und den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten eingehen.

Die Verordnung Nr. 648/2005 sieht vor, dass sich die Zollkontrollen auf eine Risikoanalyse unter Verwendung automatischer Datenverarbeitungsmethoden stützen und dazu ein gemeinsamer Rahmen für das Risikomanagement geschaffen und gemeinsame Risikokriterien und prioritäre Kontrollbereiche festgelegt werden.

Die Durchführungsverordnung Nr. 1875/2006 präzisiert diese allgemeinen Vorgaben, ohne allerdings allzu sehr ins Detail zu gehen. Wir warten deshalb zurzeit auf das Ergebnis verschiedener von der Kommission eingesetzter Arbeitsgruppen mit Aussagen zum Inhalt gemeinschaftsweiter Risikoindikatoren, die wir künftig bei Zollkontrollen zu beachten haben. Dabei machen wir uns im Hinblick auf die bevorstehende gemeinschaftsweite Umsetzung kaum Sorgen, weil wir mit unserem eigenen nationalen System der Risikoanalyse bereits gut aufgestellt sind und es für kompatibel mit dem Gemeinschaftssystem halten.

Unser jetzt schon auf den grenzüberschreitenden Warenverkehr ausgerichtetes Risikomanagement stützt sich zum einen auf die zentrale Risikoanalyse mit einem vorrangig warenbezogenen Ansatz und zum anderen auf die dezentrale Beteiligtenbewertung (DEBBI). Die Zentralstelle Risikoanalyse (ZORA) in Münster verfügt inzwischen über 40 Zöllner, deren Arbeit sich in den klassischen vier Schritten der Risikoanalyse vollzieht, nämlich erstens der Recherche (worin besteht das Risiko?), zweitens der Bewertung des Risikos (ist es hoch oder gering?), drittens der zu ergreifenden Maßnahme (welche Kontrollen sind geboten?) und viertens der Erfolgskontrolle (ist das Risikoprofil erfolgreich oder nicht?).

Zu diesem Zweck sind eigene Recherchedatenbanken konzipiert worden, etwa zu ATLAS oder dem elektronischen Zolltarif. Die freie Recherche gilt auch für das Internet oder Verfahren wie ZIS (Zollinformationssystem = Customs Information System) und RIF (Risk Information Form), die von OLAF und TAXUD bereitgestellt werden. Jeder Rechercheur ist zudem berechtigt, unmittelbar Kontakt zu anderen Zolldienststellen, Behörden, Verbänden und Kollegen in anderen Mitgliedstaaten zur Informationsgewinnung aufzunehmen. Gerade der Kontakt zu Kollegen in anderen Mitgliedstaaten ist nach unserer Erfahrung besonders wertvoll.

Die Erkenntnisse aus den verschiedenen Quellen werden in einer Datenbank systematisch erfasst und zu Risikoprofilen weiterverarbeitet, die den Abfertigungsstellen im System ATLAS zur Verfügung gestellt werden. Das Risikoprofil erscheint automatisch mit der risikobehafteten Zollanmeldung. Mit dem Risikoprofil in ATLAS erfährt der Abfertigungsbeamte dann auch genau, worin das Risiko besteht und welche Kontrollmaßnahme angebracht ist. Mit den derzeit knapp 200 aktiven Risikoprofilen filtern wir im Schnitt 5% bis 10% aller Zollanmeldungen als risikobehaftet heraus.

Kontrolleinheiten, die nicht mit ATLAS arbeiten, wie der Betriebsprüfungs- oder Zollfahndungsdienst, erhalten die Risikoprofile tagesaktuell über das Intranet der Zollverwaltung und zwar aufbereitet in einer kleinen Datenbank, dem ZORA Guide. Den anderen Mitgliedstaaten stellen wir unsere Risikoprofile insbesondere über das Risk Information System (RIF) zu Verfügung. Insgesamt halten wir uns damit für gut gerüstet für das, was unter gemeinschaftsweiten Risikomanagement in Umsetzung der Verordnung Nr. 648/2005 und ihrer Durchführungsbestimmungen hierzu noch aus Brüssel zu erwarten ist.

Der nächste Schritt im Sicherheitsgeschehen folgt mit der Realisierung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) zum 1. Januar kommenden Jahres. Dieses Konzept beruht auf der Vorstellung, dass nur derjenige ein sicherer Zollbeteiligter ist, der nicht nur zollrechtlich zuverlässig ist, sondern darüber hinaus zusätzliche besondere Sicherheitsvoraussetzungen erfüllt, die wir bislang im Zollrecht nicht gekannt haben.

Dabei bereiten uns die zollrechtlichen Sicherheitskriterien kaum Probleme, wenn man bedenkt, dass die drei Hauptanforderungen, nämlich die korrekte Einhaltung der Zollvorschriften, eine ordnungsgemäße Buchführung und die nachweisliche Zahlungsfähigkeit, schon immer Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von zollrechtlichen Erleichterungen waren. Wer diese Voraussetzungen bisher erfüllt hat, kann damit rechnen, dass sie auch für die Zertifizierung als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter anerkannt werden.

Neu hingegen sind die geforderten Sicherheitsstandards nicht zollrechtlicher Art. So werden sich unsere Hauptzollämter jetzt auch mit der Sicherheit von Gebäuden, Zugangskontrollen und Sicherheitsüberprüfungen von Personen, der Zuverlässigkeit von Handelspartnern, der Verhinderungen von Manipulationen an Waren und Beförderungsmitteln und vielen weiteren Details zur Sicherung der Lieferkette befassen müssen. Was die Prüfung dieser neuen Sicherheitsstandards angeht, haben wir von Anfang an betont, dass wir größten Wert darauf legen, dass in den Mitgliedstaaten mit gleicher Elle gemessen wird, damit uns die Wirtschaft nicht wettbewerbsverzerrendes Verwaltungshandeln vorwerfen kann.

Die Kommission hat hierzu Guidelines entwickelt, die sicherstellen sollen, dass der von einem Mitgliedstaat erteilte Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten auch in allen anderen Mitgliedstaaten den gleichen Kriterien entspricht. Diese Guidelines stellen allerdings ein so umfassendes Kompendium von Einzelanforderungen dar, dass die Frage erlaubt ist, ob die damit verbundene Belastungen die Wirtschaftsbeteiligten nicht eher abschreckt als ermutigt, sich um den Status eines Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten zu bemühen. Die Zertifizierung erfolgt ja freiwillig und ist nicht etwa obligatorisch. Wir weisen deshalb schon jetzt darauf hin, dass die Guidelines nicht vollumfänglich für jeden Antragsteller zu prüfen sind, sondern nur in jenen Teilen Anwendung finden, die für das Unternehmen einschlägig sind.

Ohnehin wird die Akzeptanz des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten davon abhängen, dass den umfangreichen zollrechtlichen und sicherheitsrelevanten Anforderungen adäquate Vereinfachungen und Erleichterungen für die Abwicklung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs gegenüberstehen. Deshalb haben wir bei den Beratungen über die Durchführungsvorschriften stets darauf hingewiesen, dass aus deutscher Sicht den Anforderungen an den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten klare Vereinfachungen und Erleichterungen gegenüberstehen müssen, die den Aufwand auf Seiten der Unternehmen deutlich rechtfertigen müssen. Ob das für die Unternehmen jeweils der Fall ist, müssen diese selbst für sich entscheiden. Von daher sind wir gespannt, in welchem Umfang die Wirtschaft den Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten anstreben wird. Aufgrund einer Abfrage bei den Hauptzollämtern und den Spitzenverbänden der Wirtschaft haben wir dazu nur sehr unsichere Zahlen ermitteln können. Danach gehen wir davon aus, dass mit etwa 40.000 Anträgen zu rechnen ist, wobei wir allerdings nicht wissen, ob diese schon alle zum 1.1.2008 oder vielleicht erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt werden.

Was die Vereinfachungen und Erleichterungen aufgrund der AEO-Zertifizierung betrifft, unterscheidet die Durchführungsverordnung zwischen deren Anwendung zum 1.1.2008 einerseits und zum 1.7.2009 andererseits. Dabei muss ich allerdings darauf hinweisen, dass es zum 1.1.2008 wegen des bis zu 300 Kalendertagen dauernden Zulassungsverfahrens noch keinen AEO geben kann.

Mit welchen Vereinfachungen oder Erleichterungen darf der AEO nun zu rechnen?

Erstens soll der AEO mit der Zertifizierung ab 1.1.2008 weniger häufig als andere Wirtschaftsbeteiligte Zollkontrollen unterliegen, weil ihm bei der Risikoanalyse ein höheres Rating für seine Zuverlässigkeit beigemessen werden kann. Wenn es dennoch zu warenbezogenen Prüfungen kommt, die jederzeit möglich bleiben, sollen diese mit Vorrang vor anderen Zollbeteiligten vorgenommen werden. Dabei kann er beantragen, diese Kontrollen an einem von ihm gewünschten Ort durchzuführen. Zweitens prüft der Zoll, wenn ein AEO eine der herkömmlichen Verfahrenserleichterungen (z.B. vereinfachte Zollanmeldung, Anschreibeverfahren) beantragt, nicht mehr erneut solche Bewilligungsvoraussetzungen, die schon bei der Zertifizierung geprüft worden sind.

Mit Wirkung vom 1.7.2009 treten dann weitere Erleichterungen ein. Nach der dann erfolgten Einführung der summarischen Eingangs- und Ausgangsanmeldung (Vorab-Anmeldung innerhalb bestimmter Fristen) wird vom AEO nur ein reduzierter Datensatz für die summarische Anmeldung verlangt. Ferner kann ihm die Zollstelle vorab mitteilen, wenn sie aufgrund der vorgenommenen Risikoanalyse beabsichtigt, seine Warensendung einer Zollkontrolle zu unterziehen.

Der Entwurf unserer Dienstvorschrift, die das Verfahren der Antragstellung und die Prüfung der Voraussetzungen und Zertifizierung der verschiedenen Formen des AEO näher regelt, ist soweit fertig gestellt und befindet sich zurzeit zur Stellungnahme bei den Dienststellen der Zollverwaltung. Mit der Dienstvorschrift haben wir uns bemüht, die über die jetzt schon geforderten Zuverlässigkeitsvoraussetzungen hinausgehenden neuen Anforderungen so schlank wie möglich zu halten und vor allem nicht mehr zu fordern, als die Gemeinschaftsvorschriften zwingend verlangen. Nach der Sommerpause werden wir die Dienstvorschrift dann auch den Spitzenverbänden der Wirtschaft bekannt machen.

Meine Damen und Herren,

erlauben Sie mir hier noch eine über die rein zollrechtlichen Belange hinausgehende Bemerkung zum AEO: Neben den in den Rechtsvorschriften vorgesehenen Vereinfachungen und Erleichterungen weist die Kommission auf bestimmte mittelbare Vorteile der Zertifizierung zum AEO hin, die sich nicht aus dem Zollrecht ergeben. Hierzu gehören z.B. die höhere Zuverlässigkeit der Lieferkette, bessere Kundenzufriedenheit, ein geringeres Diebstahlsrisiko und ähnliche Vorteile.

Gerade aus diesen letzten Gründen hat das Thema, unabhängig von den zollrelevanten Erleichterungen für den AEO, in der Wirtschaft eine Eigendynamik entwickelt, die aus Sicht der Zollverwaltung außerordentlich weitgehend ist. Wenn wir die Unternehmen fragen, warum sie den Status des AEO anstreben, lautet die Antwort nicht etwa, weil die damit verbundenen zollrelevanten Vereinfachungen und Erleichterungen so attraktiv seien, sondern weil dieser Status als betriebliches Qualitätssiegel gefordert wird und man sich davon Wettbewerbsvorteile verspricht. Im Hintergrund steht dabei nicht zuletzt die Hoffnung, dass der Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Wege der Gegenseitigkeit einmal international anerkannt werden möge und damit einseitige Zuverlässigkeitsanforderungen, wie etwa die C-TPAT-Zertifizierung durch die USA, hinfällig werden könnten.

Hierzu sind zurzeit auch Verhandlungen zwischen der EU-Kommission und den USA in Gange und es finden auch in Deutschland Pilotprojekte mit einzelnen Unternehmen statt, über die herausgefunden werden soll, ob insbesondere die sicherheitsrelevanten Voraussetzungen für den AEO mit den amerikanischen Anforderungen kompatibel sind. Ein möglicher Erfolg dieser Bemühungen steht dazu allerdings noch aus. Die amerikanische Seite hat bisher nur eine deutliche Zurückhaltung im Hinblick auf eine baldige Anerkennung des AEO erkennen lassen. Dies ist verständlich, wenn man bedenkt, dass die USA im Wege der Gegenseitigkeit auf die C-TPAT-Zertifizierung in der Europäischen Union verzichten müssten und kein eigenes Ausfuhrkontrollsystem der USA für eine Anerkennung in Europa existiert.

Meine Damen und Herren,

parallel zu diesen Änderungen des Zollkodex, die inzwischen in Kraft getreten sind und zurzeit in die Praxis umgesetzt werden, fanden die Arbeiten zum „Modernisierten Zollkodex“ statt. Dessen Beratung in den Arbeitsgremien des Rates, auf Ebene der Stellvertreter (d.h. der Botschafter der Mitgliedstaaten) und im Ministerrat selbst standen im Mittelpunkt der zollrechtlichen Zielsetzung der deutschen Präsidentschaft.

Kernelement der Revision sind die Anpassung an rechtliche Veränderungen im internationalen Umfeld, die Vereinfachung der Zollverfahren im Interesse sowohl der Wirtschaftsbeteiligten als auch der Zollverwaltung sowie die Herstellung eines papierlosen Umfelds für Zoll und Handel.

Zur Umsetzung dieser Ziele gehört u.a. die Reduzierung der Zollverfahren auf „Einfuhr“, „Ausfuhr“ und „Besondere Verfahren“ und die Geltung aller zollrechtlichen Entscheidungen in der ganzen Gemeinschaft. Hinzu kommt die Einführung gemeinsamer IT-Abwicklungssysteme in allen Mitgliedstaaten.

Im verfahrensrechtlichen Bereich, ohne hier ins Einzelne zu gehen, geht dies einher mit der Modernisierung und Vereinfachung der Zollanmeldung. So wird die Zollanmeldung grundsätzlich nur noch elektronisch übermittelt und es wird nur noch eine

Form der vereinfachten Zollanmeldung geben. Hinzu kommen gemeinsame einfache Vorschriften für die Besonderen Verfahren, d.h. für Versand, Lagerung, Veredelung und Verwendung zu einem besonderen Zweck. Ferner ist ein neues Zollverfahren für die Überführung von Waren in eine Freizone vorgesehen. Damit werden auch der Eingang von Waren in eine Freizone und deren Aufzeichnung Zollkontrollen unterliegen. Und schließlich soll die Zentrale Zollabwicklung ermöglicht werden, d.h. die Zollabwicklung wird von dem Ort entkoppelt, an dem sich die Ware befindet.

Nachdem die Kommission den Vorschlag für einen Modernisierten Zollkodex im November 2005 angenommen hatte, hat die Ratsarbeitsgruppe Zollunion unter der österreichischen Präsidentschaft im 1. Halbjahr 2006 und unter finnischen Präsidentschaft im 2. Halbjahr 2006 die 200 Artikel des Entwurfs jeweils einmal eingehend verhandelt und schon in diesen beiden ersten Runden gute Fortschritte erzielt.

Unsere nachfolgende deutsche Präsidentschaft konnte sich dann im ersten Halbjahr dieses Jahres auf die Fragen konzentrieren, zu denen eine Lösung in den vorausgegangenen Runden noch nicht hatte gefunden werden können. Dies waren bestimmte Schlüsselthemen (sogenannte „key issues“), die aber weniger die materiellrechtlichen Zollfragen, wie etwa die Reduzierung der bisherigen 13 herkömmlichen Zollverfahren auf künftig nur drei Zollverfahren oder wesentliche Änderungen im Bereich des Zolldienstleistungsrechts betrafen, sondern eher zollpolitischer Natur waren. Dabei hatten wir uns zum Ziel gesetzt, den Entwurf möglichst noch unter unserer Präsidentschaft einer politischen Einigung im Ministerrat zuzuführen.

Lassen Sie mich hier nur einige der wichtigsten dieser „key issues“, deren Lösung bis zum Schluss umstritten war, ansprechen.

Noch keine zureichende Einigkeit bestand zur Frage des Zollvertreters, d.h. zum dem Vorschlag der Kommission, das in einigen Mitgliedstaaten bestehende Zollagentenmonopol abzuschaffen. Vor allem Länder in Südeuropa haben sich mit dem Vorschlag der Kommission schwer getan, vom Zollagentenmonopol abzurücken und, wie bei uns, den Beruf des Zollvertreters ohne besondere Zulassungsvoraussetzungen gemeinschaftsweit anzuerkennen. Wir haben zwar Verständnis für diese Mitgliedstaaten gezeigt, wenn sie das Recht, Zollanmeldungen abzugeben, auf den Berufsstand der Zollagenten beschränken und daran festhalten wollen. Wir haben aber zu bedenken gegeben, dass dies zu einer uneinheitlichen Handhabung der Zollvertretung in der Gemeinschaft führt und einer Beschränkung des Wettbewerbs zu Lasten der Anbieter von Zolldienstleistungen führen kann. Aufgrund unserer guten Erfahrungen mit dem freien Zugang zum Beruf des Zollvertreters glauben wir nicht, dass dadurch etwa die Qualität der Zolldienstleistungen Schaden nimmt. Wir befürchten eher, dass die Einführung von beruflichen Zulassungsvoraussetzungen unnötige bürokratische Belastungen mit sich bringt und zusätzliche Kosten für die Zollbeteiligten verursacht. Wir hatten uns in dieser Frage insbesondere auch mit dem Vorschlag des Europäischen Parlaments auseinanderzusetzen, eine allgemeine amtliche Akkreditierung von Zollvertretern einzuführen.

Im Ergebnis haben wir einen konsensfähigen Kompromiss gefunden, der den freien Zugang zum Beruf des Zollvertreters in ein und demselben Mitgliedstaat aufrecht erhält, die Ausübung des Berufs über mehrere Mitgliedstaaten hinaus aber von bestimmten Zuverlässigkeitsvoraussetzungen abhängig macht, die den Kernelementen

des AEO entsprechen, ohne jedoch den Status des AEO selbst in vollem Umfang zu verlangen.

Zu den schwierigen Fragen gehörte ferner das Konzept der zentralen Zollabwicklung. Die Grundidee hierfür ist nicht neu, bei der Ausfuhr ist die zentrale Abfertigung schon heute in Form des zweistufigen Ausfuhrverfahrens die Regel und auch bei der Einfuhr kann sie im Zuge der vereinfachten Verfahren, wenn auch unter erheblichen Bedingungen, in Anspruch genommen werden. Die Wirtschaft fordert mit Nachdruck, die zentrale Zollabwicklung auch generell, insbesondere für die Abfertigung zum freien Verkehr, zu ermöglichen. Dieser Forderung trägt der Modernisierte Zollkodex Rechnung, indem er vorsieht, dass der Zollbeteiligte seine Zollanmeldungen an dem Ort abgeben kann, an dem er ansässig ist, während die Waren bei einer anderen Zollstelle – z.B. der Eingangszollstelle an der Grenze – gestellt werden und dort auch alle warenbezogenen Kontrollen stattfinden.

Die Ratsarbeitsgruppe „Zollunion“ hatte die zentrale Zollabwicklung zwar schon unter den uns vorausgegangenen Präsidentschaften intensiv diskutiert und der Rat für Wettbewerbsfähigkeit hatte grundsätzlich dem Konzept auch schon im Dezember letzten Jahres am Ende der finnischen Präsidentschaft zugestimmt. Doch obwohl die zentrale Zollabwicklung im Kreis der Mitgliedstaaten grundsätzlich auf breite Zustimmung stößt, stand in zwei wesentlichen Teilfragen die Einigung noch aus. Dabei ging es zum einen um die Frage, ob die Vorteile der zentralen Zollabwicklung, wenn sie sich über mehrere Mitgliedstaaten erstreckt, nur solchen Unternehmen gestattet werden soll, die auch den Status des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten genießen und zum anderen entwickelte sich das Problem der Aufteilung des Erhebungskostenanteils der Eigenmittel auf die beteiligten Mitgliedstaaten zu einer langwierigen Diskussion. Wie Sie wissen, können die Mitgliedstaaten 25% der an die Gemeinschaft als Eigenmittel abzuführenden Einfuhrabgaben als Verwaltungskosten beanspruchen.

Im Ergebnis findet sich im Entwurf des Modernisierten Zollkodex jetzt eine Bestimmung, die das Konzept der zentralen Zollabwicklung in einem Artikel zusammenfasst und präzise beschreibt und die Bewilligungsvoraussetzungen, ähnlich wie bei der Zollvertreterproblematik, an den Voraussetzungen des AEO orientiert, ohne aber diesen Status selbst zu verlangen. Und bei den Erhebungskosten haben wir uns mit der Auffassung durchsetzen können, dass dies keine Frage des Zollrechts ist, sondern außerhalb des Zollkodex geregelt werden muss. Dies wird in einer entsprechenden Protokollerklärung festgehalten.

Erheblicher Diskussionsbedarf bestand ferner im Hinblick auf den Kommissionsvorschlag zur Einführung eines allgemeinen rechtlichen Gehörs für alle Zollbeteiligten, bevor ihnen eine belastende Verwaltungsentscheidung mitgeteilt wird. Dabei haben wir zwar eingeräumt, dass es zweckmäßig sein kann, den Beteiligten in bestimmten Fällen vor Erlass einer belastenden Entscheidung anzuhören. Möglicherweise können auf diese Weise aufwändige gerichtliche Streitigkeiten vermieden werden. Wir haben aber darauf hingewiesen, dass die nationalen Rechtsbehelfsverfahren zumeist schon heute eine Vorstufe auf der Verwaltungsebene vorsehen, die es dem Beteiligten erlauben, Einwände vorzubringen, die zur Überprüfung der belastenden Entscheidung führen. Ein gesondertes rechtliches Gehör neben den bestehenden Rechtsbehelfsverfahren sollte deshalb nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen vorgesehen werden. Vor allem darf die Gewährung eines gesonderten rechtlichen Gehörs nicht zu neuen

bürokratischen Hürden und zu Verzögerungen der Verfahrensabläufe führen. Wir haben aber berücksichtigen müssen, dass es Mitgliedstaaten gibt, die belastende Verwaltungsakte erlassen und vollziehen, ohne die Beteiligten vorher anzuhören und von daher eine Gemeinschaftsregelung über das vorherige rechtliche Gehör geboten ist.

Im Ergebnis sieht der Entwurf jetzt vor, dass der Zoll vor Erlass einer belastenden Entscheidung dem Beteiligten die Gründe dafür mitteilt und ihm Gelegenheit gibt, dazu Stellung zu nehmen, wobei die Ausgestaltung im Einzelnen den Durchführungsvorschriften vorbehalten bleibt.

Nach dem Vorschlag der Kommission sollte der neue Zollkodex auch eine Rechtsgrundlage für die Kommission für den Erlass von Erläuterungen und Leitlinien zum Zollkodex und seinen Durchführungsvorschriften enthalten. Die Kommission verwies darauf, dass man z.B. bei der Kombinierte Nomenklatur bereits gute Erfahrungen mit Erläuterungen zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts gemacht habe und dass diese möglicherweise sogar nationale Anweisungen in dem jeweiligen Zollbereich würden ersetzen können.

Während der Beratungen stellte sich vor allem die Frage nach der Rechtsverbindlichkeit solcher Erläuterungen und Leitlinien. Einerseits räumte die Kommission ein, dass diese kein verbindliches Rechtsinstrument darstellten, andererseits sei aber denkbar, dass bei einer Nichtbeachtung von Erläuterungen und Leitlinien Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten in Betracht kommen könnten. Letztlich hat die Kommission den Vorschlag zurückgezogen, sodass der Artikel in dem Entwurf gestrichen werden konnte.

Meine Damen und Herren,

aus Zeitgründen kann ich hier nicht alle der im Verlauf der Beratungen von den Mitgliedstaaten kontrovers diskutierten Vorschriften ansprechen. Einige Regelungen wurden erst zu einem sehr späten Zeitpunkt erstmals hinterfragt oder sogar ganz neu ins Spiel gebracht, was die Präsidentschaft dann sehr unter Zeitdruck gebracht hat.

Hierzu gehörte z.B. der Verzicht auf eine zeitliche Befristung für die vorübergehende Verwahrung von Waren bevor sie eine neue zollrechtliche Bestimmung erhalten oder der Vorschlag einiger Mitgliedstaaten, das Konzept der Selbstveranlagung („self assessment“), d.h. die Selbstberechnung von Abgaben durch den Wirtschaftsbeteiligten, im Kodex zu verankern. Auch diese Fragen konnten schließlich noch rechtzeitig im Kompromisswege gelöst werden.

Meine Damen und Herren,

lassen Sie mich zum Schluss noch ein anderes gutes Ergebnis der deutschen Ratspräsidentschaft ansprechen, nämlich die sogenannte E-Zoll-Entscheidung.

Wesentliche Voraussetzung für die Anwendung des künftigen Modernisierten Zollkodex ist die Herstellung einer papierlosen Arbeitsumgebung für Zoll und Handel. In die Zeit der deutschen Präsidentschaft fiel deshalb auch die Schlussphase der Beratungen über die sogenannte E-Zoll-Entscheidung, auf die sich schließlich die Wirtschafts- und Finanzminister in der Sitzung des ECOFIN-Rates am 8.5.2007 in Brüssel geeinigt haben.

Diese Entscheidung bildet die Grundlage für die Einrichtung sicherer, interoperabler und leicht zugänglicher elektronischer Zollsysteme für die Übermittlung von Zollanmeldungen, ihren Begleitunterlagen oder sonstigen sachdienlichen Informationen zwischen den Zollverwaltungen und den Wirtschaftsbeteiligten sowie der Kommission und anderen Verwaltungen oder amtlichen Stellen, die mit dem internationalen Warenverkehr befasst sind.

Nachdem der ursprüngliche Kommissionsvorschlag für eine E-Zoll-Entscheidung vom November 2005 bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten keine Zustimmung gefunden hatte, wurde ein revidierter Kompromissvorschlag erarbeitet, mit dem die Ratsarbeitsgruppe Zollunion unter der deutschen Präsidentschaft am 21.2.2007 nach über einjährigen kontroversen Verhandlungen ihre Arbeiten an dem Vorschlag für die E-Zoll-Entscheidung abschließen konnte. Dieser Kompromisstext bietet insbesondere hinsichtlich der Umsetzungsfristen für die einzelnen IT-Projekte eine ausreichende Flexibilität für jene Mitgliedstaaten, denen es zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich erscheint, ein konkretes Datum für eine Inbetriebnahme der einzelnen Systeme festzulegen. Gleichzeitig ist der Text bindend genug für die Mitgliedstaaten, die eine Rechtsgrundlage für die Bereitstellung nationaler Haushaltsmittel benötigen.

Die E-Zoll-Entscheidung sieht nun vor, dass die Kommission in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten innerhalb von drei Jahren die gemeinsamen funktionellen Spezifikationen für zentrale Zugangsportale und elektronische Schnittstellen bewertet, die es den Wirtschaftsbeteiligten ermöglichen, elektronische Zollanmeldungen abzugeben, auch wenn das Zollverfahren in einem anderen Mitgliedstaat abgewickelt wird. Nach positiver Bewertung sollen sich die Mitgliedstaaten sodann innerhalb von weiteren drei Jahren darum bemühen, den Rahmen für die zentralen Zugangsportale und die elektronischen Schnittstellen einzurichten und für ihren Betrieb zu sorgen.

Die E-Zoll-Entscheidung gibt uns somit noch keine Gewissheit, wann die erforderlichen Systeme, die ein Kernelement des Modernisierten Zollkodex darstellen, realisiert sein werden. Sie werden deshalb fragen, wann der Modernisierte Zollkodex selbst in Kraft treten kann. Der Entwurf, der am kommenden Montag (25.6.2007) auf der Tagesordnung des Ministerrats zur politischen Einigung ansteht, enthält noch keine festen Daten für die Geltung oder die Anwendbarkeit der neuen Bestimmungen. Dafür müssen auch erst die umfangreichen Durchführungsbestimmungen geschaffen werden, auf die sehr viele der neuen Vorschriften verweisen. Ich bitte deshalb um Verständnis, wenn heute darauf verzichten muss, einen bestimmten Zeitpunkt anzugeben, zu dem der Modernisierte Zollkodex das derzeit noch geltende Gemeinschaftszollrecht ablösen wird.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Die Entwicklung des Europäischen Zollrechts – aus der Sicht der Wirtschaft

Frank Görtz,
Lufthansa Technik AG, Hamburg

Sehr geehrte Damen und Herren,

erst einmal möchte ich mich beim EFA-Präsidium für die Einladung bedanken, hier als Vertreter der Wirtschaft zu sprechen.

Da dies in meiner Heimatstadt stattfindet, ist es natürlich eine besondere Ehre.

Mit Hamburgs Wirtschaft verbinden viele Menschen insbesondere den Hafen.

Den wenigsten ist aber bekannt, dass Hamburg zudem der drittgrößte Luftfahrtstandort der Welt ist. Dies liegt natürlich an den zwei größten privaten Arbeitgebern dieser Stadt – an Airbus und an meinem Unternehmen Lufthansa Technik.

Und im Umfeld dieser Unternehmen hat sich eine ganze Reihe von Zulieferfirmen etabliert.

Gestatten Sie mir kurz mein Unternehmen vorzustellen.

Die Lufthansa Technik AG ist mit seinen 25.000 Mitarbeitern der weltweit größte Anbieter von sogenannten MRO-Dienstleistungen – Maintenance, Repair and Overhaul – also die Wartung, Reparatur und Überholung von zivilen Flugzeugen und Flugzeugteilen sowie die Umrüstung und Ausstattung von VIP-Flugzeugen – diesen kleinen fliegenden Palästen (sparsame Version: deutscher Bundespräsident bis hin zur Luxusvariante der arabischen Königshäuser).

Dies machen wir nicht nur für den Lufthansakonzern und deren Airlines, sondern bereits zu 60% für über 580 Kunden und somit 1.300 Flugzeuge auf der ganzen Welt.

Dementsprechend haben wir weltweit eigene Unternehmen und sind in über 60 Ländern mit eigenen Stationen vertreten.

Da für jeden Kunden die Verfügbarkeit der Flugzeuge das A und O ist – ein Jumbo, der einen Tag ausfällt kostet eine halbe Mio. Euro – ist eine reibungslose Ad-hoc-Logistik und eine gut funktionierende Supply-Chain absolut erforderlich. Somit kommt der schnellen und korrekten Zollabfertigung auch eine besondere Bedeutung zu.

Alleine in Deutschland führen wir 1 Mio. Zollabfertigungen pro Jahr durch und dies für Waren mit einem Wert von fast 12 Mrd. Euro. Aufgrund der Nutzung aller möglichen Zollverfahren und Vereinfachungen können wir im großen Umfang die Importe zollfrei durchführen. (Dies liegt natürlich auch an dem weltweiten politischen Interesse, Flugzeuge und Ihre Teile nicht mit Abgaben zu belasten.)

Natürlich beobachten wir deshalb die Entwicklung des europäischen Zollrechts besonders und sind auch in den Verbänden entsprechend aktiv. So vertrete ich auch die AEA (Verband der europäischen Airlines) bei der Trade Contact Group in Brüssel und wir sind sozusagen unmittelbar am Puls der aktuellen Entwicklungen.

Apropos – wie Sie vielleicht wissen, steht die deutsche Zollverwaltung erneut vor einer Strukturreform.

Da wir in Deutschland bereits Erfahrung mit der Umorganisation großer Behörden haben, schlage ich doch vor, sich auch Gedanken über einen neuen Namen zu machen. Mein Vorschlag wäre: Bundesagentur für Heimatschutz.

Dies würde dem aktuellen Wandel und den Entwicklungen der letzten Jahre doch entsprechen.

Natürlich modern und elektronisch, aber eben auch mit der Mission „Sicherheit“.
„Sicherheit um jeden Preis“?

Dies geschieht nämlich leider zu Lasten der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, der europäischen Wirtschaft, also letztendlich zu Lasten der Bürger, also uns!

Doch was sind die genauen Pläne?

Die Idee, oder darf man vielleicht auch sagen die Zukunftsvision, der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten kann dabei fast in einem Satz zusammengefasst werden:

Ein AEO, der in der AEO-Datenbank gespeichert ist und seine Informationen im Rahmen des Single Windows über das EU Customs Information Portal bezieht und via Centralised Clearance die pre-arrival notification des Carriers um seine pre-arrival declaration ergänzt und an die Zollbehörde übermittelt.

Es findet nun eine Risikoanalyse im Rahmen des Risk Management Framework mit Hilfe des Import Control System, als Teil des Automated Import Systems, statt.

Und was machen wir, wenn die Sendung gar nicht für uns bestimmt ist und zurückgeliefert werden soll?

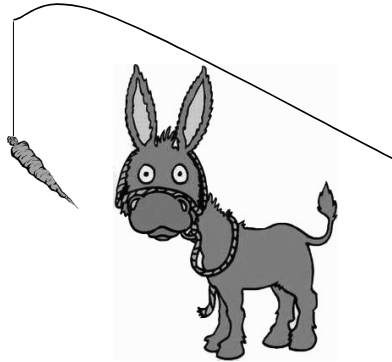
Dann meldet der AEO, mittlerweile im fertig gestellten EORI registriert, unter Berücksichtigung des Single Authorisation Simplified Procedure über den Single Electronic Access Point seine pre-departure declaration an die Zollbehörde, auf deren Grundlage erneut eine Risikoanalyse im Rahmen des Risk Management Framework mit Hilfe des Export Control System, als Teil des Automated Export Systems, durchgeführt wird.

Wie Sie sehen – mit dieser Vision verbunden sind insbesondere neue, vermutlich nicht allen Anwesenden bekannte, EU-Projekte und IT-Systeme. Trotz aller Bemühungen waren auch nicht alle in einem Satz unterzubekommen.

Und diejenigen, besonders die Vertreter der Wirtschaft, die sich auf die daraus resultierenden Vereinfachungen freuen, muss ich leider enttäuschen.

Die für uns interessanten Themen, die wirklich Vorteile wären, sollen erst zum Schluss realisiert werden. Voraussichtlich im Jahre 2013 wird Single Window, SEAP und Centralised Clearance wohl erst umgesetzt werden.

Das erinnert mich an eine Karikatur:



Wenn diese überhaupt umgesetzt werden ...

Wetten würde ich nicht darüber abschließen wollen – allein beispielhaft die Schwierigkeiten mit der Einzigigen Bewilligung für vereinfachte Verfahren aufgrund der Aufteilung des 25%-Anteils der Zollabgaben zwischen den Mitgliedstaaten sind besorgniserregend und für uns als Wirtschaft nicht nachvollziehbar.

Also erst sehr spät wird eine der Erwartungen, die wir als Wirtschaft schon lange haben, erfüllt: die Durchführung einer EU-weiten Zollanmeldung, z.B. von Hamburg aus in jedem der 27 Mitgliedstaaten.

Dies ist sehr wichtig.

Denn erst kürzlich mussten wir bei der Lufthansa feststellen, dass wir trotz entsprechender Bewilligung, Vereinfachungen und einer ausreichenden Bürgschaft einen NCTS-Transport von Irland aus aufgrund einer fehlenden irischen Steuernummer nicht starten konnten. Damit waren wir gezwungen, irische Dienstleister zu beauftragen, die allerdings keine Bürgschaft in ausreichender Höhe für unsere hochpreisigen Triebwerke hatten. Hätten wir unsere Bürgschaft nicht zur Verfügung gestellt – übrigens in Anbetracht der Risiken keine einfache Entscheidung – dann würde das Flugzeug des Kunden bis heute nicht fliegen.

Doch wo stehen wir jetzt?

Die Sicherheitsverordnung ist verabschiedet. Neben dem künftigen Risiko-Management sind hierbei insbesondere der AEO und die Einführung von Vorabmeldungen relevant. Maßgeblicher Vorreiter dieser Themen waren die USA mit den uns allen bekannten Initiativen C-TPAT und CSI. Dies endete dann im SAFE Framework der WCO, allerdings – und dies gilt es besonders zu betonen – nicht bindend für alle Mitgliedstaaten sondern nur für diejenigen, die das Framework offiziell annehmen. Bis Ende 2006 lagen nur Absichtserklärungen vor.

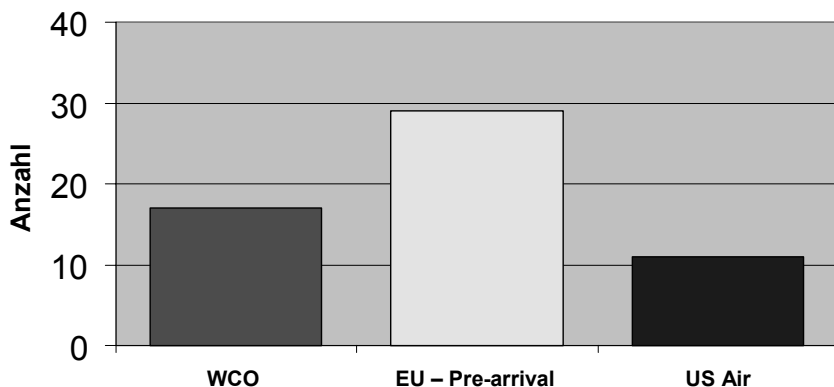
Wenn wir uns die Umsetzung innerhalb der EU genauer ansehen und diese auch mit dem SAFE Framework vergleichen, dann wird leider deutlich, dass die Europäische Kommission wohl mit Unterstützung der Mitgliedstaaten das Ziel verfolgt, sehr eifrig und weit umfassend dieses Framework umzusetzen.

Besonders ersichtlich wird dies bei den aus Sicherheitsgründen notwendigen Daten für elektronische Vorabmeldungen bei Importen und Exporten, die ab 1.7.2009 verpflichtend werden. Ab diesem Zeitpunkt müssen die Wirtschaftsbeteiligten ihre

Zollanmeldung je nach Transportmittel zu einem bestimmten Zeitpunkt im Voraus abgeben.

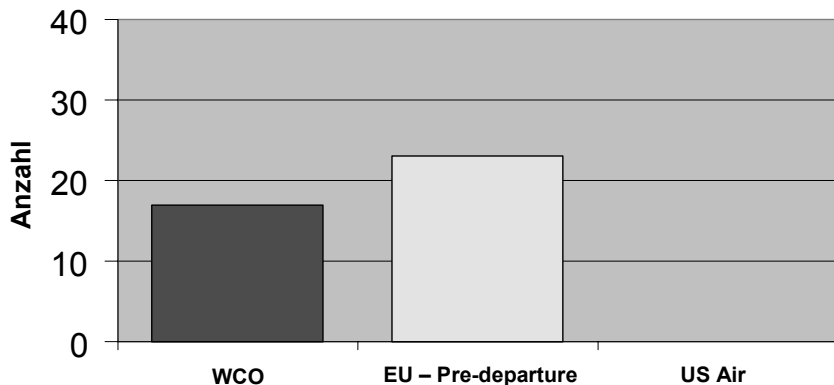
Lassen Sie uns die Datenmengen einmal vergleichen.

Die Importdaten:



Nachdem in den letzten Jahren die umfangreichen Datensätze der US-Amerikaner beim Import bemängelt wurden, da diese ja angeblich die Daten doch so konsequent fordern, hat die EU in diesem Punkt mit den neuen Regelungen deutlich aufgeholt bzw. die USA sogar überholt.

Und wenn ich nun zu den Exporten gehe:



Dann sehen Sie, dass die US-Amerikaner bis jetzt keine derartigen Vorabmeldungen für Exporte fordern und es auch keine Anzeichen dafür gibt, dass sie das tun werden. Und ich glaube auch nicht, dass sie das tun werden, denn sie werden den Exportbemühungen ihrer eigenen Wirtschaft nicht schaden wollen.

Warum diese Unterschiede?

Warum überhaupt ein Unterschied zum SAFE Framework?

Solche Diskrepanzen gibt es nicht unbedingt beim AEO im Verhältnis zu C-TPAT. Ganz im Gegenteil – es entsteht eher der Eindruck, insbesondere bei der Lektüre der AEO Guidelines, dass sich diese doch stark an C-TPAT orientieren. Auch wenn dies für uns Europäer z.B. mit der Frage nach der Gebäudesicherheit oder nach Sicherheitstrainings ungewohnt erscheint.

Einige der letzten Änderungen mit den Themen Beleuchtung der Gebäude, Verschlüsse/Siegel und Ausweise als Identifikation in den Unternehmen unterstreichen dies noch mal, da diese von den US-Amerikanern im Rahmen des Pilotprojektes gefordert wurden.

Also werfen wir gleich einen Blick auf die sogenannten Vorteile des AEO:

Mit der Einführung am 1.1.2008 profitieren alle drei AEO-Typen von einer geringeren Anzahl an Kontrollen bei der Warenabfertigung beim Im- und Export sowie von dem Recht auf eine vorrangige Behandlung bei eventuell auftretenden Einzelfallprüfungen an einem Ort, den der AEO bestimmen kann.

Darüber hinaus hat der AEO „Sicherheit“ ab dem 1.7.2009 einen weniger umfangreichen Datenkranz bei den Vorabmeldungen zu übermitteln. Über eventuell stattfindende weitergehende Kontrollen der Waren muss der AEO „Sicherheit“ vorab informiert werden.

Die zusätzlichen Vorteile für den AEO „Zollvereinfachungen“ halten sich dagegen stark in Grenzen. Dieser Status wird lediglich als Basis für die Beantragung weiterer zollrechtlicher Vereinfachungen, die in Art. 14b Abs. 1 ZK-DVO festgelegt sind, verstanden. Das heißt, dass Kriterien wie Zuverlässigkeit nicht unbedingt erneut überprüft werden. Voraussetzung für derartige Vereinfachungen ist der AEO-Status jedoch noch nicht.

Genauer betrachtet sind diese Vorteile in der Praxis nur von geringem Wert.

Beispielsweise profitieren wir derzeit bereits von verschiedenen zollrechtlichen Vereinfachungen sowie Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung.

Aufgrund der sehr unsensitiven Güter gibt es nur eine relativ geringe Anzahl an Kontrollen, die in der Regel auf dem Firmengelände erfolgen.

Dies ist sicherlich auch die Erfahrung anderer Unternehmen und auch nicht verwunderlich, da uns die Zollbehörden sehr gut kennen und schon heute die Risiken richtig – nämlich als sehr gering – einschätzen.

Zudem bedarf es auch noch Glück in der Zukunft.

Ist beim Import *Ihre* AEO-Sendung z.B. gemeinsam mit einer anderen Sendung in einem Container, die für Kontrollen gestoppt werden soll – sowohl im Seefracht- als auch im Luftfrachtbereich wird ein Großteil konsolidiert, also gesammelt.

Ja, dann wird auch Ihre Sendung sich verspäten und Sie werden davon auch nichts erfahren – denn die Information an Sie erfolgt nur bei Auswahl *Ihrer* AEO-Sendung.

Spannend wird auch die tatsächliche Umsetzung der Kontrollen an einem Ort der Wahl des AEO. Beispiel ein Münchner Unternehmen möchte an Ihrem Sitz die Ware

kontrolliert wissen, diese wurde aber beim Risk Management in Rotterdam ausgewählt.

Verzichtet der holländische Zollbeamte dann also auf die Kontrolle und informiert den Münchner Zollbeamten?

Wir sind gespannt, wie dies in der Praxis umgesetzt wird ...

Auch die Reduzierung der Datensätze stellt unseres Erachtens keinen bedeutenden Vorteil dar – weder zeitlich noch vom technischen Aufwand betrachtet – da diese Daten, die nun nicht mehr zu melden sind, zumeist sowieso vorhanden sind. Meine IT-Fachleute sehen auch keine nennenswerten Kostenvorteile durch die „eingesparte“ Übertragung von diesen reduzierten Datenmengen.

Darüber hinaus gilt diese Reduzierung nur für die Abgabe der eigenen Meldungen und die anderer AEOs. Übernimmt der AEO hingegen auch die Zollmeldungen für andere Wirtschaftsbeteiligte, z.B. als Spediteur oder Carrier, muss der umfangreichere Datenkranz gemeldet werden.

Der Aufwand für die Beantragung und die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen existiert allerdings von Anfang an!

Hinzu kommen die damit verbundenen Risiken, falls jemand auf die Idee kommt, diesen Status zu widerrufen.

Alles in allem kann ich nur William Shakespeare zitieren: „Viel Lärm um nichts!“

Aber – ich höre die Stimmen schon aus Brüssel – es lockt ja die gegenseitige weltweite Anerkennung, Sie erinnern sich an die Karikatur (s.o.). Mit drei Ländern werden aktuelle Verhandlungen geführt: mit den USA (gemeinsames Pilotprojekt), der Volksrepublik China und der Schweiz.

Wie sieht es aktuell aus mit der gegenseitigen Anerkennung?

Kurz gesagt: sehr dürrftig!

Die US-Amerikaner sind von unserem System anscheinend nicht überzeugt. Wie wir gehört haben, haben die USA sogenannte Missionen nach Europa geschickt. Jeweils einen halben Tag hat man sich pro Mitgliedsstaat Zeit für die Prüfungen genommen, wobei man wohl auch nicht alle, sondern nur einige Mitgliedstaaten besucht hat.

Das Ergebnis war aus Sicht der Amerikaner niederschmetternd und belastet wohl eher die aktuellen Verhandlungen.

Man könnte wohl sagen: Das war eine Mission Impossible.

Ebenso sind die angekündigten Verhandlungen mit der Volksrepublik China auch nicht weiter gegangen. Vielleicht bin ich da auch nicht auf dem neuesten Stand aber soviel ich weiß, wollen die Chinesen bisher nicht auf den Zug aufspringen.

Es würde mich nicht wundern und ich lasse mich gerne vom Gegenteil überzeugen, dass es selbst bei der Einführung des Modernisierten Zollkodex nur einen weiteren Staat gibt, mit dem eine gegenseitige Anerkennung des AEO zustande kommen wird. Die Schweiz wird das erste Land sein, mit dem eine gegenseitige Anerkennung realisiert wird.

Mit anderen Ländern wird aktuell gar nicht verhandelt und unsere Erfahrungen, z.B. aus Projekten in Indien und Russland, sind, dass man dort noch nie etwas vom AEO gehört hat.

Und auch die deutsche Zollverwaltung erweckt eher den Eindruck, dass man die Einführung des AEO hinsichtlich der großen Aufwendungen für die Verwaltung mit großer Sorge betrachtet.

Aber nun wird erst einmal losgelegt, um danach zu sehen wie es läuft – modern nennt man dies „best practice“.

Ich halte davon nichts und als Fazit möchte ich Hermann Hesse zitieren: „Die Praxis sollte das Ergebnis des Nachdenkens sein, nicht umgekehrt.“

Kommen wir nun zum letzten großen Punkt der Sicherheitsverordnung: dem automatisierten Risikomanagementsystem. Den ersten Eindruck, den man zu diesem Thema in der Verordnung gewinnen kann ist, dass dieses nur Regelungen sind, die die Zollbehörden intern bzw. untereinander betreffen.

In Deutschland haben wir ja bereits Erfahrungen mit einem Risikosystem: DEBBI. Aus unserer Sicht ist an DEBBI vor allem die kleine Skalierung (geringes, mittleres, hohes Risiko) zu bemängeln. Außerdem stellt sich mir im Hinblick auf die Bewertung die Frage der Verhältnismäßigkeit, wenn bereits Arbeitsfehler zur Eröffnung von OWI- und Strafverfahren führen können und dies bereits zur mittleren und hohen Risikoeinstufung führt.

Es fehlt meines Erachtens ein gewisser Ermessensspielraum für die Hauptzollämter, die die Unternehmen gut kennen und einschätzen können. Zudem auch die Anzahl der eingeleiteten Verfahren gegenüber dem Gesamtvolumen eines Unternehmens dort bekannt sind.

Des Weiteren hängt die DEBBI-Bewertung auch von den durch die Zollbehörden nacherhobenen Zöllen ab. Auch hierbei wird nicht berücksichtigt, dass in einigen Industrien, wie z.B. in unserer Luftfahrtindustrie, kaum Einfuhrabgaben anfallen, jedoch mit sehr hohen Zollwerten umgegangen wird. Die Unternehmen sind somit dem permanenten Risiko ausgesetzt, dass es bei Fehlern (z.B. nicht erledigte Versandverfahren beim Empfänger) zu hohen Zollnachforderungen und einer hohen Risikoeinstufung in DEBBI kommen kann. Auch hier schlage ich vor, eine Verhältnismäßigkeit nicht auf die Abgaben, sondern die Anzahl der Zollabfertigungen abzustimmen.

Mit diesen Änderungen wäre meines Erachtens DEBBI ein gutes Beispiel und damit ein gutes Vorbild für das künftige europäische Risikomanagementsystem.

Eine weitere bedeutende Entwicklung im europäischen Zollrecht stellt der Modernised Customs Code (MCC) und das grundsätzliche Thema eCustoms dar.

Ein Kernelement ist hier die zentrale Zollabwicklung über den Single Electronic Access Point (SEAP) im Rahmen vom Single Window, mit der es uns z.B. möglich sein wird, die Zollabwicklung ex Hamburg in der ganzen EU vorzunehmen.

Außerdem findet eine Reduzierung auf drei Grundverfahren statt: Überlassung zum zollrechtlich freien Verkehr, besondere Verfahren und Ausfuhr. Diese Verschlankeung des Kodex und der DVO begrüßen wir sehr.

Durch die einzige Bewilligung (SASP) wird es den Wirtschaftsbeteiligten möglich sein, mit den vereinfachten Verfahren innerhalb der gesamten EU zu arbeiten.

Ebenfalls positiv ist, dass die Zollschuldstatbestände noch einmal überarbeitet wurden. Diese wurden in einem Artikel zusammengefasst. Art. 58 des aktuellen Entwurfes, der die Inanspruchnahme von Abgabenbegünstigungen bei Zollschuldentstehung aufgrund

eines Zollrechtverstoßes regelt, wurde im Wortlaut von „betrügerische Absicht“ auf „Täuschungsversuch“ geändert. In beiden Fällen bleibt jedoch abzuwarten, wie die Begriffe „grobe Fahrlässigkeit“ und „Täuschungsversuch“ in der neuen DVO ausgelegt werden.

Weitere Systeme, die uns in Zukunft das Leben erleichtern sollen, sind das EORI (Registrierungssystem AEO), Automated Import System (AIS) und Automated Export System (AES) – in Deutschland umgesetzt in ATLAS.

Die bisherigen Erfahrungen mit ATLAS-Einfuhr zeigen mir, dass das System sehr gut funktioniert und vor allem stabil ist. Nicht gelungen ist jedoch die Umsetzung von Anschreibeverfahren – insbesondere die geforderte Übermittlung von allen Anschreibungsmitteilungen. Im Gegensatz zu ZADAT haben wir allein durch diese Maßnahmen unser zu übermittelndes Volumen vervierfacht und mittlerweile empfangen oder senden wir alle 5 Sekunden eine ATLAS-Nachricht.

Dies hat die ohnehin kaum zu erkennenden Vorteile der ATLAS-Einführung vielmehr in echte Nachteile verwandelt, sowohl kostenseitig als auch in Hinblick auf die Übersichtlichkeit und Möglichkeit der internen Überwachung. Hoffentlich bleiben uns solche Änderungen mit Einführung des EU-weiten AIS-Systems erspart.

Aber vielleicht nimmt das Ministerium ja diese Anregung sowohl für ein neues Update als auch in Hinblick auf ATLAS-Ausfuhr mit.

ATLAS-Ausfuhr wird nun auch den gesamten Bereich der Ausfuhranmeldung automatisieren. Spannend wird die Einführung des Release 2.0 mit den Änderungen des Export Control Systems zum 1.7.2009.

Ich hoffe, man lässt der Wirtschaft auch genügend Zeit Ihre Systeme umzustellen bzw. anzupassen.

In diesem Release wird die Anbindung der Schnittstelle an das BAFA zugesagt. Hierunter haben wir als Wirtschaft selbstverständlich die automatisierte Abfertigung von Ausfuhrgenehmigungen verstanden.

Dies ist anscheinend so nicht richtig, denn man hat bisher lediglich den Austausch von statistischen Daten besprochen, wie ich bei Nachfrage erfahren habe.

Hier wünsche ich mir einen offenen und ehrlichen Dialog.

Dazu passt nun ein weiteres wichtiges Thema im Bezug auf die Entwicklung des europäischen Zollrechts: die Konsultationen.

Zuallererst möchte ich ein „Dankeschön“ aussprechen für das Konsultationsverfahren zur Verordnung (EG) 1875/2006, der Zollkodex-Durchführungsverordnung, welches aus meiner Sicht sehr positiv verlaufen ist. Die Wirtschaftsverbände wurden intensiv konsultiert und konnten Ihr Know-how mit einbringen.

Leider muss ich feststellen, dass an diese positive Erfahrung im Moment nicht angeknüpft wird. Die derzeitigen Gespräche zum MCC und der dazugehörigen DVO finden weitestgehend ohne Wirtschaftsvertreter statt und es werden nur sehr allgemeine Informationen zu einem späten Zeitpunkt an die Wirtschaft weitergegeben.

Aus unserer Sicht stellt dies so aber keine Konsultation mehr dar. Sondern es wird auch ein „schnelles Abnicken“ der getroffenen Entscheidungen am Ende des Prozesses erwartet, um weiterhin dem Europäischen Rat und Parlament die Einbindung der Wirtschaft zu bestätigen.

Dies halten wir für falsch und eine besorgniserregende Entwicklung.

Und es entsteht auch der Eindruck, dass dies insbesondere durch einige Mitgliedstaaten so gewünscht ist.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten nutzen dadurch nicht die nötige Expertise.

Dieses zeigt sich aktuell in den von den Carriern geforderten Workshops zum AIS: Hierbei erkennt man erst jetzt, welche Probleme die praktische Umsetzung der Sicherheitsverordnung bereitet.

Hierzu nur ein gutes Beispiel:

Transshipments – also der Transit, die Durchfuhr mit Umladung innerhalb der EU – sind für die europäische Wirtschaft ein sehr wichtiges Thema. Bei den europäischen Airlines, also den Cargogesellschaften macht dies 40% des Umsatzes aus. Wenn tatsächlich alle diese Sendungen künftig gesondert bei Im- und Exporten (aufgrund der Umladung von einem in das andere Flugzeug) gemeldet werden müssen, verursacht dies nicht nur Mehrkosten, sondern wird auch die Lieferungen verzögern. Darauf warten nur arabische oder asiatische Luftverkehrsgesellschaften, die freuen sich schon richtig auf die Einführung!

Wenn man hierzu keine praktikableren Lösungen entwickelt, wird dies über kurz oder lang den damit verbundenen Unternehmen – dies sind nicht nur die Luftverkehrsgesellschaften – sehr schaden!

Leider hat es auch Deutschland verpasst, im Rahmen der Ratspräsidentschaft wichtige Themen, wie z.B. die neue DVO zum MCC, mit den Vertretern der Wirtschaft zu erörtern. So wie es z.B. bei der österreichischen Ratspräsidentschaft um SEA oder bei der schwedischen Ratspräsidentschaft um AIS ging.

Damit wurde eine gute Chance verpasst, sich innerhalb der EU besser darzustellen. Auch die Erfahrung aus Gesprächen mit Vertretern anderer Mitgliedstaaten zeigt, dass Deutschland als eines der Mitglieder angesehen wird, das nicht besonders wirtschaftsfreundlich ist und das europäische Recht besonders eng auslegt und damit oft über das Ziel hinausschießt.

Schade Deutschland – Chance verpasst.

Es sei denn, das BMF organisiert in der nächsten Woche noch schnell etwas Spontanes.

Alles in allem geht es bei C-TPAT und dem AEO um Partnerschaftsabkommen bzw. Partnerschaftsverhältnisse. Trotz der hoheitlichen Aufgabe wäre es begrüßenswert, wenn man dieses auch partnerschaftlich leben würde. In anderen Mitgliedstaaten ist dies auch so üblich.

Zu „partnerschaftlich“ gehört jedoch auch der richtige Tonfall. Selbstkritisch betrachtet müssen wir uns als Wirtschaftsvertreter auch fragen, ob unsere Kritik immer in der richtigen Art und Weise angebracht wird und ob die Zollbehörden und nicht eher auch die Politik der Adressat sein sollte.

„Verantwortung der Wirtschaft“ bedeutet, dass wir uns aktiv beteiligen und unseren Beitrag leisten sollten, auch wenn wir vielleicht der Meinung sind, dass es keinen Handlungsbedarf gibt.

Bei einem Blick über den Tellerrand zeigt mir die Erfahrung aus verschiedenen internationalen Projekten, dass man das europäische Zollsystem durchaus zu schätzen lernen kann – erst Recht wegen der Unbestechlichkeit und der Rechtssicherheit!

Wenn auch der Weg, die Veränderungen hinzubekommen, manchmal sehr steinig ist, so wurden am Ende mit der Zollverwaltung meiner Erfahrung nach doch immer recht vernünftige Kompromisse erzielt.

Das macht Mut.

Das Ziel, das im Rahmen der Veränderungen des europäischen Zollrechts verfolgt wird, stimmt: die Vorstellungen vom europäischen Binnenmarkt in allen Bereichen umzusetzen.

Zu guter Letzt möchte ich an dieser Stelle auch die Chance nutzen, meine Wünsche, Vorstellungen, nennen Sie es auch Visionen, zu äußern:

Die Erwartung, Zollanmeldungen von einem Ort aus für die gesamte EU abzugeben, gibt es natürlich schon lange.

Diesem nähern wir uns nun durch den MCC mit der zentralen Zollabwicklung, dem Single Window und der einzigen Bewilligung immer weiter an.

Meine Vorstellung geht jedoch darüber hinaus: Ich denke an den Einsatz moderner Chip-Technologie (RFID), bei dem jede Ware über einen Chip (Bsp.: REWE Supermarktl Logistik, Ford Automobil, Gardeur Textilien) verfügt, auf dem alle notwendigen Daten für die Zollabwicklung enthalten sind, sodass der Zoll per Scanner die Daten in Sekundenschnelle ausliest und die Zollanmeldung damit angestoßen ist. Natürlich muss der volle Datenschutz auch hier gewährleistet sein.

Die Vereinheitlichung der Meldesysteme sollte nicht nur europaweit erfolgen, sondern international ausgeweitet werden. Es wäre eine große Vereinfachung, wenn man mit dem gleichen Datensatz der Ausfuhrabfertigung in der EU auch gleich die Importabfertigung in einem Drittland anstoßen könnte.

Um die leidige Sprachenproblematik zu lösen, sehe ich nur zwei Chancen:

1. Einigung weltweit auf *Englisch* – dies ist wohl sehr unrealistisch. Das sehen wir bereits in der Europäischen Union.
2. Wegfall von Warenbeschreibungen und Nutzung nur noch des HS-Codes. Hierzu müsste man sich aber auf internationale Lösungen bei unterschiedlichen Tarifierungsauffassungen einigen.

Außerdem befürworte ich eine Open-Book-Policy, die wir meines Erachtens mit dem AEO und allen Sicherheitssystemen sowieso schon haben, um damit als „gläserner Wirtschaftsbeteiligter“ alle Vereinfachungen weltweit in Anspruch nehmen zu können. Dafür fallen aber aktive umfangreiche Meldungen an den Zoll weg – Beispiel: Anschreibeverfahren!

Ein weiterer Schritt wäre dann die Vereinheitlichung der Risikosysteme auf internationaler Ebene.

Diese Visionen basieren jedoch darauf, dass der Bürokratieabbau ernsthaft verfolgt wird! Also das Melden von statistischen Daten und die Kontrolle bei unsensitiven Gütern und sicheren Wirtschaftsbeteiligten absolut minimiert wird, bzw. ganz darauf verzichtet wird.

Zu guter Letzt sollte man *zuerst* Internationale Übereinkommen – natürlich mit intensiver Beteiligung der Wirtschaft in gemeinsamer Partnerschaft – fest vereinbaren und diese *dann international gleichzeitig* auf Basis dieses Konsenses umsetzen.

Damit möchte ich meinen Vortrag nun mit den Worten eines weiteren Europäers, Victor Hugo, schließen:

„Nichts ist mächtiger als eine Idee, deren Zeit gekommen ist“.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Rechtsschutz von Unternehmen beim (internationalen) Informationsaustausch der Zollverwaltungen

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

I. Einführung

Informationsaustausch ist neben der Rechtsharmonisierung eines der wichtigsten Instrumente um sicherzustellen, dass Europa als politische Einheit und insbesondere als Binnenmarkt funktioniert. Demgemäß hat sich die deutsche EU-Ratspräsidentschaft neben weiteren politischen Initiativen, wie etwa der Fortführung des Verfassungsprozesses, eine Stärkung des Europäischen Informationsverbundes zum Ziel gesetzt. Der automatisierte Informationsaustausch nimmt auch eine prominente Stelle im Aktionsplan Zoll 2013 ein.¹

Da Gegenstand des Informationsaustausches Daten und Datensätze sind, ist Rechtsschutz in diesem Bereich folglich in erster Linie Datenschutz. Diese Form des Rechtsschutzes hat zunächst eine inhaltliche (materiell-rechtliche) Komponente: Das betroffene Recht der Person (Persönlichkeitsrecht) wird geschützt. Darüber hinaus besteht eine verfahrensrechtliche Komponente, denn ein inhaltlicher Schutz ist nur möglich, wenn beim Betroffenen Kenntnis von möglichen Eingriffen besteht. Eine wesentliche Errungenschaft des Datenschutzes ist daher das Transparenzgebot: Dem Betroffenen ist ein Auskunftsanspruch über die bezüglich seiner Person gespeicherten Daten einzuräumen.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) stellte in Anbetracht der sich rasant entwickelnden Informationstechnologie 1983 im Volkszählungsurteil die Prämisse auf, dass „es unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung kein belangloses Datum mehr gebe“. Daraus entwickelte es im Folgenden eine grundlegende Dogmatik zum Datenschutz, die in der Aussage gipfelte, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung grundsätzlich dem Einzelnen das Recht gewähre,² über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen.

* Der Autor dankt Herrn Assessor Kai-Dieter Classen für die wertvolle Mitarbeit.

1 Vgl. etwa Art. 1 Abs. 2 der Entscheidung Nr. 624/2007/EG zur Einrichtung eines Aktionsprogramms für das Zollwesen in der Gemeinschaft (Zoll 2013); Gemeinschaftsrechtsakte können mit ihrer Bezeichnung über <http://eur-lex.europa.eu/de/index.htm> abgerufen werden.

2 In diesem Zusammenhang stehen letztendlich auch die regelmäßigen Streitigkeiten über die Voraussetzungen und Grenzen berechtigter unternehmerischer und staatlicher Geheimhaltungsinteressen, wie auch die partielle Rechtsschutzverweigerung des EuG im Zusammenhang mit der Aufnahme Einzelner in die Terrorlisten als Anknüpfungspunkt für Sanktionsmaßnahmen, vgl. EuG Rs. T-228/02, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*, Urt. v. 12.12.2006, m.w.N.

Welche Regelungen gelten für den Informationsaustausch im Zollrecht? Versucht man sich einen Überblick über die geltenden Regeln betreffend den Austausch von Informationen im Zollbereich zu verschaffen, so muss man schnell feststellen, dass diese unglaublich zersplittert und inhomogen sind: Das Bundesjustizministerium zählte in einer Zusammenstellung der im Verhältnis zu ausländischen Staaten geltenden Regelungen über die Rechts- und Amtshilfe der Zollverwaltungen im Verfahren wegen Verdachts von Zuwiderhandlungen gegen die Zoll-, Steuer-, Monopol-, und Devisengesetze aus dem Jahr 2004³ insgesamt 38 (!) verschiedene Regelungsinstrumente, unter denen die Verordnung (EG) Nr. 515/97 über die gegenseitige Amtshilfe zwischen Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten und die Zusammenarbeit dieser Behörden mit der Kommission im Hinblick auf die ordnungsgemäße Anwendung der Zoll- und der Agrarregelung und das NEAPEL II Abkommen über gegenseitige Amtshilfe und Zusammenarbeit der Zollverwaltungen die prominentesten sein dürfen.

Statt dies jedoch zum Anlass zu nehmen, im Interesse von Rechtsklarheit und Entbürokratisierung einen Konsolidierungsprozess einzuleiten, geht die Tendenz eher in die entgegengesetzte Richtung. Neue Vorschriften über Informationssammlung in Datenbanken und deren Austausch werden nicht nur immer schneller erlassen;⁴ häufig genug stellen die erlassenen Vorschriften nicht mehr als einen Regelungstorso dar, der dann schrittweise durch Durchführungsvorschriften und Dienstanweisungen ausgeformt wird. Wie „dünn“ dabei mitunter die Rechtsgrundlagen für umfangreiche Datensammlungen und insbesondere Bewertungssysteme sind, ist bereits am 2004 bundesweit eingeführten Informationssystem der „Dezentralen Beteiligtenbewertung“ (DEBBI) deutlich geworden.⁵

In diesem Beitrag soll eine Form der Datensammlung und des internationalen Informationsaustausches im Vordergrund stehen, die mit der Einführung des Status eines „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (Authorised Economic Operator – AEO) durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 in Zusammenhang steht, deren verfahrensmäßige Ausgestaltung jedoch auch nach Maßgabe der erlassenen Durchführungsvorschriften in den Art. 14a ff. ZK-DVO durch die Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 zum Teil im Dunkeln liegt. Dazu wird das geplante AEO-Informationssystem weiteren ausgewählten Informationssystemen gegenüber gestellt. Ein besonderes Interesse von Unternehmen ergibt sich in diesem Bereich, dient doch der Geheimnisschutz, dessen Kern der Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen darstellt, der Wahrung der Wettbewerbsposition des jeweiligen Unternehmens.⁶

3 http://www.bmj.de/files/-/152/Anlage_I.pdf.

4 So hat der Kampf gegen den Terrorismus auch dem Zoll neue Aufgaben in diesem Bereich gebracht, insbesondere bei der Überwachung grenzüberschreitender Bargeldtransfers; vgl. Thiele, Erweiterte Aufgaben der Zollverwaltung bei der Bekämpfung der Terrorfinanzierung, ZfZ 2007, S. 32ff.

5 Vgl. Harings/Stünkel, „DEBBI“ – Unzulässig mangels Rechtsgrundlage?, AW-Prax 2005, S. 369ff.; kritisch ebenfalls Henke, in: Witte, Art. 13, Rn. 32.

6 Berg, Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im öffentlichen Recht unter besonderer Berücksichtigung des Umweltinformationsgesetzes, GewArch 1996, S. 177, 178.

II. Informationsverarbeitung und Informationsaustausch in ausgewählten Referenzgebieten

1. Das elektronische Informations- und Kommunikationssystem bei der Verwaltung von AEO-Zertifikaten

a) Rudimentäre Implementierung eines Informationssystems in den ZK durch die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 vom 13.4.2005

Die Einführung des AEO soll bekanntermaßen die Sicherheit des internationalen Handels erhöhen und für die Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten Erleichterungen im Hinblick auf Grenzabfertigungen und/oder Sicherheitsaspekte mit sich bringen. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Zertifizierung besteht nicht. Nach Auffassung der Kommission genießen **Unternehmen, die dem Kreis der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten angehören, Wettbewerbsvorteile.**⁷

Allerdings ist es nicht die vornehmliche Aufgabe des Zolls, die Wettbewerbsposition von Unternehmen zu verbessern; es genügt, wenn der Zoll die Wettbewerbsbedingungen nicht über das nötige Maß hinaus verschlechterte.

Ziel des AEO-Informationssystems ist die europaweite Risikoanalyse als Grundlage der Entscheidung über den AEO-Status und die Verwaltung und Überwachung der Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Das Informations- und Kommunikationssystem ist indes im Zollkodex nicht geregelt. Es wird vielmehr in Art. 5a ZK vorausgesetzt, ohne dass in irgendeiner Form materielle oder verfahrensrechtliche Vorgaben für das System gemacht würden:

„Artikel 5a

*(1) Die Zollbehörden bewilligen, gegebenenfalls **nach Konsultation der anderen zuständigen Behörden**, nach den in Absatz 2 genannten Kriterien den Status eines ‚zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten‘ jedem im Zollgebiet der Gemeinschaft ansässigen Wirtschaftsbeteiligten. (...)*

(2) (...)

*Nach dem Ausschussverfahren **werden die Regeln festgelegt:***

*— für die Bewilligung des Status des ‚zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten‘,
(...)*

*— **für die Konsultation der anderen Zollbehörden und die Erteilung von Informationen an diese;***

(...)“

Bei der unbefangenen Lektüre dieser Vorschrift kann man sich die Frage stellen, wo in dieser überhaupt ein Informations- und Kommunikationssystem geregelt sein soll. Der hier verwendete zentrale Begriff der „Konsultation“ scheint auf den ersten Blick eher im Sinne von Ad-hoc-Kommunikation oder einem lediglich eng begrenzten Austausch beratender Natur zu verstehen zu sein und lässt auch beim zweiten Blick nicht unbe-

⁷ So die Pressemitteilung der Kommission zur Verordnung (EG) Nr. 1875/2006, IP/06/1821 vom 18.12.2006. Zu den rechtlichen und vor allem wirtschaftlichen Vorteilen des AEO-Status vgl. Wolfgang/Natzel, Der zugelassene Wirtschaftsbeteiligte, ZfZ 2006, S. 357, 362ff.; Witte, Vorteile des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten, AW-Prax, 2007, S. 147ff. Kritisch Willems, Die Zoll-Sicherheitsinitiative aus Sicht der Wirtschaft – Bilanz und Ausblick, AW-Prax 2007, S. 69, 73f., im Hinblick auf das Verhältnis von Aufwand und Vereinfachungen und die tatsächlich erreichbaren Sicherheitsverbesserungen.

dingt auf ein umfangreiches internationales Datenbanksystem schließen, das sensibelste Daten enthalten soll. Unter dem Aspekt rechtsstaatlicher Normbestimmtheit erscheint diese Vorschrift daher äußerst bedenklich.

b) Weitere Vorschriften in unterschiedlichen Regelungsebenen

Als zweite, durchführende Regelungsebene bedient sich die ZK-DVO bezüglich der verwaltungsinternen Abstimmung und des dafür vorausgesetzten Kommunikationssystems eines Systems von Verweisungen. Die für den Informationsaustausch relevanten Vorschriften verweisen auf ein zentral in Art. 14x geregeltes Kommunikationssystem:

„Artikel 14x

(1) Für den Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den Zollbehörden sowie zur Unterrichtung der Kommission und der Wirtschaftsbeteiligten wird ein elektronisches Informations- und Kommunikationssystem verwendet, das von der Kommission und den Zollbehörden im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt wird.

(2) Mit Hilfe des Systems gemäß Absatz 1 speichern die Kommission und die Zollbehörden folgende Informationen und greifen auf sie zu:

a) die elektronisch übermittelten Antragsangaben;

b) die AEO-Zertifikate und gegebenenfalls deren Änderungen oder Widerruf, oder die Aussetzung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten;

c) alle sonstigen relevanten Informationen.

(3) Die erteilende Zollbehörde unterrichtet die für die Risikoanalyse zuständigen Stellen in ihrem eigenen Mitgliedstaat über die Erteilung, die Änderung oder den Widerruf eines AEO-Zertifikats oder die Aussetzung des Status des zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten. Sie unterrichtet auch die erteilenden Behörden aller anderen Mitgliedstaaten.

(4) Die Kommission kann mit Zustimmung der betreffenden zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten das Verzeichnis der zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten im Internet veröffentlichen. Das Verzeichnis wird auf dem neuesten Stand gehalten.“

Die Struktur des geplanten AEO-Informationssystems ergibt sich aus dieser Norm allerdings nicht. Sie stellt sich nach dem Kommissionsdokument TAXUD 2006/1453 derzeit wie folgt dar: Eine zentrale „Master“-Datenbank, betrieben durch die EG, speichert alle AEO-Anträge und ausgestellten Zertifikate und stellt das Kommunikationssystem bereit. Die Mitgliedstaaten besitzen nationale Kopien der „Master“-Datenbank oder arbeiten über einen internetbasierten Direktzugang unmittelbar in der „Master“-Datenbank. Der Kommission schließlich kommt die Rolle eines Verteilers für AEO-bezogene Informationen zu; sie sichert die einheitliche Anwendung der AEO-Regeln, während die Mitgliedstaaten für die Verwaltung der Informationen und die Erteilung des AEO-Status zuständig sind.

Der Umfang des Informationsaustausches zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden und der Kommission bleibt danach undeutlich. Zahlreiche Formulierungen und Andeutungen in der ZK-DVO legen einen äußerst umfangreichen Informationsaustausch nahe. Zudem dürfte sich der Umfang des Informationsaustausches auch nach dem Informations- und Kommunikationsbedarf des Zollrisikomanagements richten.

Auf dritter, tendenziell informeller Regelungsebene schließlich wird das Informations- und Kommunikationssystem von der Kommission und den Zollbehörden „im gegenseitigen Einvernehmen festgelegt“, vgl. Art. 14x Abs. 1 ZK-DVO. Eine weitergehende Konkretisierung gesetzlicher Vorschriften findet demnach lediglich durch Absprachen statt.

c) Umfang der Datenerhebung und Ausgestaltung des Informationsaustausches

Im Rahmen eines AEO-Zertifizierungsverfahrens und der sich an die Zertifizierung anschließenden Überwachung der Einhaltung der Voraussetzung und Kriterien durch den AEO (Art. 14q Abs. 4 ZK-DVO) werden umfangreiche und vielfältige Daten erhoben, verarbeitet und bewertet. Sie beziehen sich naturgemäß auf die Kriterien, die für die Bewilligung eines AEO-Zertifikats aufgestellt wurden. Der Umfang der geprüften Daten kann dabei nicht ohne Weiteres aus dem Antragsformular (abgedruckt in Anhang 1c der Verordnung (EG) Nr. 1875/2006) heraus gelesen werden; er erschließt sich erst beim genauen Studium der Durchführungsvorschriften und der „ZWB Leitlinien zu Standards und Kriterien“⁸, die rechtlich nicht verbindlich sind⁹. Gemäß Art. 5a Abs. 2 ZK handelt es sich bei den Kriterien um:

- *die bisher angemessene Einhaltung der Zollvorschriften,*
- *ein zufriedenstellendes System der Führung der Geschäftsbücher und gegebenenfalls der Beförderungsunterlagen, das angemessene Zollkontrollen ermöglicht,*
- *gegebenenfalls die nachweisliche Zahlungsfähigkeit und*
- *gegebenenfalls angemessene Sicherheitsstandards.*

Bei den zur Überprüfung der Einhaltung dieser Kriterien erhobenen Daten kommt es grundsätzlich auf die Zuverlässigkeit des Wirtschaftsbeteiligten selbst als Unternehmer/Unternehmen an und nicht etwa einzelner Personen in der Leitung oder Zollabteilung.¹⁰ Da als Wirtschaftsbeteiligte gemäß Art. 1 Abs. 1 Nr. 12 ZK-DVO in Verbindung mit Art. 4 Nr. 1 ZK jedoch jede natürliche und juristische Person sowie am Wirtschaftsleben beteiligte Personenvereinigung in Betracht kommen,¹¹ können die gesammelten Informationen stets sowohl personenbezogener wie auch unternehmensbezogener Natur sein.

Geprüft und damit zwingend (zwischen)gespeichert werden u.a., ob der Antragsteller oder sein Vertreter in Zollangelegenheiten wegen einer schwerwiegenden Wirtschaftsstraftat verurteilt worden ist, oder ein Insolvenzverfahren anhängig ist (Art. 14f lit. b), c) ZK-DVO) und ob in den drei Jahren vor der Antragstellung keine schweren oder wiederholten Zuwiderhandlungen gegen die Zollvorschriften begangen worden sind (Art. 14h ZK-DVO). Bei dieser Prüfung der **Zollredlichkeit** wird allerdings nun doch nicht nur auf den Antragsteller als Unternehmen abgestellt, sondern auch auf Teile seiner verantwortlichen Mitarbeiter. Denn es findet eine personenbezogene Prüfung

8 Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/customs_security/AEO_guidelines_de.pdf.

9 Vgl. auch Willems, AW-Prax 2007, S. 69, 71. Zu solchen Leitlinien vgl. auch die Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung, Allgemeines Zollrecht und Gemeinschaftsrecht, Z 02 29 (153. Lieferung, 1.5.2004).

10 Vgl. Witte, in: Witte (Hrsg.), Zollkodex, 4. Aufl., München 2006, Art. 5a, Rn. 13.

11 Vgl. Wolfgang/Natzel, ZfZ 2006, S. 357, 359.

leitenden Personals sowie bestimmter Beschäftigter statt (Art. 14h Abs. 1 lit. b)-d) ZK-DVO)¹². Zur Überprüfung der weiteren Kriterien (Geschäftsbücher, Zahlungsfähigkeit, Sicherheitsstandards) muss der Antragsteller den Zollbehörden nicht nur seine interne Organisationsstruktur offen legen, er muss darüber hinaus auch physischen oder elektronischen Zugang zu Zoll- und Beförderungunterlagen (Art. 14i lit. b) ZK-DVO), wie auch Finanzunterlagen (Art. 14j ZK-DVO) gewähren. Zur Prüfung der Zahlungsfähigkeit sind laut „Leitlinien zu Standards und Kriterien“ (I.2.4 Punkt 4.01) Bilanzen und Kapitalbewegungen des Unternehmens gegebenenfalls anhand der Geschäftsbücher zu analysieren.

Gemäß den „Leitlinien“ I.2.1.2 Punkt 1.02 (Informationen über das Unternehmen/ Statistische Angaben zu Zollangelegenheiten) soll durch die Abfrage entsprechender Informationen auch ermittelt werden, in wie weit der Antragsteller in der Vergangenheit durch Angabe falscher Zolltarifnummern eine fehlerhafte zolltarifliche Einreihung vorgenommen hat. Gemäß „Leitlinien“ I.2.2.1 Punkt 2.01 werden diese Kriterien auch als Beurteilungsmaßstab im Rahmen des AEO-Zertifizierungsverfahrens herangezogen.

Hier kann etwa das Problem auftauchen, dass sich hinter (fälschlichen) Einreihungen häufig genug streitige/offene Rechtsfragen bezüglich der zutreffenden Klassifizierung der betroffenen Produkte – und nicht etwa Betrugsabsichten – verbergen. Eine Entscheidung des EuGH über eine solche Frage ergeht in der Regel erst nach fünf bis sieben Jahren. Wie aber soll eine solche umstrittene Information, etwa nach einer Betriebsprüfung, in der Zwischenzeit bewertet werden?

Schließlich sollen im Computersystem gemäß Art. 14x Abs. 2 lit. c) „alle sonstigen relevanten Informationen“ gespeichert werden. Unter dem übergeordneten Gesichtspunkt der Risikoanalyse lässt sich der Katalog der antragskriterienrelevanten, gespeicherten und übertragenen Informationen (Art. 5a Abs. 2 ZK) über diese Öffnungsklausel nahezu beliebig erweitern. Hinzu kommt eine Speicherzeit der Daten von „mindestens“ 10 Jahren oder solange die Daten für ein AEO-Zertifikat relevant sind.¹³

Gerade kaufmännische Informationen wie Ertragslage, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Markstrategien, Kreditwürdigkeit aber auch Ideen im kaufmännischen und organisatorischen Bereich, die hier weitgehend erfasst werden, zählen zu den zu schützenden Geschäftsgeheimnissen eines Unternehmens.

2. Beispiele aus anderen Referenzgebieten

Vor dem Hintergrund dieser Vorschriften erscheint es von Interesse, die Regelungssysteme in anderen stark informationsabhängigen Bereichen europäischer Verwaltung kursorisch zu betrachten. Aus zollrechtlicher Perspektive bieten sich hierzu an: das Zollinformationssystem (ZIS), das Informationssystem der deutschen Zollbehörden (INZOLL) sowie einige Bemerkungen zu DEBBI. Wie sind dort Informationsverarbeitung und Informationsaustausch sowie der Rechtsschutz für Unternehmen geregelt?

12 Vgl. Wolfgang/Natzel, ZfZ 2006, S. 357, 359; Witte, in: Witte, Art. 5a, Rn. 25; Willems, AW-Prax 2007, S. 69, 72, weist darauf hin, dass Hintergrundüberprüfungen von Mitarbeitern ohne Verdachtsgrund angesichts der deutschen arbeitsgerichtlichen Praxis nicht ohne Weiteres zulässig sind.

13 TAXUD 2006/1453, S. 16.

a) Das Zollinformationssystem (ZIS)

Das Zollinformationssystem (ZIS) wurde Ende der neunziger Jahre als Ausgleich für den Wegfall der Binnengrenzkontrollen errichtet¹⁴ und ist seit 2003 operationell einsetzbar. Es wurde dem Schengener Informationssystem nachempfunden. Bei dem ZIS handelt es sich nicht um eine Straftaten- oder Straftäterdatei wie etwa INZOLL in Deutschland oder eine Analysedatei wie die Datei nach Art. 10 Europol-Konvention sondern um eine Ausschreibungsdatei, die der Ausschreibung beispielsweise von verdächtigen Waren oder Transporten dient.¹⁵ Aufgrund verteilter Zuständigkeiten zwischen EG und Mitgliedstaaten ist die rechtliche Konstruktion kompliziert¹⁶. Kernstück ist das aufgrund von Art. K 3 EUV in der Fassung von Maastricht¹⁷ geschlossene Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich (ZIS-Abkommen). Durch dieses intergouvernementale Abkommen ist der mitgliedstaatliche Teil des Zollinformationssystems geschaffen worden. Im Mai 2003 wurde beschlossen, das ZIS-Abkommen um Regelungen über ein Aktennachweissystem (FIDE) zu ergänzen¹⁸, um so den Zugriff auf Ermittlungsakten in anderen Mitgliedstaaten zu vereinfachen.

Das gemeinschaftsrechtliche Gegenstück gründet sich auf die Art. 23 bis 41 der (Amtshilfe-)Verordnung (EG) Nr. 515/97. Inzwischen hat die Kommission Ende Dezember 2006 einen umfassenden Änderungsvorschlag bezüglich dieser Verordnung vorgelegt, welcher es u.a. nach dem geplanten Art. 35 Abs. 3 ermöglichen wird, die Datenbestände des ZIS in andere Datenverarbeitungssysteme „der Risikoanalyse“ zu exportieren.¹⁹ Beide das ZIS tragende Rechtsakte beinhalten detaillierte Regelungen zum Informationssystem.

Damit besteht das Zollinformationssystem strukturell aus zwei Datenbanken („ZIS I“ und „ZIS II“), die allerdings über eine gemeinsame Suchmaschine mit einander verknüpft sind. Zusammenfassend gesagt besteht das Ziel des Zollinformationssystems darin, nationale Zollämter dazu zu befähigen, Informationen über Schmuggel auszutauschen und zu verbreiten sowie Handlungsbedarf zu formulieren. Das ZIS soll dazu beitragen, Zuwiderhandlungen gegen Zoll- und Agrarregelungen sowie nationales Recht zu verhindern, aufzudecken und zu ahnden, indem es die Effizienz zwischenstaatlicher Zusammenarbeit steigert und Kontrollverfahren verbessert.²⁰

14 Vgl. grundsätzlich, auch zum Systemaufbau, Harings, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen und Rechtsschutz in Deutschland, Berlin 1998, S. 100ff.

15 Vgl. Hahn, in: Dorsch, Zollrecht, Bd. 3, Amtshilfe-VO, Art. 23, Rn. 4f. (78. EL September 2000).

16 Zu den Hintergründen vgl. Wewel, Schutz der Union durch Zusammenarbeit im Zollwesen, ZfZ 1995, S. 226f.; vgl. auch Hahn, in: Dorsch, Bd. 3, Amtshilfe-VO, Einführung, Rn. 46f.

17 Jetzt Art. 30 und 31 EUV in der Fassung von Nizza.

18 Vgl. ABl. 1995 Nr. C 316 S. 34 (ZIS-Abkommen) sowie ABl. 2003 Nr. C 139 S. 1 (FIDE).

19 Vgl. KOM (2006) 866, S. 21. Darüber hinaus soll im Hinblick auf das ZIS als neuer Verarbeitungszweck die operative oder strategische Analyse der gespeicherten Daten eingeführt werden. Gleichzeitig soll auch im gemeinschaftsrechtlichen Rechtsakt das Aktennachweissystem FIDE verankert werden. Zusätzlich soll ein Zentralregister für Handelsunternehmen geschaffen werden, die in den Bereich der internationalen logistischen Kette eingebunden sind oder deren Aktivitäten mit dem internationalen Warentransport verbunden sind. Vgl. hierzu auch die kritischen Anmerkungen des Europäischen Datenschutzbeauftragten, ABl. EU 2007 Nr. C 94 S. 3.

20 Vgl. die Pressemitteilung zum Systemstart, abgedruckt in AW-Prax 2003, S. 166, sowie Art. 23 Abs. 2 Amtshilfeverordnung und Art. 2 Abs. 2 ZIS-Abkommen.

Das ZIS erfasst für diese Zwecke sowohl unternehmensbezogene wie auch personenbezogene Daten. Dies ergibt sich im ZIS-Abkommen etwa aus Art. 3 Abs. 1, wenn als Datensatzkategorien „Waren“, „Transportmittel“, „Unternehmen“, „Personen“, „Tendenzen bei Betrugspraktiken“ oder „Verfügbarkeit von Sachkenntnis“ genannt werden, sowie aus Art. 4, der die Aufnahme abschließend festgelegter personenbezogener Daten auf gewisse Datensatzkategorien begrenzt.²¹ Ein abschließender Katalog von aufzunehmenden Daten findet sich in der Verordnung (EG) Nr. 696/98.

b) INZOLL

Bei INZOLL handelt es sich um ein IT-gestütztes Informations- und Auskunftssystem über Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Zuständigkeitsbereich der Zollverwaltungen. In diesem System werden seit 1980 Personen- und Falldaten aus allen Bereichen der Tätigkeit des Zollfahndungsdienstes gespeichert. Es existiert eine Zugriffsmöglichkeit auf INPOL, das Informationssystem der deutschen Polizeien.²²

Zunächst fehlte es an einer speziellen gesetzlichen Grundlage für INZOLL. Das System wurde allein auf die Organisationsgewalt des Bundesfinanzministeriums sowie die für den Zollfahndungsdienst und das Zollkriminalamt einschlägigen Normen des Strafverfahrens-, Steuer- und Zollrechts gestützt. Ob diese Rechtsgrundlage im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur informationellen Selbstbestimmung genügte, wurde vielerorts bezweifelt.²³ Neue Rechtsgrundlage für den Zollfahndungsdienst ist das 2002 in Kraft getretene Gesetz über das Zollkriminalamt und die Zollfahndungsämter (Zollfahndungsdienstgesetz – ZFdG). Hier finden sich nun auch die entsprechenden Regelungen über Datenerhebung, -sammlung und -übermittlung.

INZOLL stützt sich auf die ausführliche Vorschrift des § 11 ZFdG. Im Gegensatz zum geplanten AEO-Informationssystem oder DEBBI regelt das ZFdG als Rechtsgrundlage auch alle weiteren Voraussetzungen für die Datenverarbeitung in einfachgesetzlicher Form selbst, ohne dass es einer umfangreichen Konkretisierung durch weitere gesetzgeberische (Durchführungs-)Maßnahmen bedürfte.

c) Exkurs: DEBBI

Die „Dezentrale Beteiligtenbewertung“, kurz DEBBI, ist das deutsche IT-Verfahren zu Risikoanalyse und Risikomanagement im Zollbereich, dessen ganze Rechtsgrundlage sich apodiktisch kurz in einem Satz in Art. 13 Abs. 2 ZK finden soll:

„Die Mitgliedstaaten erstellen in Zusammenarbeit mit der Kommission ein elektronisches System für die Umsetzung des Risikomanagements“.

Auch bei diesem Informationssystem bestehen starke Zweifel an der rechtsstaatlichen Bestimmtheit der Norm sowie der ausreichenden Begrenzung von Eingriffen in geschützte Daten im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes. Eine Konkretisierung dieser Rechtsgrundlage erfolgt lediglich durch die „Vorläufige Verfahrensanweisung“, welche u.a. Löschungsregeln und einen Auskunftsanspruch vorsieht.²⁴

²¹ Vgl. Art. 24 und 25 der Verordnung (EG) Nr. 515/97.

²² Vgl. § 11 Abs. 2 BKAG sowie umgekehrt § 11 Abs. 2 ZFdG.

²³ Vgl. Tilch/Arloth, Deutsches Rechtslexikon, Bd. 3, 3. Aufl., München 2001, S. 4955.

²⁴ Vgl. hierzu Harings/Stünkel, „DEBBI“ – Unzulässig mangels Rechtsgrundlage?, AW-Prax 2005, S. 369ff.; kritisch ebenfalls Henke, in: Witte, Art. 13, Rn. 32.

3. Rechtsschutzmechanismen in den einzelnen Systemen

Rechtsschutz ist in allen diesen Systemen in aller erster Linie Datenschutz. Dieser ist jedoch in den einzelnen Systemen höchst unterschiedlich ausgestaltet

a) INZOLL

Zahlreiche datenschutzrechtliche Normen finden sich insbesondere in den §§ 7ff., 12, 27 und 33ff. ZFdG. Hervorzuheben sind hier § 12 Abs. 3 ZFdG in Verbindung mit § 19 BDSG, die einen allgemeinen Auskunftsanspruch der Betroffenen garantieren, sowie § 39 ZFdG, der die Behörden zur Berichtigung, Löschung oder Sperrung von Daten verpflichtet, wenn diese unrichtig oder unzulässig gespeichert sind oder ihre Kenntnis für die weitere Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich ist. Im Falle einer Übermittlung solcher Daten ist dem Empfänger die Berichtigung, Löschung oder Sperrung dieser Daten mitzuteilen, sofern dies zur Wahrung schutzwürdiger Interessen des Betroffenen erforderlich ist. § 43 lässt darüber hinaus Ausnahmen vom BDSG zu.

b) ZIS

Hier ergeben sich die Rechtsschutzregelungen aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, einmal im intergouvernementalen Bereich und zum anderen im Gemeinschaftsrecht, aus unterschiedlichen Rechtsquellen. Allerdings sind die das ZIS betreffenden Regelungen in der Amtshilfeverordnung (EG) Nr. 515/97 weitgehend kohärent mit denen des ZIS-Abkommens, ja teilweise wortlautgleich.²⁵ Dies gilt auch für den Datenschutz, der ausdrücklich nur für personenbezogene Daten gewährt wird (Titel V, Kapitel 5 der Amtshilfeverordnung sowie Kapitel VI des ZIS-Übereinkommens).²⁶

Grundsätzlich wird der Datenschutz materiell durch eine genaue Erfassung der zulässigen Datenkategorien und die Festschreibung des Zweckbindungsgrundsatzes verfolgt. So dürfen bestimmte Daten nur zur Verfolgung der Zwecke des ZIS mit dem Ziel der Feststellung und Unterrichtung, der verdeckten Registrierung oder der gezielten Kontrolle in das System aufgenommen werden.²⁷ Eine zweckfremde Verwendung der Daten ist nur ausnahmsweise gemäß Art. 30 und 35 Amtshilfeverordnung sowie Art. 8 und 14 ZIS-Abkommen zulässig.

Darüber hinaus regeln Art. 36 Amtshilfeverordnung bzw. Art. 15 ZIS-Abkommen Rechte des von der Speicherung personenbezogener Daten Betroffenen. Gewährt werden insbesondere ein Auskunftsrecht sowie das Recht, sachlich falsche oder im Widerspruch zu den Voraussetzungen der Verordnung bzw. des Abkommens gespeicherte personenbezogene Daten berichtigen oder löschen zu lassen. Um gerichtlichen Individualrechtsschutz müssen die Betroffenen vor den nationalen Gerichten bzw. vor dem EuGH nachsuchen können.

c) AEO-Informationssystem

In den AEO-bezogenen Durchführungsvorschriften zum Zollkodex in der Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 sind nur wenige Rechtsschutzmechanismen ausdrücklich gere-

25 Vgl. Hahn, in: Dorsch, Bd. 3, Amtshilfe-VO, Art. 23, Rn. 3.

26 Zu den Abweichungen, die im Hinblick auf den Datenschutzbeauftragten notwendig wurden, und zu den hochpolitischen Hintergründen um die gesollte Reichweite der Kompetenzen des EuGH gerade im Bereich der dritten Säule vgl. Wewel, ZfZ 1995, S. 226, 227f.

27 Vgl. Art. 27 Abs. 1 Amtshilfeverordnung sowie Art. 5 Abs. 1 ZIS-Abkommen.

gelt. Diese beziehen sich aber lediglich auf das Verfahren der Erteilung/Versagung oder den Entzug des AEO-Status.

Spezifisch datenschutzrechtliche Regelungen finden sich in den AEO-bezogenen Vorschriften nicht, obwohl gerade diese in Anbetracht der Vielzahl der verarbeiteten, bewerteten und übermittelten Daten für den Rechtsschutz von Bedeutung sind. Je verzweigter und damit unübersichtlicher die Kommunikationsnetze aber werden und je mehr Stellen nicht nur Zugang zu sensiblen Informationen erhalten, sondern auch Einfluss auf die Datenverarbeitung nehmen können, desto wichtiger werden effektive Schutzmechanismen.

Allerdings wird im sechsten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 648/2005, durch die der Status des „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ in den Zollkodex eingeführt wurde, auf die Anwendbarkeit des allgemeinen europäischen Datenschutzrechts hingewiesen. Eine Umsetzung dieses Erwägungsgrundes durch die Aufnahme eines Verweises auf die angeführten Rechtsakte erfolgt jedoch nur in Art. 13 Abs. 4 (Datenaustausch nach Zollkontrollen) im Hinblick darauf, dass die „Übermittlung“ vertraulicher Daten an Zollverwaltungen und andere Stellen von Drittländern nur im Rahmen einer internationalen Übereinkunft und unter der Voraussetzung zulässig ist, dass die geltenden Datenschutzvorschriften, insbesondere die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eingehalten werden. Einen weiteren ausdrücklichen Verweis beinhaltet Art. 15 ZK (Zollgeheimnis) hinsichtlich „Offenlegung und Weitergabe“ von Angaben.

In Art. 5a ZK, der Rechtsgrundlage für ein komplettes Informationssystem sein soll, welches nicht nur unternehmensbezogene sondern auch personenbezogene Daten enthält, wurde ein solcher Verweis nicht aufgenommen.

Zunächst liegt damit im Umkehrschluss nahe, dass im Bereich von Art. 5a ZK die allgemeinen Datenschutzregelungen mangels Anwendungsbefehls keine Geltung besitzen. Warum sonst hätte der Verordnungsgeber in ein und derselben Verordnung in einige Normen einen Verweis aufnehmen sollen, in andere aber nicht?

Dieser Rückschluss lässt aber außer Betracht, dass die horizontale Geltung des Datenschutzrechts nicht ohne Weiteres zur Disposition des Gesetzgebers steht. Denn zumindest der Schutz von personenbezogenen Daten ist als europäisches Grundrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) zu Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) anerkannt und auch in die Grundrechtecharta (GRCh) aufgenommen worden (Art. 8).²⁸ Weisen somit wesentliche Teile der Datenschutzverordnung und der Datenschutzrichtlinie einen grundrechtlichen Gehalt auf, indem sie das Grundrecht auf Datenschutz konkretisieren, so ist dem europäischen Gesetzgeber eine willkürliche Bestimmung des Anwendungsbereichs versagt. Vielmehr ist das Grundrecht auf Datenschutz und seine sekundärrechtlichen Ausprägungen im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts immer anwendbar, unabhängig von einem expliziten sekundärrechtlichen Verweis.²⁹

²⁸ Vgl. statt vieler Siemen, Datenschutz als europäisches Grundrecht, Berlin 2007.

²⁹ Insbesondere steht auch die Anwendungsbestimmung des Art. 286 Abs. 1 EG bezüglich der Datenschutzvorschriften nicht unter dem Vorbehalt von Durchführungsbestimmungen, vgl. Zerdick, in Lenz/Borchardt, 4. Aufl., Köln 2006, Art. 286 EG, Rn. 10. Dies ergibt sich im übrigen auch aus den Rechtsakten selbst, vgl. Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und Art. 3 RL 95/46/EG.

Die Datenschutzrichtlinie und die Datenschutzverordnung bestimmen allerdings nur den Schutz *personenbezogener* Daten. *Unternehmensbezogener* Datenschutz ist nicht vorgesehen. Dabei wären gerade die datenschutzrechtlichen Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrechte für Unternehmen von großer Bedeutung, die sich vor Beantragung des AEO-Status gegen negative Bewertungen wehren wollen.³⁰ Denn die Folge negativer Eintragungen sind nicht nur massive Rufschädigung, sondern gegebenenfalls auch handfeste Wettbewerbsnachteile.

4. Zwischenfazit

Bereits bei der bloß kurzen Skizzierung dieser Systeme mit ihren Funktionen, Datenbeständen und Rechtsschutzmöglichkeiten wird deutlich, welch große Mengen personenbezogener und unternehmensbezogener Daten den Zollbehörden zur Verfügung stehen. Im AEO-Informationssystem wird der Wirtschaftsbeteiligte durch die nicht klar umgrenzte Erfassung großer Mengen sensibler unternehmensbezogener Daten für die Zollbehörden zum „gläsernen Unternehmen“. Die Verbindung dieser Datenbestände – sei es durch automatisierte Abgleiche oder durch die informelle Schnittstelle eines auf mehrere Systeme zugriffsberechtigten Beamten – vernetzt und verzweigt diese gleichermaßen in hoher Weise. Ein effektiver Datenschutz ist hier schwierig zu gewährleisten. Eine einmal in ein System eingegebene Information nach einer vernetzten Übergabe in andere Systeme vollständig wieder zurückzuholen und rückstandslos zu beseitigen, ist in Zeiten digitaler Datenspeicherung mit dezentralen Sicherheitsbackups und mächtigen Datenwiederherstellungswerkzeugen ein schon praktisch äußerst aufwendiger Vorgang. Gleichzeitig fällt auf, dass eine große Diskrepanz zwischen personenbezogenem und unternehmensbezogenem Datenschutz besteht. So sind Bestimmtheit und Dichte der getroffenen Regelungen zum personenbezogenen Datenschutz relativ hoch, Rechtsschutz wird durch Transparenz in Form von Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsansprüchen gewährleistet. Der Datenschutz für Unternehmen bleibt dagegen unberücksichtigt.

Diese dargestellte Diskrepanz führt im Bereich des AEO-Informationssystems zu einem bemerkenswerten Ergebnis. Hier ist ein und dieselbe Information (etwa der Verdacht gegen den Leiter der Zollabteilung einer Aktiengesellschaft wegen gewerbsmäßiger Hinterziehung von Einfuhrabgaben) aus Sicht der betroffenen Person personenbezogen, aus Sicht des Unternehmens, für dessen Zollredlichkeitsbewertung diese Information Bedeutung hat, jedoch unternehmensbezogen. Die natürliche Person kann den vollen Schutzzumfang des Datenschutzrechts für personenbezogene Daten für sich beanspruchen. Das Unternehmen hingegen hat derzeit keine Rechte.

Eine kritische Würdigung – wie etwa bezüglich des Schengener Informationssystems – ist bislang jedoch bezüglich des AEO-Informationssystems nicht festzustellen. Diese aufgezeigte Schutzdiskrepanz, die dürftige Bestimmtheit und normative Regeldichte sowie der äußerst weit gehende Zugriff auf mitunter sensibelste Unternehmensdaten gibt Anlass genug, sich über Rechtsstellung und Rechtsschutzmöglichkeiten von Unternehmen beim internationalen Informationsaustausch Gedanken zu machen.

30 Vgl. Harings/Classen, Rechtsschutzfragen im Zusammenhang mit der Einführung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO), ZfZ 2007 (erscheint demnächst).

III. Rechtsschutzmöglichkeiten bei der Verarbeitung und Übermittlung unternehmensbezogener und personenbezogener Daten

Für eine grundrechtliche Gewährleistung unternehmensbezogenen Datenschutzes fragt man sich, inwieweit die eingangs dargestellten Grundsätze des BVerfG zum personenbezogenen Datenschutz auch auf unternehmensbezogene Daten übertragen werden können.

1. Ansatzpunkte im deutschen Recht

a) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

aa) Das allgemeine Persönlichkeitsrecht als Grundlage (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG)

Der verfassungsrechtliche Schutz personenbezogener Daten geht im wesentlichen auf das Volkszählungsurteil des BVerfG aus dem Jahr 1983 zurück. In diesem anerkannte das Gericht ein Recht auf „informationelle Selbstbestimmung“, welches es aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (APR – Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) ableitete. Es umfasst im Kern die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, um eine freie Entfaltung der Persönlichkeit sicherzustellen. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.³¹

Das BVerfG hält auch in jüngerer Zeit an den Kernaussagen des Volkszählungsurteils fest. So hat es in der Entscheidung zum genetischen Fingerabdruck nochmals deutlich klargestellt, dass bereits die Feststellung und Speicherung von Daten für eine künftige Verarbeitung in das geschützte Recht eingreifen.³²

Neben dem Gebot strikter Zweckbindung entwickelte das Gericht ein tragendes „Transparenzgebot“ und erkannte den Betroffenen als verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen Aufklärungs-, Auskunfts- und Lösungsrechte sowie eine Beteiligung unabhängiger Datenschutzbeauftragter zu.³³

Allerdings schließt der Menschenwürdebezug des allgemeinen Persönlichkeitsrechts die wesensmäßige Anwendbarkeit auf juristische Personen des Privatrechts – und damit die typische Organisationsform von Unternehmen – gemäß Art. 19 Abs. 3 GG wohl aus.³⁴ Lediglich die Veröffentlichung von Angaben zu betrieblichen und wirtschaftlichen Verhältnissen – allerdings in personenbezogener Form – hat das BVerfG in einem Eilverfahren nach § 32 BVerfGG unter das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gefasst.³⁵

31 BVerfGE 65, S. 1, 42ff. – *Volkszählung*.

32 BVerfGE 103, S. 21, 33 – *genetischer Fingerabdruck*.

33 Vgl. BVerfGE 65, S. 1, 43ff.; Durner, Zur Einführung: Datenschutzrecht, JuS 2006, S. 213f.

34 Huber, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG Kommentar Bd. 1, 5. Aufl., München 2005, Art. 19 Abs. 3 GG, Rn. 319.

35 BVerfGE 77, S. 121ff., 125.

bb) Eigentumsrecht und Berufsfreiheit als Grundlage (Art. 14 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG)

Das BVerfG äußerte jedoch, dass „die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 14 GG, gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, ihren Trägern Schutz gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe der auf sie bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten verbürgen“.³⁶ Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) vertritt diesen Standpunkt noch pointierter: „Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ergibt sich auch aus Art. 14 GG, auf den sich die Klägerin [als juristische Person] gemäß Art. 19 Abs. 3 GG zu berufen vermag.“ Einschränkungen müsse der Einzelne auf gesetzlicher Grundlage jedoch bereits hinnehmen, wenn sie im überwiegenden Allgemeininteresse stehen.³⁷

Darüber hinaus können Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 12 GG als geschützt angesehen werden.³⁸ Schutzgut des Art. 12 Abs. 1 GG ist auch die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Betätigung. Im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung ist das Verhalten des Unternehmers im Wettbewerb Bestandteil dieser unternehmerischen Betätigung.³⁹ Datenerhebung und Verarbeitung können geeignet sein, das Verhalten im Wettbewerb zu beeinflussen.

cc) Fazit zur grundrechtlichen Verankerung des Schutzes persönlicher und unternehmensbezogener Daten im deutschen Recht

Im Ergebnis ist Folgendes festzuhalten: Im Deutschen Recht genießen nicht nur personenbezogene sondern auch unternehmensbezogene Daten grundrechtlichen Schutz. Dies rechtfertigt sich aus der vergleichbaren Interessen- und Gefährdungslage der Betroffenen, die das BVerfG – auch für Unternehmen – im *Flick-Urteil*⁴⁰ mit Bezug zur Steuerpflicht klar beschreibt: Angaben, die ein Steuerpflichtiger aufgrund des geltenden Abgabenrechts zu machen hat, ermöglichen weitreichende Einblicke in die beruflichen, betrieblichen, unternehmerischen oder sonstigen wirtschaftlichen Verhältnisse. Über ihre zeitlich kontinuierliche Erfassung, Speicherung und ständige Abrufbarkeit ermöglichen sie demjenigen, der über diese Daten verfügt, ein Wissen außerordentlichen Ausmaßes über die Betroffenen, das in entsprechende Macht über die Betroffenen umschlagen kann.

Während sich für die personenbezogene Daten eine inzwischen recht ausgeprägte Dogmatik auf Basis des Volkszählungsurteils entwickelt hat, bestehen für unternehmensbezogene Daten erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die verfassungsrechtliche Verankerung, Schutzzumfang und Schranken.

Die Feststellung grundrechtlichen Schutzes rechtfertigt aber ohne Weiteres die Forderung nach einer Rechtsgrundlage, die den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genügt und die ein jedenfalls minimale datenschutzrechtliche Verfahrensrechte garan-

36 BVerfGE 77, S. 1, 46 – *Neue Heimat*.

37 BVerwGE 115, S. 319, 325f. – *Auskunftserteilung nach dem Lohnstatistikgesetz*. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl., München 2006, Art. 14, Rn. 19 mit der Einschränkung, dass über Art. 14 GG betriebsbezogene Daten nur dann geschützt sein sollen, sofern sie bereits zu einem Vermögenswert geworden sind.

38 So Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 12, Rn. 11.

39 BVerwGE 87, S. 37, 39 – *Glykolwein*; vgl. auch BVerfGE 32, S. 311, 317 – *Steinmetz*.

40 BVerfGE 67, S. 100, 142f.

tiert. Eine solche Rechtsgrundlage existiert aber weder für DEBBI noch für das AEO-Informationssystem.

Die rechtliche Unsicherheit im Hinblick auf unternehmensbezogene Daten schlägt auch auf die Verwaltungspraxis durch. So haben einige Behörden Ansprüche auf Auskunft übergespeicherte Unternehmensinformationen im Zusammenhang mit Unternehmensbewertungen in DEBBI als Auskunftsbegehren nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gewertet. Auf diese Weise wird ein Unternehmen im Hinblick auf über es selbst gespeicherte Daten so behandelt, als ob es im Bundesfamilienministerium nach einer Statistik zur Geburtenrate in Deutschland gefragt hätte.

2. Ansatzpunkte im Recht der Europäischen Union

Da es sich insbesondere bei den Vorschriften über das AEO-Zertifizierungsverfahren und zum großen Teil auch bei den übrigen eingangs vorgestellten Referenzgebieten (mit Ausnahme von INZOLL und den aus der dritten Säule des EUV stammenden Rechtsgrundlagen für das ZIS)⁴¹ um supranationales Gemeinschaftsrecht handelt, kann dieses grundsätzlich nur an höherrangigem Gemeinschaftsrecht gemessen werden.

a) Europäische Grundrechte

aa) Grundrechtlicher Datenschutz *praeter legem* nach der Rechtsprechung des EuGH

Der Europäische Gerichtshof erkennt ebenfalls ein Grundrecht auf Datenschutz im Gemeinschaftsrecht an und stützt dieses auf Art. 8 EMRK („Recht auf Achtung des Privatlebens“).

Zum Schutzbereich des Art. 8 EMRK führte der EuGH aus, dass die Erhebung personenbezogener Daten zur Weitergabe an Dritte in den Anwendungsbereich von Art. 8 EMRK falle. Die Weitergabe personenbezogener Daten stelle unabhängig von der späteren Verwendung der übermittelten Informationen eine Beeinträchtigung des Rechts der Betroffenen auf Achtung ihres Privatlebens und damit einen Eingriff in Art. 8 EMRK dar. Für die Feststellung eines solchen Eingriffs komme es nicht darauf an, ob die übermittelten Informationen als sensibel anzusehen seien oder ob die Betroffenen durch den Vorgang irgendwelche Nachteile erlitten hätten. Es genüge die Tatsache, dass die Daten an einen Dritten weitergeleitet worden seien.⁴²

Zum Schutzbereich des konventionsrechtlich garantierten Datenschutzes nach Art. 8 EMRK hat der EGMR festgestellt, dass die Verbürgung „Achtung des Privatlebens“ nicht eng ausgelegt werden dürfe und dass es „grundsätzlich nicht in Betracht kommt, berufliche Tätigkeiten (...) vom Begriff des Privatlebens auszunehmen“.⁴³ Diese weite Auslegung korrespondiere mit dem Schutzbereich des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28.1.1981.⁴⁴ In diesem wird der Begriff der „personenbezogenen Daten“ definiert als „jede Information über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“ (Art. 2 lit. a).

41 Der Datenschutz in diesem Bereich regelt sich nach nationalem Recht, insbesondere dem BDSG, welches seinerseits größtenteils durch völkerrechtliche Regeln oder EG-Richtlinien harmonisiert ist.

42 EuGH verb. Rs. C-465/00 u.a., *ORF*, Slg. 2003, I-4989, 5043, Rn. 73ff.

43 EGMR, Ur. v. 16.2.2000, *Amann*, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65; Ur. v. 4.5.2000, *Rotaru*, Recueil des arrêts et décisions 2000-V, § 43; EGMR, Ur. v. 16.12.1992, *Niemietz*, EuGRZ 1993, S. 65f., § 29.

44 Vgl. EGMR, Ur. v. 16.2.2000, *Amann*, Recueil des arrêts et décisions 2000-II, § 65.

Insbesondere aus der Bezugnahme des EGMR auf das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und der dort enthaltenen Beschränkung auf natürliche Personen ergibt sich aber, dass unternehmensbezogene Daten juristischer Personen nicht über Art. 8 EMRK geschützt sind, da diese kein Privatleben besitzen.

bb) Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union

Art. 8 der bislang unverbindlichen, gleichwohl aber immer wieder als Referenz von EuG und Generalanwälten herangezogenen⁴⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantiert einer jeden Person den Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten. Dieses Charta-Grundrecht stützt sich gemäß den Erläuterungen des Konventspräsidiums auf Art. 286 EG, die Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr sowie ergänzend auf Art. 8 EMRK und das Übereinkommen des Europarats vom 28.1.1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.⁴⁶

Bezüglich Art. 8 EMRK und des Europaratsübereinkommens ist bereits oben dargelegt worden, dass diese nur natürliche Personen schützen. Eine Einbeziehung juristischer Personen wird auch nicht durch die Richtlinie 95/46/EG nahe gelegt, denn Gegenstand der Richtlinie ist gemäß Art. 1 und Art. 2 lit. a) der Schutz personenbezogener Daten von natürlichen Personen.

Art. 286 Abs. 1 EG schließlich regelt die Anwendung von Rechtsakten der Gemeinschaft über den Datenschutz auf die Organe und Einrichtungen. Bei Art. 286 EG geht es zumindest nach dem Wortlaut ebenfalls nur um den Schutz natürlicher Personen. Dennoch ließe sich mittels Art. 286 EG eine Brücke auch zum Schutz unternehmensbezogener Daten schlagen.⁴⁷ Denn zu den Rechtsakten, deren Anwendungsbereich Art. 286 EG regelt, gehört neben der Datenschutzrichtlinie 95/46/EG auch die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation 2002/58/EG⁴⁸. Diese nimmt nicht nur im zweiten Erwägungsgrund auf Art. 8 der Charta Bezug sondern erkennt ein Datenschutzinteresse juristischer Personen ausdrücklich an.

„Art. 1 Abs. 2

*Die Bestimmungen dieser Richtlinie stellen eine Detaillierung und Ergänzung der Richtlinie 95/46/EG im Hinblick auf die in Absatz 1 genannten Zwecke dar. Darüber hinaus regeln sie den **Schutz der berechtigten Interessen von Teilnehmern, bei denen es sich um juristische Personen handelt.**“*

Allerdings spricht die Richtlinie bezüglich unternehmensbezogener Daten lediglich vom „Schutz der berechtigten Interessen juristischer Personen“, wohingegen sie im gleichen Sachzusammenhang im Bezug auf natürliche Personen vom „Schutz der

⁴⁵ Zum Status der Charta vgl. Streinz, in: Streinz (Hrsg.), EUV/EGV, München 2003, GR-Charta Vorbem, Rn. 4ff.

⁴⁶ Vgl. Pernice/Mayer, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Bd. 1, München, nach Art. 6 EUV, Rn. 96 (EL 20.8.2002).

⁴⁷ So Bernsdorff, in: Meyer (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2006, Art. 8, Rn. 18; Brühmann, in: von der Groeben/Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Bd. 4, 6. Aufl., Baden-Baden 2004, Art. 286 EGV, Rn. 55.

⁴⁸ Vgl. Zerdick, in: Lenz/Borchardt, Art. 286 EGV, Rn. 5; Wichard, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2007, Art. 286 EGV, Rn. 2.

Grundrechte und Grundfreiheiten“ spricht. Der Richtliniengeber hat somit den Schutz unternehmensbezogener Daten juristischer Personen wenn auch nicht als Grundrecht so doch als ein „berechtigtes Interesse“ begriffen.

cc) Art. 15 bis 17 der Charta – grundrechtliche Wirtschaftsfreiheit

Soweit der Schutz unternehmensbezogener Daten nicht in Art. 8 GRCh verankert gesehen wird, liegt ein sachlicher Schutz über die Berufs- und Eigentumsfreiheit der Art. 15 bis 17 GRCh ähnlich dem deutschen Recht nahe.⁴⁹ Dabei konstituieren die Art. 15 und 16 eine umfassende Gewährleistung der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit⁵⁰, in deren Gesamtzusammenhang auch das Eigentumsrecht nach Art. 17 zu stellen ist; denn häufig genug hatte der EuGH in der Vergangenheit keine klare Trennung zwischen Berufs- und Eigentumsfreiheit vorgenommen, sondern beide Grundrechte teilweise zusammen geprüft.⁵¹

Anknüpfungspunkt für den Schutz unternehmensbezogener Daten könnte hier die Wettbewerbsfreiheit sein. Eine Wettbewerbsrelevanz der Erhebung, Speicherung und Verarbeitung der für das AEO-Zertifizierungsverfahren relevanten Daten ergibt sich bereits aus der von der Kommission erklärten Zielsetzung des AEO-Zertifikats selbst, welches Unternehmen Wettbewerbsvorteile vermitteln soll.

IV. Abschließende Betrachtung

Die vorstehenden Ausführungen haben ansatzweise den Umfang deutlich gemacht, den der internationale Informationsaustausch allein mit Bezug zum Zollrecht bereits heute schon besitzt. Ist der präventive Schutz personenbezogener Daten in Deutschland seit dem Volkszählungsurteil anerkannt und über Art. 8 EMRK und die Rechtsprechung des EuGH auch im europäischen Recht gewährleistet, zeigen sich bezüglich eines effektiven Schutzes unternehmensbezogener Daten noch große Lücken.

Erste Schritte zu einer Anerkennung auch unternehmensbezogenen Datenschutzes sind in der deutschen Rechtsprechung bereits deutlich geworden. Auf Gemeinschaftsebene ist der Weg noch weiter: Erste Anzeichen für eine Anerkennung unternehmensbezogenen Datenschutzes finden sich jedoch auch hier in den Grundrechten zur Wirtschaftsfreiheit und insbesondere der Richtlinie 2002/58/EG.

Insgesamt bedarf es jedoch eines deutlichen Paradigmenwechsels hin zu einem stärkeren Schutz unternehmensbezogener Daten im europäischen Informationsverbund. Im Interesse eines kohärenten Schutzes gilt es, das Schutzniveau personenbezogener und unternehmensbezogener Daten anzugleichen. Denn nur auf diese Weise lässt sich auch bezüglich unternehmensbezogener Daten die erforderliche datenschutzrechtliche Transparenz herstellen, welche die benötigten präventiven Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsrechte bereitstellt.

49 Vgl. Kingreen, in: Callies/Ruffert, Art. 8 GRCh, Rn. 10.

50 Vgl. zu dieser grundrechtlichen Gewährleistung EuGH Rs. C-104/97 P, *Atlanta*, Slg. 1999, I-6983, 7019f., Rn. 12.

51 Hilf/Hörmann, Der Grundrechtsschutz von Unternehmen im europäischen Verfassungsverbund, NJW 2003, S. 1, 6. Dieses methodisch unsaubere Vorgehen blieb bislang weitgehend folgenlos, weil der EuGH bislang Berufsfreiheit und Eigentumsschutz den gleichen Rechtfertigungsvoraussetzungen unterwarf, vgl. Kingreen, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Neuwied 2002, Art. 6 EUV, Rn. 131.

Diskussion

**zu den Referaten von Rainer Ehmcke,
Frank Görtz und Dr. Lothar Harings**

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

zusammengefasst von Rechtsreferendarin Talke Ovie, Münster

An der Diskussion nahmen *Rainer Ehmcke* (BMF, Bonn), *Frank Görtz* (Lufthansa, Hamburg) und *Dr. Lothar Harings* (Graf von Westfalen, Hamburg) als Referenten der vorangegangenen Beiträge, sowie Prof. Dr. Peter Witte als Moderator teil.

Zu Beginn der Diskussion wurde *Herrn Ehmcke* das Wort erteilt. Dieser erwiderte auf den Vortrag von Herrn Görtz, dass ihn der Vorwurf, dass das BMF (Bundesministerium der Finanzen) im derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Weiterentwicklung des Zollrechts mit der Wirtschaft nur wenig zusammenarbeite, überrasche. Er sei vielmehr der Auffassung, dass das BMF sehr eng mit der Wirtschaft zusammenarbeite. Dieser Zusammenarbeit müssen allerdings Grenzen gesetzt werden. Ansprechpartner für das Ministerium seien daher die fünf Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. Darüber hinaus gebe es zwar auch sehr viele Anliegen von anderen, kleineren Wirtschaftsverbänden. Auf deren Anliegen werde aber nur näher eingegangen, wenn die Multiplikatorenfunktion des jeweiligen Verbandes gegeben sei. Die Einbindung der fünf Spitzenverbände in das Gesetzgebungsverfahren äußere sich vor allem darin, dass diese stets über den aktuellen Stand der Verhandlungen unterrichtet werden. Im Übrigen seien die einzelnen Verbände auch in den zuständigen Gremien in Brüssel vertreten, sodass sich auch die Europäische Kommission um eine enge Zusammenarbeit mit der Wirtschaft bemühe.

Herr Dr. Harald Hohmann (Hohmann & Partner Rechtsanwälte, Büdigen) ging sodann näher auf den Beitrag von Herrn Ehmcke ein und fragte diesen, was er in seinem Vortrag mit der Aussage, dass zusätzliche Anforderungen in den Verwaltungsvorschriften der Zollverwaltung zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten geschaffen und diese schlank gehalten werden sollen, gemeint habe und ob es wirklich solche zusätzlichen Anforderungen gebe. Ferner wollte *Herr Dr. Hohmann* wissen, ob es für diese zusätzlichen Anforderungen, sofern sie denn bestehen, überhaupt eine nationale Kompetenz gebe, da die eigentliche Rechtsgrundlage für den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten das Europäische Zollrecht sei.

Im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten wies *Herr Dr. Hohmann* darauf hin, dass sich im WTO-Recht im Bereich von Trade Facilitation der Grundsatz herauskristallisiert habe, dass den einzelnen Mitgliedstaaten, bevor belastende Handelsmaßnahmen geschaffen werden, sowohl genügend Umsetzungszeit gegeben werde, als auch die Möglichkeit, harmonisierte Lösungen zu finden. *Herr Dr. Hohmann* richtete daher zusätzlich an Herrn Ehmcke die Frage, warum nicht versucht wurde, von Anfang an mit den USA eine Harmoni-

sierung zu schaffen. Es sei für die von ihm zu beratenden Unternehmen frustrierend, weil diese nunmehr nicht mehr nur mit den Sicherheitsinitiativen der USA, wie vor allem der Sicherheitsinitiative C-TPAT (Customs Trade Partnership Against Terrorism), konfrontiert werden, sondern auch mit den Sicherheitsinitiativen der Europäischen Union, wozu auch der Status als Zugelassener Wirtschaftsbeteiligter gehöre.

In Bezug auf die zusätzlichen Anforderungen für den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten antwortete *Herr Ehmcke*, dass über die mit der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 in den Zollkodex und mit der Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 in der Durchführungsverordnung zum Zollkodex integrierten Anforderungen keine zusätzlichen Anforderungen auf nationaler Ebene zum Erhalt des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten geschaffen werden. Vielmehr seien die im Zollkodex und in der Durchführungsverordnung enthaltenen Regelungen auf Interpretationsspielräume überprüft worden, die auszufüllen sind. Insofern ergänzen die in den Verwaltungsvorschriften enthaltenen Regelungen die gesetzlichen Anforderungen, um eine praktische Umsetzung zu ermöglichen.

Ferner ergänzte *Herr Ehmcke* seine Ausführungen dahingehend, dass hinter seiner Aussage, dass versucht worden sei, die zusätzlichen Bestimmungen schlank zu halten, die Philosophie stehe, dass derjenige Wirtschaftsbeteiligte, der stets mit der Zollverwaltung einwandfrei zusammengearbeitet habe, erwarten können soll, dass er die erforderlichen Kriterien für den Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten erfülle. Lediglich bei den neuen zusätzlichen Kriterien, wie z.B. in Bezug auf die Höhe der Zäune um das Betriebsgelände usw., müsse hingeschaut und geprüft werden, weil diesbezüglich keine Erfahrungen vorliegen. Aber auch insoweit gehe er davon aus, dass ein einwandfrei geführtes Unternehmen auch schon bisher den Sicherheitsgedanken beachtet und Einrichtungen dieser Art geschaffen hat.

Im Hinblick auf die von Herrn Hohmann angesprochene und geforderte Harmonisierung der Sicherheitsinitiativen zwischen der Europäischen Union und den USA führte *Herr Ehmcke* aus, dass es richtig sei, dass die USA mit ihren Sicherheitsinitiativen und damit auch mit der Containersicherheitsinitiative ein in sich geschlossenes, rein nationales System geschaffen haben. Allerdings seien etwa zeitgleich Verhandlungen der Europäischen Kommission mit den USA begonnen worden und zwar vor allem im Hinblick auf die Ergänzung des Zollunterstützungsprogramms, welches von den beiden Staaten geschlossen worden sei. Insoweit habe es von Anfang Gremien gegeben und werde es auch in Zukunft noch geben, die sich um eine gegenseitige Anerkennung bemühen.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wurde näher auf den Beitrag von Herrn Dr. Harings eingegangen. Insoweit richtete zunächst *Herr Dr. Ulrich Schrömbges* (PNHR Dr. Pelka & Kollegen, Hamburg) eine Frage an den Referenten. Von diesem wollte er wissen, ob die von ihm in seinem Beitrag aufgeworfenen Fragen zum Rechtsschutzverfahren im Bereich des Datenschutzes auch im BMF oder bei der Europäischen Kommission in Brüssel ernsthaft diskutiert werden und dem Wirtschaftsbeteiligten für die Zukunft ein Rechtsschutzverfahren ermöglicht werden soll oder ob das Thema rein literarisch bewältigt wird. Ferner wollte *Herr Reinhard Fischer* (Deutsche Post AG, Bonn) von Herrn Dr. Harings wissen, inwieweit eine Weitergabe von Daten an die USA mit den Vorschriften des deutschen oder europäischen Datenschutzrechts kollidiert.

Bevor Herr Dr. Harings diese beiden Fragen aus dem Plenum beantwortete, ging zunächst *Herr Ehmcke* näher auf die Frage von Herrn Dr. Schrömbges ein. Insoweit führte er aus, dass Datenschutzprobleme nicht erst mit der Einführung des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten entstanden seien. Im Bereich der Zollabwicklung, die grenzüberschreitend stattfindet, gebe es seit jeher den Austausch von Daten. Dieser Austausch von Daten habe bislang keine Probleme im Bereich eines etwaigen Datenmissbrauchs bereitet. Dies folge daraus, dass alle an der Zollabwicklung Beteiligten ein Interesse am Austausch der Daten haben. Dazu gehöre auch der „Inhaber“ der Daten, der diese zur Verfügung stellen möchte. Probleme gebe es aus seiner Sicht erst, wenn die Daten zur Verarbeitung an private Datenzentralen „outgesourct“ werden, weil dann der Umgang mit den Daten nicht mehr kontrolliert werden könne.

Auf diese Ausführungen von Herrn Ehmcke ging *Herr Dr. Harings* im Anschluss näher ein. Er wies ihn darauf hin, dass nicht nur solche Daten von der Problematik betroffen seien, die von dem Wirtschaftsbeteiligten „freiwillig“ an die Zollverwaltung abgegeben werde, sondern auch solche Daten, die beispielsweise im Wege der Risikoanalyse generiert, also geschaffen werden. Insoweit klinge der Begriff der Risikoanalyse abstrakt, in Wirklichkeit verbergen sich hinter der Risikoanalyse aber auch Informationen über den Wirtschaftsbeteiligten. Folglich gehe es bei der Problematik eines etwaigen Datenmissbrauchs auch darum, dass Daten in das elektronische System gelangen, die nicht 100% zuverlässig, sondern schlichtweg falsch sind. Dies habe gravierende Auswirkungen für die Unternehmen.

Zu der Frage von Herrn Fischer führte *Herr Dr. Harings* aus, dass der Datenaustausch mit den USA unproblematisch sei, wenn dieser auf einer gesetzlichen Grundlage beruhe, also ein Abkommen mit den USA existiere, welches den Austausch gestatte und Grenzen setze. Die Grenze bestehe in der Zweckbindung, d.h. die ausgetauschten Daten dürfen nur zu dem Zweck verwendet werden, zu dem sie übermittelt worden sind. Aus seiner Erfahrung heraus müsse er allerdings feststellen, dass die Amerikaner die Zweckbindung leider nicht einhalten.

Zu dieser Problematik berichtete *Herr Dr. Harings* weiter, dass er vor einigen Wochen in Brüssel an einer Veranstaltung von Europaabgeordneten zum Thema Datenschutz und USA teilgenommen habe. Die dort anwesenden Abgeordneten seien nicht besonders optimistisch gewesen und hätten berichtet, dass zwar Abkommen mit den USA geschlossen werden, die eine Zweckbindung enthielten, diese werde jedoch von den USA missachtet, sodass durchaus von einem Missbrauch gesprochen werden kann. Trotzdem werde auf diesen Missbrauch nicht reagiert, weil man seitens der Europäischen Union froh sei, dass überhaupt Abkommen existieren, die ein Minimum an Rechtssicherheit gewähren. Er glaube daher, dass es im Verhältnis mit den USA weniger die Frage sei, ob der Austausch von Daten rechtlich zulässig sei, sondern es gebe vielmehr ein Problem mit der praktischen Umsetzung. Dieses Problem werde nicht gelöst, solange Europa nicht einheitlich Druck auf die USA ausübe. Die dafür erforderlichen Verhandlungen dürften seiner Ansicht nach sehr schwierig sein.

Herr Matthias Hampl (Corning Cable Systems GmbH & Co. KG, Neustadt) fügte hinzu, dass er es so verstanden habe, dass alle Antragsdaten, die zum Erhalt des Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten abzugeben sind, mit allen Unternehmensdaten allen 27 Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Das Unternehmen, bei dem er tätig sei, habe seinen Geschäftssitz in den USA. Dort herrsche Angst, ob die weiterge-

gebenen Unternehmensdaten in irgendeinem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einen anderen als den geplanten Weg nehmen. Diese Befürchtungen könne er heute auch nicht ausräumen. Ihm sei zwar bewusst, dass in Deutschland das Steuergeheimnis existiere, er wolle jedoch wissen, inwieweit Regelungen zum Schutze der Daten in den anderen Mitgliedstaaten gegeben sind.

Herr Ehmcke ging auf diese Frage näher ein und stellte zunächst richtig, dass den anderen Mitgliedstaaten nur „Grunddaten“ zur Verfügung gestellt werden. Zu diesen gehöre in erster Linie die Angabe, welches Unternehmen einen Antrag auf Erhalt des Status als Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten gestellt hat. Zur Verwaltung dieser Daten werde derzeit eine Datenbank erstellt, die nur den Antragsteller erkennen lässt, nicht aber detaillierte Unternehmensdaten über diesen beinhaltet. *Herr Prof. Dr. Witte* ergänzte, dass in die Datenbank die Angaben, die der Antrag in den Feldern 1 bis 18 enthält, eingestellt würden. Alle anderen Felder würden nicht übernommen.

Herr Bernd Stadler (Hugo Boss AG, Metzingen) merkte an, dass er gehofft habe, dass durch die Dienstanweisung des BMF der in den Leitlinien zum Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten vorhandene Fragenkatalog eingeschränkt werden würde. Ihm sei allerdings klar geworden, dass dies nicht der Fall sein wird. Außerdem sehe er bei einigen der in den Leitlinien enthaltenen Fragen erhebliche Kollisionen mit anderen Rechtsgebieten. So werde z.B. nach der voraussichtlichen Geschäftsentwicklung oder auch nach Umsatzzahlen gefragt. Insoweit sehe er Probleme mit dem Aktiengesetz. Ferner sei der Personalbereich insoweit betroffen, als dass das soziale Umfeld zukünftiger Bewerber geprüft werden soll. Diese Regelung werde zu Diskussionen mit der Personalabteilung führen. Er frage sich daher, inwieweit die Leitlinien auf Kollisionen mit anderen Rechtsgebieten überprüft worden sind.

Auf diese Frage antwortete *Herr Ehmcke*, dass die Leitlinien aus einer Zusammenstellung von allen möglichen Voraussetzungen bestehen. Das bedeute allerdings nicht, dass alle darin aufgeführten Voraussetzungen bei jedem Antragsteller geprüft werden müssen. Eine Prüfung finde nicht statt, wenn keine Relevanz gegeben sei. Die Geschäftsentwicklung beispielsweise spiele nur dann eine Rolle, wenn die finanzielle Gesundheit des Antragstellers zu hinterfragen ist, also z.B. im Rahmen einer Insolvenz.

Zum Abschluss der Diskussion richtete sich *Herr Ehmcke* an Herrn Görtz und wies darauf hin, dass er es sehr begrüße, dass er dafür eingetreten sei, dass die Wirtschaft den HS-Code verwenden soll. Dies sei zu begrüßen, weil die Verwendung des HS-Codes Voraussetzung für die IT-gestützte Risikoanalyse sei. Die Zollverwaltung kämpfe derzeit sehr darum, den HS-Code von den Unternehmen für die Risikoanalyse zu erhalten. Er erkenne nicht das Problem einiger Unternehmen, dass diese den HS-Code nicht wissen können. Denn wenn der Spediteur nicht weiß, welche Ware er transportiert, könne er den HS-Code auch nicht mitteilen.

Herr Görtz erwiderte, dass dieses Problem in der Tat existiere. Auch bei der zukünftig ab dem 1.7.2009 abzugebenden Vorab-Anmeldung bei Import werde es darauf hinauslaufen, dass diese der Carrier der Ware abgeben muss. Allerdings habe er bei der Empfehlung, den HS-Codes zukünftig zu nutzen, zwei Einschränkungen gemacht. Dies betreffe zum einen den Verzicht auf zusätzliche Warenbeschreibungen, zum anderen fordere er eine internationale Einigung bei unterschiedlicher Tarifnummer, damit derselben Ware nicht weltweit unterschiedliche Tarifnummern zugeordnet

werden, die unterschiedliche zollrechtliche Maßnahmen zur Folge haben können. *Herr Prof. Dr. Witte* ergänzte diese Ausführungen dahingehend, dass eine falsche Tarifnummer nicht nur zu unterschiedlichen Maßnahmen führen könne, sondern vor allem dazu, dass die Angabe einer falschen Tarifnummer dazu führe, dass keine wirksame Zollanmeldung abgegeben wird.

Abschließend bedankte sich *Herr Prof. Dr. Witte* bei den Referenten und beim Plenum für die zahlreichen Fragen und die interessante Diskussion.

WCO SAFE Framework of Standards

Michael Schmitz, WCO, Directorate Compliance and Facilitation

Customs administrations worldwide face a trade security/trade facilitation dilemma, on one hand there is the continuing growth in legitimate international trade while on the other hand there is the illicit cross-border movement of weapons of mass effect (WME's), drugs, counterfeit merchandise, dual use chemicals, small arms, undeclared merchandise, currency, cultural property, hazardous waste and people.

In light of the terrorist threat to the global economy, nations seek from their Customs administrations economic and physical security, while international traders look for uniformity, predictability, transparency and efficiency in their dealings with Customs. The WCO finds itself in the business of globalizing and to the extent possible standardizing Customs control efforts to improve both the security and facilitation of the global supply chain. Our most visible effort to this end is the SAFE Framework, a global supply chain security initiative, developed at the WCO by the international trade community and WCO Member Customs administrations, to secure and facilitate the global supply chain.

In the 15 to 20 years prior to 9/11, Customs administrations, particularly in the developed world, began focusing more on trade facilitation rather than continuing to support unnecessary Customs controls. Indeed, some questioned the continued need for Customs control procedures. At the WCO, this trade facilitation focus led to the negotiation of the Revised Kyoto Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures between 1995 and 1999. Today 53 WCO Members, including all of the world's major trading nations, are signatories to the Revised Kyoto Convention. However 9/11 caused the world to refocus on Customs control and recognize a simple truth: that whenever goods or people cross a national border, and particularly today when faced with the global terrorist threat, every nation has an absolute right to determine who and what crosses its national borders. The instrument of this exercise of sovereign control is, and always has been Customs.

After 9/11, the stark recognition of the terrorist threat to the security of the international trade supply chain lead the United States and others to seek the assistance of the WCO in securing the global supply chain that serves the world economy. The WCO responded and in 2002 established a Joint Customs/Industry Task Force on Security and Facilitation of the Global Supply Chain. Why a joint task with the private sector? While Customs does interact with the global supply chain at importation and possibly at exportation or in transit or in a free zone the private sector controls and manages the global supply chain from end to end.

The tools subsequently formulated, like the use of advance electronic information, the application of risk assessment, Customs-to-Customs co-operation, Customs-to-Business partnerships, the use of modern non-intrusive technology, were developed to provide enhanced security and at the same time facilitate legitimate trade.

The Joint Customs/Industry Task Force built on the work done by the WCO in drafting the Revised Kyoto Convention and in short order produced recommendations and guidelines on:

- Integrated Border Management
- A Unique Consignment Reference (UCR) policy
- A Data Model containing essential standard data elements/messages for the release of cargo. This is a G8 Project given to the WCO in 2002.

Working together, Customs and the private sector then produced what is now called the SAFE Framework. The SAFE Framework was unanimously adopted by the WCO Council in June 2005. In June 2006, the WCO Council approved a document on Authorized Economic Operators (AEO's) as part of the SAFE Framework. This document contains the terms and conditions for the granting of AEO status to private sector entities that have secured their supply chain to the satisfaction of Customs. This document also sets forth the Customs clearance benefits a validated AEO will receive. To date 147 of the 171 WCO Members have signed a "letter of intent" to implement the SAFE Framework. The theory underlying the SAFE Framework is that appropriate, focused and layered trade security measures will actually facilitate the movement of legitimate trade across national borders and thereby protect the global economy.

The SAFE Framework is the realization of the fact that security and facilitation are inextricably intertwined. However, our private sector partners have told us that every increase in trade chain security should be matched by an improvement in trade facilitation. To date, the antidotal evidence shows that overall there has been an improvement in the facilitation of global trade despite the imposition of new Customs security controls.

The SAFE Framework has four core elements:

- Advance electronic manifest information
- A consistent risk management approach
- Use of non-intrusive detection equipment on high risk outbound export cargo prior to loading on a conveyance for exportation. The request will come from the nation importing the cargo.
- Enhanced trade facilitation for legitimate trade that meets certain security standards. In addition, authorized economic operators can receive mutual recognition of their AEO status from other Customs administrations for securing their entire supply chain.

The SAFE Framework is built on two pillars:

- Customs-to-Customs network arrangements
- Customs-to-Business partnerships

While not specifically set forth in the SAFE Framework, there is in reality a third pillar, namely Customs co-operation with other national, regional and international governmental organizations that have border control responsibilities. The WCO has engaged other regional and international governmental organizations such as United Nations (UN), World Trade Organization (WTO), International Maritime Organization (IMO), International Civil Aviation Organization (ICAO), International Organization for Standardization (ISO), International Labour Organization (ILO), United Nations

Economic Commission for Europe (UNECE), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), European Union (EU) and Africa Union (AU) to assure that the SAFE Framework is compatible with other security and facilitation guidelines being developed by those organizations and does not unduly burden the private sector with conflicting security standards. We also work closely with the United Nations Counter Terrorism Committee (UNCTC), International Atomic Energy Agency (IAEA), United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), G8, World Health Organization (WHO), International Criminal Police Organization (Interpol), Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW), Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) and other international organizations on security matters that can impact the global supply chain. We also work with all of these international organizations on training and capacity building. Since the WCO is a technical organization, we seek the support of political organizations for our programmes and initiatives.

The WCO has developed the Integrated Border Management System to ensure open and secure borders. The Integrated Border Management System provides for proper national and international co-operation and co-ordination of the various authorities involved in border management to ensure that borders are managed with maximum effectiveness and efficiency. In order to implement Integrated Border Management the WCO recommends that nations adopt international standards for border procedures:

- Governments should accede to the Revised Kyoto Convention
- Customs administrations should implement the WCO's SAFE Framework
- Governments should accede to the Johannesburg Convention or appropriate bilateral agreements on exchange of information
- Customs administrations should implement the WCO's Integrated Supply Chain Guidelines
- Governments should implement the Single Window concept for the submission of data to national authorities with border control responsibilities
- Customs administrations should implement the WCO's Data Model

As for the WCO Data Model, information and its timely exchange are the key elements in the control of international cross border trade. In today's interconnected electronic environment these controls will increasingly include Customs-to-Customs information exchange prior to the arrival of cargo in order to provide the necessary level of security, as well as, acceptable cargo release times. Standardized and harmonized information requirements and procedures are essential to establish the common understanding which allows for an effective and efficient exchange of information among all parties involved in the international cross border movement of cargo.

Customs administrations need to reconcile the demands of increased security, aimed at protecting financial, social, and industrial interests, with those of trade facilitation, aimed at avoiding the creation of unnecessary obstacles which hinder legitimate trade.

At the same time, Customs administrations and Border Control Authorities around the world are all faced with the same dilemma – increasing volumes of people and goods, no corresponding increase in resources and greater expectations from traders and travellers for speedy clearance times. Governments and society are also expecting

these same authorities to be rigorous in applying the law in order to protect their interests and security.

An Integrated Border Management System involves proper national and international co-operation and co-ordination of the various authorities involved in border management issues to ensure that borders are managed with maximum effectiveness and efficiency. Solutions to the problems that cause delays at the border – complicated procedures, integrity problems, excessive number of controls, poor coordination and organization of border control processes and the lack of effective information sharing among border agencies – can be implemented through an Integrated Border Management System.

The implementation of an Integrated Border Management System will result in benefits to both the trade and to governments in that common risk management systems amongst border agencies will be utilized. Benefits will also be gained by eliminating duplicate processes of border agencies.

The financial and resource implications of maintaining a multiplicity of agencies located at the border will be addressed and trade facilitation benefits, including the cost and time taken for clearance, will be derived from using international standards in the clearance process.

Control of imported/exported goods will be enhanced by the establishment of coordinated controls amongst national and neighbouring border agencies, and by improved national and international cooperation amongst border agencies.

On a national level Customs administrations must work with their border partners in the national government to establish a “single window” to receive advance cargo information electronically to ensure the rapid release of legitimate inbound cargo.

The SAFE Framework is a comprehensive instrument that covers all areas of Customs control and provides a new and consolidated platform that will, if implemented, enhance world trade, ensure better security against terrorism and increase the contribution of Customs and its global trade partners to the economic and social well-being of nations. The SAFE Framework gives equal importance to revenue collection, trade facilitation and security.

The SAFE Framework is a concept that moves Customs focus from importation to exportation for security purposes. However, by focusing on the exportation of goods Customs will actually increase facilitation of legitimate cargo upon importation. The concept is to identify high risk shipments early in the global supply chain, i.e. at or before exportation, to allow for appropriate and timely control of high risk cargo prior to its introduction into the global supply chain’s more significant transportation systems. The SAFE Framework foresees the more rapid release of legitimate cargo upon its importation by identifying international traders that demonstrate an appropriate degree of security within their supply chain. This concept pushes security further back in the global supply chain by involving private sector AEOs who have increased security throughout their supply chain.

The SAFE Framework is a living document that both private sector and Customs expect to be improved over time as Customs has more experience with both security and AEOs. The private sector expects that any changes to the SAFE Framework have a rational basis and be adopted in a collegial transparent manner on a periodic basis.

How are we doing in this balancing act between security and facilitation? Better than we were five years ago but not yet where we want to be. Technology has been an enabler but infrastructure and Customs staffing are still real issues we have to face. Inevitably trade volumes have continued to grow and security needs have increased. It has long been apparent to Customs that there are no physical security processes that can be successfully applied to match an ever expanding threat potential while, at the same time, facilitating the rapid clearance of ever increasing legitimate trade across national borders.

Despite the increase in security, according to the World Bank's 2007 – Doing Business Report, “the interesting and rather surprising result was that improved security has in many cases made trading across borders faster, not slower”.

Another issue for traders is whether the payback for security is worth the investment. A July 2006 Stanford University/Manufacturing Institute Report concluded that supply chain security investment costs not only may be offset, but may be outweighed by the benefits including:

1. improved merchandise/cargo safety (38% reduction in theft/loss/pilferage);
2. improved inventory management (14% reduction in excess inventory, 12% increase in reported on-time delivery);
3. improved supply chain visibility (50% increase in access to supply chain data and 30% increase in timeliness of shipping information);
4. shipping speed improvement (29% reduction in transit time and a 28% reduction in the delivery time window) and
5. higher customer satisfaction (26% reduction in customer attrition and a 20% increase in number of new customers).

This is a small study and other studies have not found this level of benefit.

In conclusion, the sole means by which the safety of the global supply chain can be secured, without the imposition of a crippling impact on the necessary free flow of legitimate international trade, is through real co-operation between Customs and private sector entities involved in global trade, co-ordination within and between governments, including the timely and accurate exchange of information, the consistent and effective application of well reasoned risk management regimes along with the effective use of technology and Customs best practices in security and facilitation. At the end of the day, Customs must be viewed as both an economic asset in the trade facilitation realm and at the same time as the protector of a nation's financial and physical well being. The dilemma continues.

Round-Table-Diskussion

zur globalen Umsetzung des SAFE Frameworks und des AEO-Konzeptes

Moderation: Bryce Blegen,
Trusted Trade Alliance, Vancouver, WA

zusammengefasst von stud. iur. Tobias Schöppner, Münster

Herr Bryce Blegen begrüßte die Teilnehmer der Podiumsdiskussion: Frau Dr. Susanne Aigner (Europäische Kommission, Brüssel), Frau Michèle Petitgenet (ODASCE, Paris), Frau Dr. Annegret Rohloff (BMF, Bonn), Frau Dr. Bettina Vogl-Lang (BMF, Wien), Herr Prof. Dr. Wiesław Czerwicz (Warschau), Herr Roland Hirt (Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern), Herr Zhaokang Jiang (Sandler, Travis & Rosenberg, Peking und Washington D.C.), Herr Graham Bartlett (SITPRO, London), Herr Godfried Smit (EVO, Amsterdam), Herr Jim Phillips (General Motors, Detroit) und Herr Michael Schmitz (WCO, Brüssel).

Zunächst gab jeder der o.g. Teilnehmer ein Statement, die im Anschluss kommentiert wurden.

I. Statement: Frau Dr. Susanne Aigner (Europäische Kommission, Brüssel)

Frau Dr. Aigner bemerkte zu Beginn, dass der EU zusammen mit der USA eine Vorreiterrolle bei der Umsetzung des SAFE Frameworks zukomme. Die EU habe das SAFE Framework im ZK bzw. in der ZK-DVO umgesetzt – der AEO trete ab dem 1.1.2008 in Kraft. *Frau Dr. Aigner* teilte mit, dass die Kommission Kenntnis habe, dass die Wirtschaft ihre Ängste immer wieder kundtue: Ängste bezüglich der wirtschaftsfreundlichen Umsetzung und Ängste bezüglich der Einheitlichkeit der Umsetzung in den 27 Mitgliedstaaten. In zahlreichen Sitzungen der Kommission mit den Vertretern der Mitgliedstaaten habe sie aber feststellen können, dass die Mitgliedstaaten sehr bemüht seien, eng zusammenzuarbeiten und sicherzustellen, dass keine Wettbewerbsverzerrungen durch uneinheitliche Anwendung entstünden. Dennoch könne es bei Detailfragen im Einzelfall zu unterschiedlichen Auslegungen kommen. Da sich aber die Mitgliedstaaten untereinander sehr oft trafen und auch die Kommission zahlreichen Veranstaltungen anbreite, hoffe *Frau Dr. Aigner*, dass es beim AEO nicht zu unterschiedlichen Auslegungen und Anwendungen kommen werde. Auf Ebene der TAXUD gebe es ein „helpdesk“, über das sich die Verwaltungen der Mitgliedstaaten austauschen könnten und das einen einheitlichen Wissensstand gewährleisten solle. Bei Befürchtungen von Unternehmen, insbesondere den Kleineren, die Voraussetzungen nicht erfüllen zu können, sollten diese zunächst die Handelskammer oder die Zollbehörde kontaktieren, bevor verzweifelte Maßnahmen ergriffen würden oder bevor der AEO vielleicht sogar gar nicht beantragt würde.

Frau Dr. Aigner betonte, dass die Erlangung des AEO-Status kein Ding der Unmöglichkeit sei – auch früher hätten Unternehmen schon bestimmte Sicherheitsmaßnahmen umsetzen müssen. Sie sei sich sicher, dass es für jedes Unternehmen eine Lösung geben werde.

Ab Oktober 2007 werde die Kommission ein „e-learnig“-Tool zum AEO in den Sprachen Deutsch, Englisch und Französisch veröffentlichen. Dieses werde den Mitgliedstaaten zur Weiterentwicklung zur Verfügung gestellt, sodass z.B. Informationen zu den nationalen Besonderheiten eingegeben werden können – hierbei handle es sich aber nicht um nationale Zusatzkriterien. Dieses Tool stünde dann allen Wirtschaftsbeteiligten gratis im Internet zu Verfügung.

Eingehend auf den Vortrag von *Herrn Ehmcke* stellte *Frau Dr. Aigner* nachdrücklich klar, dass die Leitlinien ein Instrument zur gleichen Auslegung in den Mitgliedstaaten seien und keine zusätzliche Gesetzgebung oder gar Änderung des ZK oder der ZK-DVO. Der erste Teil der Leitlinien enthalte Erklärungen und Beispiele um dem Antragsteller Hilfestellung zu geben und auch um dem Zoll die Prüfung zu erleichtern. Der zweite Teil der Leitlinien enthalte eine Fragenliste, die sowohl den Wirtschaftsbeteiligten als auch dem Zoll dienen solle. Der Wirtschaftsbeteiligte solle hier anhand von Fragen erkennen können, ob er die Voraussetzungen nicht ohnehin schon erfülle.

Das Hauptziel sei die gegenseitige Anerkennung von AEO und C-TPAT. Einigung bestehe bislang darüber, dass auf dem Papier die gleichen Voraussetzungen verlangt würden. Es gebe Pilotprojekte, um die Praxis der Prüfungen zu vergleichen. *Frau Dr. Aigner* merkte an, dass es bei den Voraussetzungen keine Unterschiede gebe, lediglich der Ansatzpunkt sei wahrscheinlich anders: der AEO stelle auf ein Gesamtkonzept ab, das C-TPAT lediglich auf Sicherheit.

Die USA befürchte, dass nicht alle Mitgliedstaaten einheitlich umsetzen würden. Daher sei es wichtig, dass alle – sowohl Kommission, Mitgliedstaaten und auch die Wirtschaft – zusammen versuchten, dieses falsche Bild zu entkräften. Dafür sei ein einheitliches Auftreten notwendig. Die Kommission glaube an eine gegenseitige Anerkennung. Zum jetzigen Zeitpunkt gebe es in den USA ausfuhrseitig noch nichts, der Druck der amerikanischen Wirtschaft, der WCO und auch von anderen Staaten auf die USA sei jedoch stark genug.

Auch China sei an einer Umsetzung des SAFE Framework interessiert. Auf Dauer werde hier eine gegenseitige Anerkennung von der EG und China angestrebt, jedoch liefen die Verhandlungen noch und es sei noch kein konkretes Ergebnis erzielt worden. In China sei zunächst ein System zur sicheren Übertragung von Daten erforderlich. Es sei nicht möglich, heute das Ziel einer gegenseitigen Anerkennung zu beschließen und in einem halben Jahr ein fertiges Produkt präsentieren zu können.

Mit der Schweiz und auch mit Norwegen würden Verhandlungen zur gegenseitigen Anerkennung der Kontrollergebnisse aufgenommen. Hier müsse bis zum 1.7.2009 eine Lösung gefunden werden. Grundbedingung seien ähnliche Sicherheitsmaßnahmen, die zu gleichen Sicherheitsniveaus führen würden. Auch hierfür sei der Austausch von Risikoinformationen notwendig und daher der Datenschutz sehr wichtig. Beidseitiges Vertrauen müsse somit bestehen. Verhandlungen seien notwendig um sicherzustellen, dass die Ängste der Wirtschaft hinsichtlich der Verpflichtung zur Voranmeldung einerseits und hinsichtlich des Datenschutzes beim Austausch von

Risikoinformationen andererseits berücksichtigt würden. Durch den Wegfall der Verdoppelung der Kontrollen an den Grenzen würden die Verfahren beschleunigt – dies mache aber zugleich auch eine Vorabmeldung bei der Ausfuhr notwendig, damit die Daten auch für die weiteren Verfahren vorhanden seien.

II. Statement: *Frau Dr. Annegret Rohloff* (Bundesministerium der Finanzen, Bonn)

Frau Dr. Rohloff nahm Stellung zu der Frage, wie die deutschen Behörden mit der erwarteten hohen Anzahl von ca. 40.000 AEO-Anträgen umgehen werden. Ziel sei es, den Aufwand sowohl in der Verwaltung als auch beim Wirtschaftsbeteiligten so gering wie möglich zu halten. Zunächst fände daher ein dezentrales Bewilligungsverfahren Anwendung, d.h. die Anträge würden bei den jeweils zuständigen Hauptzollämtern angenommen werden, wodurch sich das BMF auch eine Verfahrenserleichterung erhoffe. Eine weitere Verfahrenserleichterung für die Verwaltung solle der Rückgriff auf vorhandene Daten und Informationen des Antragstellers sein, wie z.B. bestehende Zertifikate nach ISO, sodass keine doppelte Prüfung durchgeführt werde. Dadurch erhoffe sich das BMF, dass die deutschen Behörden die Prüfung in den zur Verfügung stehenden 300 Tagen durchführen könnten. Von Seiten des BMF werde versucht, den AEO in die bestehende Verwaltungsorganisation einzubauen. Im Hauptzollamt werde das Sachgebiet B zuständig sein, welches auch bisher für Bewilligungen zuständig sei. Die anderen Sachgebiete, insbesondere der Prüfungsdienst und auch die Straf- und Bußgeldstellen, würden mit einbezogen, sofern sie Informationen liefern könnten.

Die Zollbeamten würden zurzeit in Lehrgängen auf die neuen Aufgaben vorbereitet. Diesbezüglich werde es auch eine Dienstbesprechung geben. Zusätzlich werde derzeit von deutscher Seite ein „e-learning“ Programm erarbeitet, was auf die besonderen Bedürfnisse in der deutschen Verwaltungsorganisation einginge.

Frau Dr. Rohloff berichtete von ihrer Teilnahme am Pilotprojekt zur gegenseitigen Anerkennung von AEO und C-TPAT mit den USA. Dabei stellte sie fest, dass die Ansätze der verschiedenen Mitgliedstaaten zur Prüfung der Voraussetzungen identisch seien und dass keine uneinheitliche Anwendung in den verschiedenen Mitgliedstaaten absehbar sei. Aufgrund der Leitlinien, verschiedenen Austauschforen und des „Help-desks“ sei sie recht optimistisch, dass innerhalb Europas eine gewisse Kohärenz erreicht werde und entgegnete so der Kritik, dass die Vorschriften in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewendet werden würden.

III. Statement: *Frau Dr. Bettina Vogl-Lang* (Bundesministerium für Finanzen, Wien)

Frau Dr. Vogl-Lang berichtete über den Stand der Vorbereitungen in der österreichischen Zollverwaltung, die sich genauso wie die Wirtschaftsbeteiligten in den Vorbereitungen auf den AEO befänden. Sie rechnete mit ca. 800 bis 1.000 Anträgen auf Erteilung des AEO und bemerkte, dass die Zahl noch steigen könne, wenn große Unternehmen Druck auf Zulieferer ausübten, sodass auch kleinere Unternehmen Interesse am AEO bekämen. Die Verwaltung versuche hier jedoch zu dämpfen und fordere die Unternehmen auf, genau zu überlegen, ob der AEO wirklich gebraucht werde. Sie sagte deutlich, dass der AEO in Österreich von Seiten der Verwaltung nicht

beworben werde. Grund hierfür seien auch begrenzte Ressourcen der Verwaltung und die Befürchtung, dass der Aufwand, den der AEO mit sich bringt, „wie eine große Bombe einschlägt.“

Im Januar 2007 habe die österreichische Verwaltung gemeinsam mit der Wirtschaftskammer Österreichs begonnen, grundsätzliche Informationen an die Wirtschaft weiterzugeben. Auf zwei Veranstaltungen seien sie dabei auf reges Interesse gestoßen. Im Herbst 2007 käme es zu Fortsetzungen mit Dialogveranstaltungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den Teams der zuständigen Hauptzollämter, auf denen „runde Tische“ initiiert werden sollten. Auf diese Weise solle auch in Österreich die Arbeit dezentralisiert werden.

Im November 2006 habe die österreichische Zollverwaltung eine Arbeitsgruppe mit acht Unterarbeitsgruppen eingesetzt, die sich jeweils mit Teilbereichen auseinandersetzen würden. Dabei beschäftigten sich die Gruppen mit folgenden Themen:

- Gesamtkoordination und Zusammenarbeit auf EU-Ebene
- Optimaler Ablauf des Zertifizierungsprozesses
- Beteiligtenbewertung
- Organisatorische Anforderungen
- Zollkontrollen
- Erforderliche IT-Unterstützung
- Dokumentation und Risikoanalyse
- Erforderliches Qualifizierungskonzept

Diese Arbeitsgruppen hätten bereits erste Umsatzvorschläge gemacht, die auch schon von den Entscheidungsträgern im BMF abgenommen worden seien. Außerdem möchte die österreichische Verwaltung auf bestehenden Sicherheitssysteme der Unternehmen (z.B. eigene Risikomanagements, Qualitätsstandards, ISO-Zertifizierungen) aufbauen und so Doppelgleisigkeiten vermeiden sowie die eigenen Ressourcen möglichst gering halten.

Im Mai und April seien die Einschulungen mit den Schlüsselpersonalien in den Zollämtern in Österreich – ca. 180 Mitarbeiter/innen – erfolgt. Im Herbst erfolgten weitere aufgabenbezogene Schulungen und ergänzende Informationen. Zudem starteten bei allen Zollämtern Pilotierungen mit ca. 20 bis 25 freiwilligen Unternehmen aus der Wirtschaft um das AEO-Antragsverfahren durchzuspielen und die Vorabprüfungen zu erproben.

Anschließend bemerkte *Frau Dr. Vogl-Lang* zur Haltung Österreichs zum AEO, dass Österreich am liebsten nur die Version AEO-Sicherheit gehabt hätte. Die Version AEO-Verfahrensvereinfachungen werde ganz bewusst nicht beworben – es handle sich beim AEO nur um ein freiwilliges Instrument. Einen ähnlichen Weg habe Österreich in den Verhandlungen über den Modernisierten Zollkodex beschritten. Österreich würde die Kriterien des AEO auch für Verfahrensvereinfachungen übernehmen, jedoch bestünde hier Zurückhaltung aufgrund des aufwendigen Zertifizierungsprozesses im Zusammenhang mit dem AEO. Im Zollkodex würde bei vielen Verfahrenserleichterungen zwar Bezug auf den AEO und seine Kriterien genommen werden, jedoch nicht unbedingt auf den Status des AEO. Hier werde man sehen, wie die Experten im Ausschussverfahren mit dem Verweis auf die Kriterien des AEO umgehen würden.

Abschließend zeigte *Frau Dr. Vogl-Lang* die Problembereiche in Zusammenhang mit der Umsetzung aus Sicht der Praxis auf: Es werde versucht, die Anzahl der Anträge so gering wie möglich zu halten. Dabei appellierte sie an die österreichischen Unternehmen, genau zu überprüfen, ob der AEO-Status wirklich erforderlich sei. Wichtig sei für Österreich die spezielle Situation mit der Schweiz – einerseits aufgrund des gegenseitigen Warenverkehrs und andererseits, weil Österreich zu viel Bürokratie befürchtete, die dann womöglich zu Verkehrsverlagerungen aus der Schweiz auf die Straßen von Österreich und Frankreich führen könnte. Aus diesem Grunde begrüße Österreich die Verhandlungen der Kommission mit der Schweiz auf gegenseitige Anerkennung.

Der Zuwachs an Bürokratie und Formalismus sei unvermeidbar, jedoch müsse mit der Bürokratie auch entsprechend umgegangen werden. In diesem Zusammenhang forderte *Frau Dr. Vogl-Lang* die Kosten-Ressourcen-Aspekte auf Seiten der Wirtschaft aber auch der Verwaltung so gering wie möglich zu halten und auf bestehende Informationen über die Unternehmen (eigene Risikomanagements, Qualitätsstandards, ISO-Zertifizierungen) zurückzugreifen und so Doppelgleisigkeit zu vermeiden.

IV. Statement: *Herr Roland Hirt* (Eidgenössische Oberzolldirektion, Bern)

Herr Hirt berichtete über die Position der Schweiz. Die Schweiz habe bislang den „letter of intend“ zum SAFE Framework nicht unterzeichnet. Hierfür stellte er die Gründe der Schweiz dar. Einigkeit bestehe darüber, dass Sicherheit ein Bedürfnis aller sei und die globale Sicherheit ein Primärbedürfnis darstelle. Schon hier würden sich jedoch die Geister scheiden. Was könne und was solle im Bereich der Warenströme getan werden? Wie stelle die Weltgemeinschaft sicher, dass nur sichere Güter speditiert würden? Wo beginne die unnötige und kostentreibende Bürokratie? Dabei dürfe es nicht sein, dass der Zoll zum Selbstzweck mutiere.

Aus Sicht der Schweiz, so *Herr Hirt*, sei die im SAFE Framework formulierte Absicht ehrenwert und ginge in die richtige Richtung. Jedoch stelle die Schweiz hier kritisch gegenüber, dass dem „letter of intend“ keine Verbindlichkeit zukomme. Wie sollten Maßnahmen ohne Verbindlichkeit weltweit umgesetzt werden? Werde nicht eine Bürokratie aufgezo-gen, bei der die illegalen Geschäfte, um die es ginge, kaum offen-gelegt würden? Wie werde sichergestellt, dass bei der Zusammenarbeit der Zollver-waltungen die Informationen nicht widerrechtlich verwendet würden? Welche Daten seien öffentlich? Welche würden nach dem Spezialitätsprinzip, d.h. nur zu dem in einem Abkommen definierten Zweck, verwendet? Wie werde sichergestellt, dass Steuer- oder Fabrikationsgeheimnisse gewahrt blieben? Dies könne aus Sicht der Schweiz nur in einer verbindlichen Form gewährleistet werden.

Für die schweizerische Zollverwaltung stehe der Nutzen des Systems der Vorausan-meldung seit Jahren außer Frage. Vorausanmeldungen seien ein Mittel zur Verbesse-rung der Risikoanalyse und zur Beschleunigung der Zollabfertigung. Das schweizeri-sche Zollgesetz, das am 1.5.2007 in Kraft getreten sei, sehe ein solches Verfahren ausdrücklich vor. Die Schweiz lasse sogar elektronische Freigabe vor Gestellung zu, der hoheitliche Akt der Annahme werde also durch eine Maschine vollzogen. Aber *Herr Hirt* erwähnte, dass eine generelle Verpflichtung zur Vorausanmeldung proble-matisch sei, nicht zuletzt für die Schweiz. Die Schweiz liege mitten in Europa und sei

mit den Nachbarstaaten eng verflochten. Also brauche sie Vereinfachungen, auch nach dem SAFE Framework. Das Land Baden-Württemberg habe für die Schweiz ungefähr die gleiche wirtschaftliche Bedeutung wie die USA. Das Fehlen von Ausnahmebestimmungen im SAFE Framework sei daher für die Schweiz nicht akzeptabel.

Die Containerverkehre ließen sich nicht ohne Weiteres vergleichen. Eine Abwicklung über die gleichen Prozesse sei vermutlich nicht ohne Weiteres möglich. Die Schweiz habe daher seit Jahrzehnten Grenzabkommen mit den Nachbarn, deren Vereinfachungen nicht infrage gestellt werden dürften. Man könne ja auch nicht behaupten, dass die Verkehre zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft in der Vergangenheit unsicher gewesen seien. *Herr Hirt* betonte, dass dies Anlass zum Nachdenken geben sollte.

Bei der Risikoanalyse sei ein internationaler Standard zu begrüßen. Dieser Standard dürfe jedoch nicht so weit gehen, dass die Unternehmen im Voraus ausrechnen könnten, wer wann wie interveniere.

Herr Hirt stellte zusammenfassend klar, dass die Schweiz dem SAFE Framework inklusive dem AEO auf globaler Ebene solange kritisch gegenüber stehe, wie dem SAFE Framework keine Verbindlichkeit zukäme. Beim jetzigen Konzept bestünden zu viele Unbekannte. Anders sei die Situation im Bereich des innergemeinschaftlichen Verkehrs bzw. dem Verkehr zwischen der Schweiz und der Gemeinschaft.

Ein europäischer Sicherheitsraum lasse sich nur unter Einbeziehung der Schweiz sinnvoll realisieren, nicht zuletzt mit Blick auf den Transitverkehr der Gemeinschaft durch die Schweiz. Schon heute würden 26 Mio. t Güter – das seien 2.500 Eisenbahnwaggons und 3.200 Lkws täglich – im Transit transportiert. Die Tendenz sei steigend, wobei die Schweiz eine Verlagerung auf die Bahn anstrebe. Eine enge Zusammenarbeit von Gemeinschaft und Schweiz sei daher ein „muss“. Man müsse genau schauen, wie man NCTS im Bereich des Bahnverkehrs baue. Im Ergebnis dürfe die Verlagerungspolitik Straße zu Bahn nicht negativ von Zollmaßnahmen beeinflusst werden, die dann womöglich Umwegverkehre zur Folge hätten.

Zum AEO im Kontext der Verordnung (EG) Nr. 648/2005 führte *Herr Hirt* aus, dass die Schweiz diesen Prozess schon lange begleite und ausrechne, was der AEO für die Schweiz bedeuten würde. Das Problem sei jedoch, dass schweizerische AEOs nur bei Vorliegen eines bilateralen Vertrags registriert werden könnten. Art. 5a Abs. 2 letzter Anstrich ZK sehe dies entsprechend vor. Die Schweiz müsse dann auch vergleichbare Standards anbieten und im nationalen Recht verankern, damit überhaupt eine Gleichwertigkeit im Bereich AEO und Risikoanalyse möglich sei. Dafür seien bereits die ersten Vorarbeiten geleistet worden und *Herr Hirt* hoffte, noch vor den Sommerferien 2007 zu einer ersten Verhandlungsrunde mit der Kommission zusammenkommen zu können. Er sei sich sicher, dass dies ein Weg in eine gute Zukunft sei.

Zudem meinte *Herr Hirt*, dass bestehende Vereinfachungen bei der Umsetzung des AEO – genau wie in Deutschland – nicht erneut überprüft werden müssten. Zum Abschluss warf *Herr Hirt* noch einen Blick auf den Modernisierten Zollkodex. Stichworte wie „central clearance“ stünden hier zur Diskussion. Auch hier sei die Kreation von attraktiven Zollverfahren zum Wohle der Volkswirtschaft in der Schweiz und in der Gemeinschaft möglich. Die Integration von Ausfuhrdaten in Einfuhrdaten sei dabei für die Schweiz kein Fremdwort. Die Schwierigkeit würde darin liegen, dass zwei Zollgebiete mit unterschiedlicher Außenwirtschaftspolitik bestünden, sodass

ungeklärt sei, welche Daten zur Verfügung gestellt würden. Wenn es jedoch für beide Parteien zum Wohle wäre, könne auch hier eine Lösung gefunden werden. Für eine solche Lösung sei jedoch noch auf beiden Seiten politische Überzeugungsarbeit zu leisten.

V. Statement: Herr Prof. Dr. Wieslaw Czyzowicz (Warschau)

Prof. Dr. Czyzowicz teilte seine Beobachtungen zum AEO aus unabhängiger Sicht mit. Zunächst warf er die grundlegende Frage auf, was der AEO eigentlich bedeute. Sei es nur eine politische, ideologische Idee oder ein praktikables Konzept? Für wen wäre ein solches Konzept praktikabel? Zur Beantwortung müsse man zu dem Zeitpunkt der Entstehung des Konzepts zurückgehen. *Prof. Dr. Czyzowicz* erinnere sich an den Start der Diskussion nach dem 11.9.2001. Das Konzept des AEO sei die Antwort der EU auf die Fragen gewesen, die nach den ersten amerikanischen Sicherheitsinitiativen (C-TPAT etc.) aufgekomen seien.

Es habe politischen Druck gegeben, eine Lösung auf diese internationalen Fragen zu finden. Die Idee des AEO sei dann unter diesen Umständen geboren worden.

Dabei sei man von einer Bedrohung durch den internationalen Terrorismus für die Staaten bzw. die EU ausgegangen. *Prof. Dr. Czyzowicz* betonte, dass der internationale Terrorismus zum damaligen Zeitpunkt kein Problem für die Wirtschaft gewesen sei. Schritt für Schritt sei der Art. 5a mit dem AEO in den Zollkodex eingefügt worden, genau wie auch in Art. 15 des Modernisierten Zollkodex. Zusätzlich sei nach dem SAFE Framework die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 hinzugekommen. Dabei sei es den Staaten um die Sicherheit in der Gesellschaft gegangen.

Die Frage nach der Beteiligung der Wirtschaft sei dabei missverstanden worden.

Die Wirtschaft und Vertreter des Zolls hätten jahrelang aneinander vorbeigeredet. *Prof. Dr. Czyzowicz* erinnere sich jedoch an die politische Notwendigkeit, das Paradigma des Zolls am Ende des 20. Jahrhunderts und zu Beginn des 21. Jahrhunderts von Vereinfachungen des Handels zur Gewährleistung einer sicheren Handelskette zu ändern.

Mit Erlass der Verordnung (EG) Nr. 648/2005, die die ersten Anforderungen an die Unternehmen zur Erlangung des AEO enthalten habe, habe sich die Diskussion gedreht. Von diesem Zeitpunkt an sei diskutiert worden, wie es möglich sei, die Auflagen zu erfüllen. Auf der einen Seite stünde die Vereinfachung und Förderung des internationalen Handels und auf der anderen Seite die Pflicht, die geforderten Kontrollen durchzuführen.

Die Frage nach der Verantwortlichkeit sei der Wirtschaft zugeschoben worden. Die nächste Frage sei jedoch, wer die Kosten tragen würde. Hieraus sei eine Diskussion bis in die kleinsten Details der Anforderungen entstanden, bei der viele Probleme insbesondere unter Berücksichtigung der Leitlinien – deutlich geworden seien.

Anschließend berichtete *Prof. Dr. Czyzowicz* von seinen Beobachtungen zu diesem Bereich in Polen. Die polnischen Behörden hätten mit der Umsetzung des AEO begonnen. Er betonte, dass es zuvor nur minimale Beziehungen zwischen Wirtschaft und Zollbehörden in Polen gegeben habe. Nun biete die polnische Zollverwaltung Seminare und Workshops zum AEO an und habe auch umfassende Informationen im Internet veröffentlicht. Bislang hätten 3 Seminare stattgefunden, die überraschender-

weise auf reges Interesse gestoßen seien. Jedoch rechne man in Polen mit vielleicht 30 Anträgen von den am internationalen Handel beteiligten Unternehmen, immerhin ungefähr 30.000.

Eine Erklärung hierfür sei notwendig: Zunächst erfordere der AEO einen hohen bürokratischen Aufwand. Für das AEO-Zertifikat Sicherheit sei unklar, welche Anforderungen erfüllt werden müssten. Das gelte auch für die Grundbücher und die Buchführung sowie viele andere Bereiche. Obwohl die polnische Ostgrenze die längste Grenze innerhalb der EU sei und Polen die größten Grenzübergänge in Richtung Osten habe, sei Polen ein Transitland, weil der polnische Außenhandel zu über 80% innergemeinschaftlich und mit den EFTA-Staaten vollzogen würde. Von den 30.000 Unternehmen gebe es nur eine sehr kleine Anzahl, die mit anderen Staaten Handel betreiben würde.

Man müsse zwischen großen, mittleren und kleinen Unternehmen unterscheiden. Die Seminare und Workshops hätten ihm gezeigt, dass in erster Linie die großen Exportunternehmen am AEO interessiert seien. Die kleinen und mittleren Unternehmen wüssten jedoch nicht wie die Anforderungen zu erfüllen seien und wie neue Ausstattungen und ständige Personalschulungen zu bezahlen seien. Zudem bestünden viele weitere Bedenken.

Prof. Dr. Czyzowicz stellte zusammenfassend klar, dass in Polen zum jetzigen Zeitpunkt nur geringes Interesse am AEO seitens der Wirtschaft bestünde. Insbesondere stelle der AEO kleinere und mittlere Unternehmen vor große praktische Probleme. Er könne auch keine Zukunftsprognose geben. Die Annäherung der Zollbehörden an die Wirtschaft sowie derzeitigen Beobachtungen und das Feedback der Wirtschaft aus einem gestarteten Pilotprojekt führe zu einer genaueren Betrachtung der gestellten Anforderungen. Wie sich die Verordnung (EG) Nr. 648/2005 in der Praxis zeigen werde, bliebe abzuwarten. Die Mitgliedstaaten müssten dabei einheitlich handeln. Hierhin sei es jedoch noch ein weiter Weg.

VI. Statement: *Frau Michèle Petitgenet* (ODASCE, Paris)

Frau Petitgenet hob zunächst die Übereinstimmung in der Zusammenarbeit der Zollverwaltungen der Mitgliedsländer der EU mit sicheren Drittländern hervor. Sie sei notwendig, um Vertrauen in den noch unzulänglichen Rahmen der Sicherheit der logistischen Lieferkette zu schaffen. Dazu sei im Drittlandswarenverkehr noch Vieles zu bedenken und in der Praxis umzusetzen. Auch der Zugang zum Status des AEO lasse Fragen offen. Ihr Statement enthielt einen umfangreichen Fragenkatalog.

Auf Frankreich bezogen die Fragestellung: Haben die Zöllner die Möglichkeit, die „Audits“ – Prüfungen – in Angriff zu nehmen und die Kapazität wirksamer Kontrollen? Sind Verstärkungen vorgesehen? Offene Fragen, dazu die allgemeine Aussage: Soweit die Länder unterschiedlich verfahren, sei eine Harmonisierung nicht möglich.

Im Einzelnen sprach *Petitgenet* die Verbindung der Incoterms ICC2000 mit der „chaîne logistique“ an. Unternehmen seien mit einer Fülle von Vorschriften konfrontiert. Was, falls ein Land den AEO nicht einführe? Welche Druckmittel oder Ratschläge habe die Kommission? Fragen über Fragen! Es gelte die allgemeine Sicherheit und Sicherheit in der Lieferkette zu beachten. Bei der Container-Sicherheit liege das Problem in der Umsetzung.

In einem Schema mit der Titelbezeichnung „Sécurité et Simplification de la Chaîne logistique à travers les statuts O.E.A., les contrats et la reconnaissance mutuelle“ („Sicherheit und Vereinfachung der Logistikkette durch die Status AEO, die Verträge und die gegenseitige Anerkennung“) zeigte Petitgenet abschließend die maßgebenden Inhalte und Regeln für den AEO-Status mit den Verantwortlichen des Zolls und der Verkehrswirtschaft auf – bezogen auf die Gemeinschaft und Drittländer im Schiffs-, Luft- und Straßenverkehr.

VII. Statement: *Herr Graham Bartlett (SITPRO, London)*

Herr Bartlett sprach über die Einführung der Instruktionen zum AEO im Vereinigten Königreich. Es stehe außer Frage, dass einzelne Nationen das Hoheitsrecht hätten und auch hätten müssen, seine Bürger vor der Bedrohung des Terrorismus zu beschützen. Es stehe hingegen außer Frage, dass die Maßnahmen hierfür verhältnismäßig seien sollen und keine bedeutenden negativen Auswirkungen auf den rechtmäßigen Handel haben sollen. Denn dieser rechtmäßige Handel trage die Konsequenzen der Gesetzgebung zum Wohle der Sicherheit. SITPRO habe diese Entwicklung die letzten Jahre beobachtet und dargelegt, dass gerade die Prozesse, die der „trade facilitation“ dienen auch zu Sicherheitszwecken verwendet werden könnten – insbesondere dort, wo das Risiko beurteilt werden müsse. Die Beeinträchtigung des Handels solle hier selektiv sein und auf dieser Risikobeurteilung beruhen und dabei auf ein Minimum reduziert sein. Es sei Tatsache, dass diese Eingriffe Transaktionskosten verursachten. Ein Großteil dieser zusätzlichen Kosten falle auf die Unternehmen und wirke sich in Form eines Dominoeffekts auf die Verbraucherpreise und die Wettbewerbsfähigkeit aus. Das SAFE Framework sei hilfreich. Es begründe die Annahme, dass Sicherheit und Vereinfachung zusammengehörten. Dennoch liege hier der „Teufel im Detail“. Insbesondere bei der Art und Weise wie das SAFE Framework in den Staaten umgesetzt werde und wie es anschließend in der Praxis angewendet werde. Auf jeder Ebene sei eine Differenz von individueller Interpretation in der Praxis absehbar. All zu oft sei der Fokus auf nationaler Ebene gerichtet auf die Sicherheit – der Aspekt der „trade facilitation“ würde dann oft übersehen. Vereinfachungen seien dabei als Belohnung für Wirtschaftsbeteiligte zu sehen, die in die Sicherheit der Lieferkette investierten und AEO würden. Das SAFE Framework sehe in der Tat vor, dass AEOs weitreichende Vorteile bekämen. In Wirklichkeit schienen diese weitreichenden Vorteile für die Unternehmen allerdings äußerst dünn gesät zu sein. Viele Unternehmen würden schon jetzt die vom SAFE Framework vorgeschlagenen Zollvereinfachungen genießen und würden nun mit der Aussicht zurückgelassen, investieren zu müssen um das Abzeichen zu erlangen, das der Markt fordere.

In der EU würden Wirtschaftsbeteiligte, die nicht AEO seien, ihre bestehenden Vereinfachungen verlieren, obwohl sie eine gute Erfolgsgeschichte aufwiesen, weil die derzeitige Version des Modernisierten Zollkodex Vereinfachungen nur für AEO-Inhaber vorsehe.

SITPRO sei der festen Überzeugung, dass der einzige Vorteil für die meisten Unternehmen in der gegenseitigen Anerkennung des AEO liege. So würde Sicherheit und „trade facilitation“ geschaffen.

Für die Staaten sei es eher möglich, bilaterale Verträge mit ihren Haupthandelspartnern abzuschließen, so wie es die EU derzeit mit den USA und China bereits unter-

nehme. Damit gegenseitige Anerkennung funktioniere, bedürfe es zunächst des Vertrauens zwischen den Zollbehörden der Beteiligten, sodass Informationen übermittelt werden könnten und Risikobewertungen geteilt und nicht verdoppelt würden. Des Weiteren müsse die Anwendung des SAFE Framework ausreichend beständig und einheitlich sein, sodass den unterzeichnenden Staaten die Akzeptanz leichter fiele.

In den USA werde keine Exportinformation bereitgestellt. Sie verfolge einen anderen Ansatz, der eine klare Demonstration sei, wie nationale Abweichungen bei der Umsetzung des SAFE Frameworks eine hinderliche Erweiterung bei der Schaffung von gegenseitiger Anerkennung darstellten. SITPRO habe hier Bedenken.

Daher sei es äußerst wichtig, dass – wenn die WCO die Leitlinie zum AEO als ein Teil in das SAFE Framework übernehme – der Satz *„This document also allows fully inclusion of supplemental national criteria, that may be required by any given customs administration“* in der Einleitung gestrichen werde.

Das SAFE Framework erkenne an, dass der Datenfluss zwischen den Zollbehörden wichtig sei für die Risikobeurteilung. Das bringe zum Ausdruck, dass der Zoll Maßnahmen begehren und Abläufe einführen müsse, die die Eingabe der geforderten Informationen für Zollgenehmigungen zusammenführten und rationalisierten um den Handel zu vereinfachen und riskantes Frachtgut rechtzeitig zu identifizieren. SITPRO unterstütze die Ansicht, dass Zollsysteme unter Einbeziehung von internationalen Standards aufgebaut werden sollten, die nicht nur einen ununterbrochenen Datentransfer ermöglichten, sondern auch ein allgemeines Datenmodell schafften. SITPRO unterstütze in dieser Hinsicht und arbeite an der Einrichtung von UNEDocs als bevorzugten Standard. Auch arbeite SITPRO an der Harmonisierung des WCO-Datenmodells und der UNEDocs, damit Gleichheit geschaffen werde und geholfen werde, eine weitere sichere Einrichtung zur lückenlosen Einbindung von wirtschaftlichen Verfahren und Datenflüssen in die globale Handelskette zu verwirklichen.

SITPRO sei zudem der Auffassung, dass ein breiter Gebrauch der UNEDocs als ein Baustein für die Einrichtung eines globalen Netzwerkes des internationalen Handels diene. Dies würde den internationalen Datentransfer zwischen den Zollbehörden untereinander und mit anderen Grenzkontrollbehörden vereinfachen. Dennoch dürften die Vorteile des „single-window“ Konzepts nicht unterbewertet werden. Wenn Handelsdaten nur einmal eingereicht werden müssten, würden die Kosten für die Wirtschaftsbeteiligten gesenkt, was sich direkt positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirke.

VII. Statement: Herr Godfried Smit (EVO, Amsterdam)

Herr Smit erläuterte die Durchführung des AEO in den Niederlanden. Im Jahre 2004 habe sich der große Einfluss des Konzeptes des AEO auf den Zoll und auf die Wirtschaft abgezeichnet. Zur Unterstützung der Einführung des AEO sei schon im gleichen Jahr eine Arbeitsgruppe mit Vertretern verschiedener Interessensverbände gebildet worden, die seitdem intensiv zusammenarbeite. Ende des Jahres 2005 habe die nationale Zollbehörde 10 Unternehmen für die Teilnahme an einem Pilotprojekt ausgewählt, ohne dabei die Arbeitsgruppe bei der Auswahl um Rat zu fragen. Es sei darauf geachtet worden, dass alle Glieder der Logistikkette in das Pilotprojekt aufgenommen wurden. Das Pilotprojekt habe sich dann zum größten Teil auf die Ausfuhr konzentriert. Das Ergebnis dieses Pilotprojekts sei die Erkenntnis gewesen, dass die

Kenntnisse der Zollbehörden über die Sicherheit sehr beschränkt seien. Auch innerhalb der Unternehmen habe zwischen den Verantwortlichen für Zoll und den Verantwortlichen für Sicherheit nicht immer Einigkeit vorgeherrscht. Die Zeit, die für den kompletten Durchlauf des Verfahrens, vom Antrag bis zur Verleihung des Zertifikats, gebraucht worden wäre, sei recht lang gewesen – ungefähr 5 Monate.

Im Jahre 2006 habe ein zweites Pilotprojekt begonnen. Diesmal hätten die in der Arbeitsgruppe vertretenen Verbände jedoch die Möglichkeit gehabt, zu kandidieren. Schon nach wenigen Wochen hätten sich 200 Kandidaten gemeldet, aus denen von der niederländischen Zollverwaltung 15 Unternehmen ausgewählt worden seien. Ein Auswahlkriterium sei dabei gewesen, dass Unternehmen aus jeder der 12 niederländischen Provinzen vertreten sein sollten. Die fachliche Leitung habe mittlerweile das Finanzministerium, das eine andere Sicht auf die Durchführung des AEO entwickelt habe.

Schon seit längerer Zeit sei außerhalb des Bereich Zoll- und Verbrauchsteuern für Großunternehmen eine neue Kontrollmethode mit dem Namen „horizontale Kontrolle“ entwickelt worden. Diese neue Kontrollmethode schließe betriebseigene Kontrollen in das gesamte Kontrollsystem ein. Die Kernbegriffe dieser Methode seien Zusammenarbeit und Vertrauen. Diese Methode sei, laut Finanzministerium, auch bei der Durchführung des AEO zu verwenden. In der Praxis bedeute dies eine tiefgehende Selbstanalyse der Zoll- und Sicherheitslage innerhalb des Unternehmens. Bestehende Zertifikate spielten also eine wichtige Rolle. Diese Analyse würde bei einer noch zu errichtenden Zentralstelle des Zolls deponiert, würde aber im Vornherein nicht tiefgehend kontrolliert werden. Es gebe also keine Betriebsprüfung. Diese Methode beziehe sich nur auf Unternehmen, mit denen der Zoll bereits eine gute Beziehung unterhalte. Die Gespräche über die Selbstanalyse würden dabei, so weit wie möglich, mit Wirtschaftsverbänden und Zertifikatsorganisationen auf zentraler Ebene geführt. Die Leitlinien würden dabei offensichtlich nur eine begrenzte Rolle spielen. Die Gefühle über eine derartige Vorgehensweise seien gemischt. Einerseits werde das Vertrauen, das die niederländische Zollverwaltung den Unternehmen entgegenbrächte sehr geschätzt; es bestünde ein beidseitiges Interesse an einer sicheren Gesellschaft. Andererseits lege diese Methode den Angestellten, die sich mit der Selbstanalyse befassten, eine große Verantwortung auf. Der ZK und auch die Richtlinien ließen viel Platz für Interpretation. *Herr Smit* bemerkte, dass die Richtlinien sich besser für die erste Stufe des COMPACT-Modells als für eine Endphase eigneten. Angeblich lasse das niederländische Modell der Selbstanalyse mehr Möglichkeiten für die eigene Risikomessung zu. Vertrauen im Vornherein könne auch später noch zu strikten Handhabungen und Maßnahmen seitens der niederländischen Zollverwaltung führen. Wenn ein Unternehmen beispielsweise die Sicherheitsmaßnahmen nach Meinung des Zolls nicht einwandfrei durchgeführt habe, könnten diesen Unternehmen bei Kontrollen durch den Zoll strenge Sanktionen im Nachhinein auferlegt werde. Die Rechtssicherheit in der vorgestellten Vorgehensweise werde natürlich beschränkter sein als im COMPACT-Modell. Im COMPACT-Modell hätten sich Zolladministration und Unternehmen über die Maßnahmen geeinigt, die im Rahmen des AEO-Status notwendig seien – bei der horizontalen Kontrolle sei dies nicht erforderlich. Die horizontale Kontrolle könnte dazu führen, dass insbesondere die kleineren und mittleren Unternehmen nicht mehr die kostenfreie Unterstützung durch die Zollbehörden einfordern könnten, sondern sich an Berater wenden müssten. Eine solche Unterstützung durch

Berater sei teuer, weil diese kein Interesse an einer kostengünstigen Lösung hätten. In der Steuerwissenschaft werde oft das Recht auf Kontrolle erwähnt. Dieses Recht könne eine gesunde Beziehung zwischen Behörden und Unternehmen gewährleisten und zu mehr Rechtssicherheit der Unternehmen beitragen. Die geplante Vorgehensweise kenne dieses Recht auf Kontrolle offensichtlich nicht oder nur in eingeschränkter Weise. Ein weiteres und politisch sehr sensibles Problem sei die Anerkennung des ohne die Kontrolle des Zolls erteilten Zertifikats. *Herr Smit* ist der Auffassung, dass die niederländischen Zollbehörden daher international deutlich machen sollten, dass die Qualität des AEO-Status auch bei der niederländischen Vorgehensweise gewährleistet sei.

Herr Smit fasste zusammen, dass die Zusammenarbeit mit dem niederländischen Zoll sehr intensiv und offen sei. Die gewählten Aussichtspunkte seien im Prinzip positiv zu deuten, unter der Voraussetzung, dass die Probleme mit der Anerkennung der niederländischen Methode, mit der Rechtsicherheit, mit dem Recht auf Kontrollen und mit den hohen Kosten der Berater gelöst werden könnten.

VIII. Statement: *Herr Zhaokang Jiang* (Sandler, Travis & Rosenberg, Peking und Washington D.C.)

Zu Beginn merkte *Herr Jiang* an, dass es, um über China sprechen zu können, zunächst einer Umschreibung Chinas bedürfe. *Herr Jiang* zitierte dabei aus dem Buch „*China: The Balance Sheet*“. Das Buch bezeichne China als Land voller verwirrender und kontroverser Widersprüche. Dabei berücksichtige es jedoch verschiedene Fakten. Gemessen am BIP habe China die weltweit viertgrößte Wirtschaft. Gemessen am BIP je Einwohner stehe China jedoch nur auf Platz 100, sodass China ein armes Land sei. China habe jährlich ungefähr 800.000 Hochschulabsolventen im Bereich der Ingenieurwissenschaften, aber insgesamt nur 120.000 Anwälte. China habe wenige modernisierte Städte, wie z.B. Peking, Guangzhon oder Shanghai, und viele rückständige Gebiete, die sich in den letzten 50 Jahren nicht verändert hätten.

Mit dem rasanten Anstieg des internationalen Handels habe auch die Einhaltung der Zollvorschriften an Bedeutung gewonnen. Dies beinhalte laut *Herrn Jiang* die Sicherheit der Handelskette, den Schutz des Fiskalinteresses des Staates und andere Grundbestandteile wie z.B. der wirksame Schutz von geistigem Eigentum durch den Zoll an den Grenzen sowie „trade facilitation“.

In den vergangenen Jahren hätten die chinesische Regierung und der chinesische Zoll intensiv am Projekt der sicheren Handelskette gearbeitet. China sei eines der ersten Länder gewesen, die das SAFE Framework unterzeichnet hätten und habe mit den amerikanischen Zollbehörden am CSI Projekt gearbeitet. Vor kurzem habe die chinesische Regierung mit der Umsetzung der Regeln für das „port-project“ mit der amerikanischen Regierung begonnen. China akzeptiere jedoch nicht die Anforderung der Bewertung durch C-TPAT seitens der amerikanischen Regierung. Nachdem China das SAFE Framework unterzeichnet habe, habe China auch das „Supply Chain Security Cooperation Agreement“ mit der EU unterzeichnet, das die Absicht enthalte, ein Pilotprojekt unter der Beteiligung von China, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich einzuführen. Dieses Projekt werde voraussichtlich im Oktober 2007 umgesetzt und enthalte den Austausch von Daten, „smart-box-container“ sowie die

gegenseitige Anerkennung einiger Punkte. Hongkong habe die Absicht, auch an diesem Pilotprojekt teilzunehmen.

China habe im letzten Jahr das revidierte Kyoto-Protokoll akzeptiert und der chinesische Zoll habe einen hohen Betrag in die Automatisierungssysteme des Zolls in den einzelnen Gebieten investiert. So seien viele Schwierigkeiten für die Wirtschaft beseitigt. In einigen Häfen seien sogar 24/7-Programme eingeführt worden, die es ermöglichten, mitten in der Nacht die Zollerklärungen abzugeben. Dies seien Maßnahmen zur Umsetzung der „Supply Chain Security“ und der „trade facilitation“.

Der Teufel liege auch hier im Detail. In China sei der Verwaltungsvollzug sehr wichtig. Technische Probleme müssten jedoch angegangen werden. Der chinesische Zoll habe noch keine mit C-TPAT oder AEO vergleichbaren Programme.

Die Umsetzung des AEO in China sei eine sehr schwierige technische Frage. Risikobewertung und Risikomanagement seien ein anderes Beispiel. Dabei warf er die Frage auf, was die Indikatoren für das Risikomanagement seien und welches System dabei genutzt werden könne?

Zusammenfassend machte *Herr Jiang* noch einmal deutlich, dass in China Programme für die „Supply Chain Security“ und für „trade facilitation“ dringend gebraucht würden.

IX. Statement: *Herr Jim Phillips* (General Motors, Detroit)

Zu Beginn stellte *Herr Bryce Blegen* Herrn *Jim Phillips* kurz vor. Er arbeite für das amerikanische Unternehmen General Motors (GM), das zu den ersten sieben Unternehmen gehört habe, die am C-TPAT Programm beteiligt waren. Herr Phillips habe eine mehr als 4-jährige Erfahrung mit dem „SAFE Framework Supply Chain Security Program“.

Herr Phillips bemerkte zu Beginn, dass er einige Dinge aus seiner Erfahrung mit dem C-TPAT Programm ansprechen wolle, die auch den AEO betreffen.

Als das C-TPAT-Programm gestartet sei, hätten Unternehmen mit guten Sicherheits- und Zollprogrammen den Anforderungen des C-TPAT ziemlich einfach gerecht werden können – ohne hohe Neuinvestitionen und ohne neuen Bedarf an Personal. Einige Unternehmen hätten sogar Wege gefunden, noch Geld zu sparen. Normalerweise seien jedoch weniger stabile Sicherheits- und Zollprogramme in den Unternehmen vorgefunden worden, sodass neue Abläufe und Verfahren eingeführt worden seien.

GM habe zu Beginn eng mit der US-Regierung und den anderen beteiligten Unternehmen zusammengearbeitet. Seit Beginn des Programms habe es Veränderungen zum Vorteil des Zolls und zum Vorteil der Wirtschaftsbeteiligten gegeben. Jedoch seien die Anforderungen immer anspruchsvoller geworden. *Herr Phillips* führte kompliziertere Kriterien und neue Anforderungen an, die erst nach Beginn des Programms erlassen worden seien, wie beispielsweise „high security seals“ an den Verschiffungen. GM glaube, dass jeder die sichere Handelskette verstehen und unterstützen solle. Niemand würde die Ereignisse des 11.9.2001 in den USA und einige Ereignisse in Europa so schnell vergessen.

Die Unterstützung durch GM über die Mindestanforderungen hinaus, fördere das nationale Grenzprogramm und die sichere Handelskette. Allerdings bestünden hin-

sichtlich C-TPAT Bedenken, dass die steigenden Kosten zur Erfüllung der Anforderungen, negative Auswirkungen haben würden. Keine Handelskette sei zu 100% ohne Risiko und es sei nicht immer einfach, weitreichende Vorteile zu finden – insbesondere für Unternehmen, die sowieso schon gute Sicherheits- und Zollprogramme hätten. Ein Schlüssel zur sicheren Handelskette sei die Technologie. Amerikanische Zollbehörden und andere Einrichtungen der Regierung testeten fortdauernd Technologie, die genutzt werden könnte, um die sichere Handelskette zu verbessern. GM unterstütze diese Tests noch bevor sie Verbindlichkeit erhielten. Die Tests sollten zeigen, dass die neue Technologie einsetzbar und kostendeckend sei für den zusätzlichen Grad an Sicherheit, den sie verschaffe. Aber es sei auch die Hoffnung von GM, dass es vielleicht eines Tages kostendeckende Technologien gebe, die dann auch tatsächlich die Anzahl der Programme und Abläufe reduzieren könnte, die für eine Versendung von Waren durchlaufen werden müssten. Diese Erfahrungen müssten bedacht werden. Die Entwicklungen in den USA hielten sich eng an denen in der WCO und sicherlich auch an denen in der EU. GM sei an verschiedenen Diskussionen zum SAFE Framework und zum AEO beteiligt. Allgemein glaube GM, dass das SAFE Framework und auch der AEO derart flexibel seien, dass es umfassend in Ländern angewendet werden könne, die neue Programme entwickelten, und auch in Ländern mit bereits bestehenden Programmen zur sicheren Handelskette. Vielleicht bestünde die Möglichkeit, dass letztgenannte Länder die Neulinge bei der Einführung des AEO betreuten. Vielleicht seien risikobezogene Anforderungen, gegenseitige Anerkennung und einige Vorteile drei der größten Gelegenheiten und der Schlüssel zum Erfolg.

Die EU habe ein Modell entwickelt, dass in allen Ländern der Gemeinschaft angewendet werden könne. Die EU arbeite bekanntlich noch an der endgültigen Fertigstellung der Leitlinien. GM begrüße diese Arbeit und rege an, zu einer Einigung über die endgültigen Einsatzmöglichkeiten und die Leitlinien zu kommen, die dann in allen Ländern angewendet werden sollten. Weiter betonte *Herr Phillips* die Wichtigkeit, einen Weg für multinationale Unternehmen zu finden, Formulare für mehrere Länder einzureichen. Derzeit stehe man vielleicht unterschiedlichen Leitlinien und Anwendungen des AEO in den Ländern gegenüber.

Das Ergebnis sei für große Unternehmen mit vielen Standorten sicherlich eine bedeutende Belastung durch den Verwaltungsaufwand, gefolgt von Besuchen durch Kontrolleure. GM unterstütze die Ausrichtung, dass die Bewerber einen Nachweis nicht erneut bringen müssten, wenn die Informationen bereits beim Zoll vorlägen. *Herr Phillips* hoffe zudem, dass bestehende Programme hinsichtlich einer gegenseitigen Anerkennung benutzt werden könnten. Hinsichtlich der drei verschiedenen Varianten des AEO-Zertifikats merkte *Herr Phillips* an, dass dies eine gute Unterteilung sei.

Obwohl es folgerichtig wäre, dass Unternehmen, die die Regeln im Geschäft mit anderen Unternehmen befolgten, auch eher dazu geneigt seien, eine hinreichend sichere Handelskette zu haben, müsse man bei den Unternehmen zwischen den zuständigen Personene für die Sicherheit und den zuständigen Personen für die Zollabwicklung unterscheiden.

GM sei sich bewusst, dass zahlreiche EU-Mitgliedstaaten an der Diskussion zur gegenseitigen Anerkennung und am Aufbau von neuen Kapazitäten beteiligt seien. GM fordere die EU, die USA und alle anderen beteiligten Regierungen auf, eine gegenseitige Anerkennung mit anderen Ländern und Regionen zu erarbeiten. GM sei

sich auch der Komplexität dieser Aufgabe bewusst, es sei dennoch der wichtigste Faktor, um zu einer erfolgreichen weltweiten Einführung des AEO zu gelangen. Es sei wichtig, dass bedeutende Handelsländer gegenseitige Anerkennung erreichten. Teilnehmer am C-TPAT Programm in den USA hätten noch weitgehender die Forderung nach gegenseitiger Anerkennung gestellt. Aufgrund der Komplexität fände die Diskussion jedoch in vielen Ländern noch nicht statt. Einige Länder hätten sich aber verpflichtet, an der Sache zu arbeiten und einige wenige Ländern kämen bereits als Kandidaten in Frage. Keiner wüsste, ob die gegenseitige Anerkennung hier erfolgversprechend sei. Vielleicht führte dies zu einer steigenden Zusammenarbeit der Regierungen, die auch vielleicht andere globale Belange lösen könnte.

Das Risiko sei ein sehr wichtiger Faktor, der zu berücksichtigen sei und der auch bereits im Rahmen des C-TPAT Programms mit dem amerikanischen Zoll ausführlich diskutiert worden sei. GM rege an, dass der Entwurf der Leitlinien festlegen solle, dass besorgniserregende Anhaltspunkte Grund für eine Feststellung der Relevanz des Risikos für den einzelnen Wirtschaftsbeteiligten sein sollten, um anschließend herauszufinden, welche Maßnahmen dagegen beim Wirtschaftsbeteiligten ergriffen würden. Einige Wirtschaftsbeteiligte seien besorgt, dass die kostspieligen Anforderungen überall – ohne Rücksicht auf das tatsächliche Risiko – Anwendung fänden, also auch zur Entschärfung von geringen Risiken.

Unbeachtet dieser guten Absichten könne dieses zu Schaden führen. Wenn die Kosten-Nutzen-Rechnung für die gestiegene Sicherheit der Handelskette nicht mehr aufginge, könne das dazu führen, dass Teilnehmer aussteigen oder neue Teilnehmer abgeschreckt würden.

GM fordere von der EU, dass weitreichende Vorteile für die Teilnahme am AEO-Programm gewährt würden. Einige der möglichen Vorteile gebe es auch im C-TPAT-Programm: Die Reduzierung auf einen Gegenstand und die Einreichung der Zeitdaten vor Grenzübertritt, vereinheitlichte periodische Zahlungen der Abgaben und Gebühren, Qualitätskontrolle, die zu mehr Effizienz beim Ablauf der Zollerklärungen führten, und vielleicht auch Prüfungen des Ablaufs. Selbstbewertungen der Importeure wie in den USA oder wie das kanadische „partners in compliance“ Programm seien beispielsweise möglich.

Ähnlich wie bei C-TPAT sollte auch in Europa jeder die Notwendigkeit einer sicheren Handelskette verstehen und diese unterstützen. Bedenken bestünden auch hier bezüglich der Mittel und der Kosten, die notwendig seien für die Beteiligung an dem Programm, insbesondere dann, wenn jedes Land bedeutsame nationale Anforderungen stelle und jede Einrichtung in jedem Land diesen nachkommen müsse. Es sei nicht immer einfach, weitgehende Vorteile für Unternehmen zu finden, die bereits stabile Sicherheits- und Zollprogramme hätten. Die Anforderungen führten zu bedeutsamen Verwaltungskosten und hätten insofern eine negative Auswirkung auf das ganze Programm.

Abschließend beglückwünschte *Herr Phillips* noch einmal den Stand der Entwicklung des AEO innerhalb der EU. GM fordere, dass die Leitlinien in allen Ländern gebraucht würden und so eine einheitliche Anwendung in der gesamten EU möglich würde. Bedenken bestünden hierbei hinsichtlich der Komplexität bei unterschiedlichen Leitlinien und Anwendungen in jedem Land. GM begrüße das Streben nach einer risikobezogenen Annäherung und schlage sorgfältige Überlegungen bei der

Weiterentwicklung des Programms vor, insbesondere bei der Modernisierung der Zollvorschriften. Zum Schluss forderte *Herr Phillips* die EU, die USA und alle anderen Länder auf, an der gegenseitigen Anerkennung weiterzuarbeiten und nach echten Vorteilen für die Teilnehmer am Programm zu suchen.

Herr Blegen führte im Anschluss ergänzend aus, dass die USA mit Jordanien und Neuseeland jüngst einen konkreten Plan gerichtet auf gegenseitige Anerkennung unterzeichnet habe, und dass es darüber hinaus bisher keine Pläne zur gegenseitigen Anerkennung mit anderen Ländern gebe. Eine gegenseitige Anerkennung mit der EU hätte nur bei einheitlicher Anwendung in allen 27 Mitgliedstaaten eine Chance.

X. Statement: *Herr Michael Schmitz* (WCO, Brüssel)

Herr Schmitz betonte zunächst, dass die WCO an eine Verbindlichkeit der Sicherheitsregeln gedacht habe, diese Idee jedoch aufgrund der Erfahrungen mit dem revidierten Kyoto-Abkommen recht schnell abgelehnt worden sei. Es habe fünf Jahre gedauert, das revidierte Kyoto-Abkommen auszuhandeln und weitere sechs Jahre, um die für die Inkraftsetzung erforderlichen Unterschriften zu bekommen. Mit dieser Erfahrung habe man die Verbindlichkeit abgelehnt und ein freiwilliges Programm bevorzugt.

Niemand solle in das AEO-Programm gezwängt werden und niemand solle Nachteile dadurch erfahren, dass er nicht AEO sei. Bestehende Vereinfachungen müssten weiter bestehen. Wenn es ein AEO-Programm gebe, sollten dessen Teilnehmer noch weitergehende Vereinfachungen erhalten.

Der Einbezug der kleinen und mittleren Unternehmen sei ein großes Problem für die WCO und auch für die AEO-Programme weltweit. Die WCO habe versucht, Kontakt zu den kleinen und mittleren Unternehmen aufzunehmen. Dies sei jedoch sehr schwer. Niemand wolle den Standard senken, aber man müsse sich die Frage stellen, wie die kleinen und mittleren Unternehmen den Anforderungen des AEO gerecht werden könnten. Müsse man bei einem Familienunternehmen polizeiliche Kontrollen durchführen? Brauche man persönliche Ausweise? Man könne auch hierauf verzichten und trotzdem die Voraussetzungen erfüllen.

Wer solle die Prüfungen durchführen? Als die USA in Rückstand geraten sei, habe dies zu großen Problemen geführt. Die USA habe inzwischen akzeptiert, dass die Privatwirtschaft dies übernehmen solle. Mit genehmigten Validators würden die Bewertungen vorgenommen und es sei dann letztlich Sache des Zolls, den Status des AEO zu erteilen. Die WTO wolle das Wort Sicherheit bei den Verhandlungen über die „trade facilitation“ nicht hören. SITPRO habe mit dem im derzeitigen AEO-Text enthaltenen Ausdruck der „ergänzenden nationalen Kriterien“ einen sehr stichhaltigen Punkt vorgebracht. Dieser spezielle Satz sei beängstigend, weil er gegen die gegenseitige Anerkennung zu arbeiten scheine. Dieser Satz werde in der neuen Version des SAFE Framework nicht mehr enthalten sein.

Das SAFE Framework sei ein lebendiges Dokument und daher seien Kritik, Kommentare und Skepsis ausdrücklich erwünscht. Das SAFE Framework könne nur unter Beteiligung aller funktionieren.

XI. Statement: *Frau Dr. Susanne Aigner* (Europäische Kommission, Brüssel)

Frau Dr. Aigner bemerkte, dass eine geschlossene Lieferkette nicht sofort möglich sei. AEO- oder C-TPAT-Teilnehmer zu werden, sei kein Zwang – die Lieferkette werde aber sicherer mit der steigenden Anzahl von AEOs. Man könne sich aber auch über Verträge absichern, wenn man mit Partnern Handel betreibe, die nicht AEO seien. Hierbei verwies *Frau Dr. Aigner* auch auf die Leitlinien. Niemand müsse seine Vertragspartner wechseln, nur weil dieser nicht AEO sei. Es gebe aber einen faktischen Zwang AEO zu werden, der von einigen Firmen mit der Absicht vorangetrieben werde, nur noch mit AEOs handeln zu wollen. Diese Möglichkeit bestünde zwar, sei jedoch so nicht in der ZK-DVO oder den Leitlinien enthalten.

Nachteile bestünden für den Wirtschaftsbeteiligten ohne den Status des AEO, weil gerade dem Inhaber des AEO Vorteile zukommen sollten. Diese Vorteile sollten jedoch nicht die Nachteile für die Wirtschaftsbeteiligte ohne den Status des AEO werden. Daher würden im Modernisierten Zollkodex auch nicht alle Vereinfachungen an den Status des AEO geknüpft, sondern nur die zentrale Zollabwicklung bei der Beteiligung von mehr als einem Mitgliedstaat und für das „Self-Assessment“, geregelt in Art. 123 Nr. 1d des Modernisierten Zollkodex. Die Voraussetzungen für globale Garantien seien die gleichen wie für den AEO – man müsse jedoch nicht AEO werden, um eine globale Garantie in Anspruch nehmen zu können. Es gebe eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene. Diejenigen Mitgliedstaaten, die sich zurückhaltend verhielten und keine Werbung für den AEO machten, verhielten sich nicht gemeinschaftswidrig, weil keine Verpflichtung bestünde, AEO zu werden. Dieses Verhalten sei kein Zeichen fehlender Harmonisierung.

Des Weiteren sei die Frage aufgekommen, ob die Verwaltungen überhaupt in der Lage sein würden, den Status des AEO innerhalb der Fristen anzuerkennen. Die Frage sei zu bejahen, weil die Mitgliedstaaten sich auf eine Frist von 300 Tagen innerhalb einer Übergangszeit von zwei Jahren geeinigt hätten, sodass die Behörden zu Beginn genug Zeit hätten, der Prüfung der zu erwartenden hohen Anzahl an Anträgen nachzukommen.

XII. Statement: *Herr Prof. Dr. Wieslaw Czyzowicz* (Warschau)

Herr Prof. Dr. Czyzowicz merkte drei Punkte zum AEO und den Problemen mit den kleinen und mittleren Unternehmen in der internationalen Handelskette an.

Man rede über die inländische Partnerschaft von Wirtschaft und Zoll in Sicherheitsfragen. Aber man müsse auch an die Behörden denken, insbesondere an die polnischen Behörden an der Ostgrenze der EU. *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* betonte, dass die Zusammenarbeit hier nicht annähernd ausgereift sei. Hier würden Daten angehäuft ohne die Möglichkeit, Daten auszutauschen.

Weiter führte *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* Probleme bezüglich der internationalen Zusammenarbeit von Zollbehörden an. Die polnischen Zollbehörden arbeiteten sehr gut mit den Zollbehörden der Nachbarländer zusammen, insbesondere mit der Ukraine. Man könne jedoch keine Daten mit Bezug zu Waren, wie beispielsweise Warenrechnungen oder den Zollwert, austauschen, die jedoch für den Zoll sehr wichtig seien.

Zur Technik und Infrastruktur führte *Herr Prof. Dr. Czyzowicz* aus, dass Polen auch hier sehr rückständig sei. Das letzte Problem seien rechtliche Aspekte. Wie solle man Informationen schützen und wie solle man den Handel vereinfachen, wenn man gleichzeitig die Pflicht habe, äußerst effektiv zu arbeiten? Die amerikanischen Anforderungen, eine hundertprozentige Kontrolle zu erreichen, seien Träumereien und unmöglich umzusetzen. Hierfür bestünde die Möglichkeit des „Risk Managements“ und im Hamburger Hafen habe man gesehen, wie es funktioniere. Die Kontrolle des internationalen Warenflusses sollte möglichst gering sein.

Plenum:

Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung – Vorschläge der Projektgruppe

Dietmer Sturies und Dirk Bremer,
Bundesministerium der Finanzen, Bonn

Einleitung

Die politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen – insbesondere im Rahmen der Binnenmarktentwicklung ab dem Jahr 1993 und des Beitritts neuer Mitgliedstaaten – haben zu einer Veränderung der Aufgabenschwerpunkte in der Zollverwaltung geführt. Aus der ehemals eher grenzbezogenen Zollverwaltung ist eine moderne Wirtschaftsverwaltung des Bundes mit einem umfassenden Aufgabenspektrum geworden. Die dynamische Aufgabenentwicklung geht einher mit einer ständigen Verknappung der einsetzbaren Ressourcen. Daraus folgt die Notwendigkeit einer kontinuierlichen Anpassung und Fortentwicklung von Prozessen und Strukturen.

Die Strukturänderungen in der deutschen Zollverwaltung wurden im Jahr 2000 begonnen und werden mit dem Projekt „Strukturentwicklung Zoll“ seit April 2005 fortgeführt.

Am 6.11.2006 hat der Bundesfinanzminister das Grobkonzept für die künftige Struktur der Zollverwaltung bekannt gegeben. Das Konzept sieht eine Stärkung der Rolle der Zollverwaltung als Einnahmeverwaltung des Bundes für Steuern und zur Sicherung der Sozialsysteme (z.B. durch die Bekämpfung der Schwarzarbeit) vor. Gleichzeitig wird dem Aspekt, auch die Sicherheit von Staat und Bürgern zu gewährleisten, in besonderem Maße Rechnung getragen. Die Bürgernähe wird erhöht; der Dienstleistungsgedanke erhält mehr Gewicht.

Projektauftrag und Ziele

Das Projekt „Strukturentwicklung Zoll“ hat den Auftrag, die bisherigen Organisationskonzepte der Zollverwaltung auf der Ebene der Mittelbehörden und der örtlichen Behörden fortzuschreiben, die Führungsstrukturen der örtlichen Behörden zu überprüfen, Folgewirkungen auf die übrigen Bereiche der Zollverwaltung zu ermitteln und einheitliche Standards für das Organisations- und Personalmanagement einzuführen. Dabei ist es insbesondere das Ziel, die Arbeitsergebnisse zu verbessern, die zur Verfügung stehenden Ressourcen wirtschaftlicher einzusetzen sowie die Verwaltungsabläufe zu beschleunigen.

Die Zöllnerinnen und Zöllner sollen mehr Eigenverantwortung bekommen, ihre Sachkompetenz gestärkt werden.

Mensch im Mittelpunkt

Die Beschäftigten der Zollverwaltung stellen für die Realisierung der Projektziele die wesentliche Erfolgsgröße dar. Sie stehen daher im Mittelpunkt der Neustrukturierung. Im Kern werden die Zöllnerinnen und Zöllner noch intensiver als bisher ihre gesetzlich normierten Fachaufgaben wahrnehmen. Dazu werden optimierte Rahmenbedingungen mit einer besseren Unterstützung durch Informationstechnologie, eine intensivierte Aus- und Fortbildung, ein Mehr an Eigenverantwortung und zügigere Verwaltungsabläufe beitragen. Ein modernes Führungs- und Steuerungssystem komplettiert den neuen Ansatz.

Auswirkungen für die Dienststellen

Der dreistufige Verwaltungsaufbau wird beibehalten. Die Aufgaben der Zollverwaltung werden nach strategischen und operativen Gesichtspunkten getrennt und ebenengerecht zugewiesen.

Im Rahmen dessen wird das Bundesministerium der Finanzen (Abteilung III – Zoll- und Verbrauchsteuerabteilung) strategisch, die Ortebene grundsätzlich operativ tätig. Die Mittelebene nimmt primär eine Brücken- und Unterstützungsfunktion wahr.

Hauptzollämter

Die Stellung der Hauptzollämter wird gestärkt, indem die operativen Aufgaben auf der Ortsebene konzentriert werden und sie die Verantwortung für die Abläufe und die Ergebnisse erhalten.

Fachliche Standards und eine stärkere Berücksichtigung der Ergebnisse von Risikoanalysen unterstützen dabei die Aufgabenwahrnehmung.

Die bislang bei den Oberfinanzdirektionen bearbeiteten Aufgaben im Bereich Ahndung im Außenwirtschafts- und Marktordnungsrecht sowie bei der Überwachung des grenzüberschreitenden Bargeldverkehrs und im Bereich der Personalverwaltung werden auf die Hauptzollämter übertragen. Ein neuer Zuschnitt der Sachgebiete mit der Zusammenführung der Kontrolleinheiten sowie die Konzentration der Ahndung in je einem Sachgebiet sorgen für einen flexibleren Personaleinsatz und eine einheitliche Vorgehensweise bei Kontrollen sowie eine klar festgelegte Zuständigkeit des Hauptzollamts für das Aufgabengebiet Ahndung. Die Stabsfunktionen Controlling, Innenrevision und Öffentlichkeitsarbeit unterstützen die Leitung des Hauptzollamts bei der Steuerung und Leitung der Dienststelle.

Zollämter

Die 187 Binnenzollämter werden anhand einheitlicher Parameter (Personalbedarf, Kosten, Einnahmen, Bezirksgröße – Wegezeiten für die Wirtschaftsbeteiligten –, Strukturen der örtlichen Wirtschaft) organisatorisch untersucht. Ziel ist es, wirtschaftliche Betriebsgrößen zu erhalten. Dabei wird berücksichtigt, dass die Präsenz des Zolls in der Fläche durch die Einrichtung mobiler Abfertigungseinheiten und der Abfertigung an einem von der Zollverwaltung zu bestimmenden Ort erhalten bleibt.

Bundesfinanzdirektionen

Es werden fünf Bundesfinanzdirektionen als neue Mittelbehörden mit zugeordneten Bezirken in Hamburg, Potsdam, Köln, Neustadt an der Weinstraße und Nürnberg errichtet. Die Aufgaben der neuen Bundesfinanzdirektionen umfassen eine bundesweite Zuständigkeit für sogenannte „Fachpakete“ (zusammengehörige Rechtsgebiete und Fachprozesse) sowie eine regionale Zuständigkeit für die Rechts- und Fachaufsicht mit zielgerichteter Ressourcensteuerung für ihren nachgeordneten Bereich.

Für das zugewiesene Fachpaket (z.B. Verbrauchsteuerrecht oder Allgemeines Zollrecht) wird bei jeder Bundesfinanzdirektion eine Abteilung „Zentrale Facheinheit“ eingerichtet. Diese hat insoweit eine horizontale (fachliche) Weisungsbefugnis gegenüber den übrigen Bundesfinanzdirektionen und dem Zollkriminalamt.

Die Abteilung „Rechts- und Fachaufsicht“ steuert und koordiniert die nachgeordneten Behörden im Bezirk. Sie muss die Vorgaben der Zentralen Facheinheiten regional bewerten und die Umsetzung im Rahmen der zielgerichteten Ressourcensteuerung unterstützen. In neuen Rechtsfragen und Rechtsfragen aufgrund unklarer Entscheidungslage oder lückenhafter Standards bittet sie die jeweils zuständige Bundesfinanzdirektion (Abteilung Zentrale Facheinheit) um Klärung. Die Leitung der Bundesfinanzdirektion wird durch die Stabsfunktionen Controlling, Innenrevision und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unterstützt. Derzeitige Vororte, Zentralstellen und Koordinierende Stellen gehen – soweit sie einem Fachpaket zugeordnet werden können – mit ihren Fachaufgaben in den Abteilungen Zentrale Facheinheit der einzelnen Bundesfinanzdirektionen auf.

Zollfahndungsdienst

Der Zollfahndungsdienst wird künftig steuerliche Aspekte bei seiner Aufgabenerfüllung stärker berücksichtigen. Dafür wird der Zollfahndungsdienst künftig über gemeinsame Ziele mit der übrigen Zollverwaltung gesteuert und ein von einer Stelle im Bezirk koordinierter Ressourceneinsatz eingerichtet.

Die operativen Aufgabenanteile aus den Aufgabenbereichen Organisation, Personal und Haushalt werden vom Zollkriminalamt auf die Zollfahndungsämter verlagert.

Des Weiteren wird auch im Zollkriminalamt eine Zentrale Facheinheit eingerichtet, der das Fachpaket „Strafverfolgung“ zugewiesen wird. Insoweit erhält das Zollkriminalamt eine unmittelbare, ausschließlich horizontal wahrzunehmende Weisungsbefugnis gegenüber den Bundesfinanzdirektionen, soweit Aufgaben der Hauptzollämter betroffen sind.

Verbesserung der Rahmenbedingungen in der Zollverwaltung

Aus- und Fortbildung

Die Aus- und Fortbildungseinrichtungen (einschließlich der wissenschaftlich-technischen Bereiche der Zolltechnischen Prüfungs- und Lehranstalten) werden – mit Ausnahme der Bildungseinrichtung des Zollkriminalamts – unter dem Dach des Bildungs- und Wissenschaftszentrums der Bundesfinanzverwaltung zusammengeführt. Auf diese Weise wird eine Verbesserung der Koordination und Steuerung des Aus- und Fortbildungsbereichs erreicht.

Die Aus- und Fortbildung orientiert sich durch einen Methodenwandel von der Lehr- zur Lernerorientierung neu, indem eine wesentlich aktivere Rolle der Adressaten gefordert und gefördert sowie ihre Eigenverantwortung für den Lernerfolg gestärkt wird. Die Fortbildung erhält durch zusätzliche Anreize, die auch bei der Personalentwicklung berücksichtigt werden, einen höheren Stellenwert.

Führung und Steuerung

Es wird eine gemeinsame Führungskultur als Grundlage der Personalführung entwickelt. Die Führungskräfte der Zollverwaltung werden systematisch und permanent in den neuen Führungsgrundsätzen fortgebildet. Als Leitlinien für die Führungsgrundsätze gelten: Führen durch Vorbild, Führen durch Ziele, Führen durch Kooperation, Führen durch offene Kommunikation und transparente Information, Führen mit Veränderungsbereitschaft, Führen durch Fordern und Fördern, Führen durch Delegation sowie Führen unter Berücksichtigung des Gender Mainstreaming.

Um eine Flächenverwaltung wie die Zollverwaltung mit den neu ausgerichteten dezentralen Aufgabenbereichen zielgerichtet steuern zu können, ist ein durchgängiges, umfassendes Steuerungssystem erforderlich. Dafür ist das bestehende Steuerungssystem fortzuentwickeln.

Elemente des Steuerungskonzeptes sind ein Leitbild für die Zollverwaltung, das bis Mitte 2007 zu entwickeln ist, Steuerungsgrundsätze, die auf Basis des Leitbildes definiert werden, sowie das transparente Steuern durch Ziele auf allen Ebenen der Zollverwaltung.

Personalentwicklung und -verwaltung

Die bislang vorhandenen Elemente der Personalentwicklung, wie z.B. Fortbildung, Mitarbeitergespräche und Beurteilungen, werden in einem Personalentwicklungskonzept für die Zollverwaltung fortentwickelt und verknüpft. Ziel ist es u.a., die sachgerechte Personalauswahl zu verbessern, die Motivation der Beschäftigten zu steigern, das Verantwortungs- und Leistungsbewusstsein zu stärken sowie Aufstiegsmöglichkeiten und Karrierechancen aufzuzeigen.

Mit standardisierten Anforderungsprofilen, Personalentwicklungsgesprächen und einer Verwendungsplanung wird ein Rahmen für die Personalentwicklung festgelegt. Für Führungskräfte werden als zusätzliche Personalentwicklungsmaßnahmen ein Führungskräftefeedback und Coaching eingeführt.

Zur flexibleren Planung und Steuerung des Personaleinsatzes und zur Stärkung der Eigenverantwortung erledigen künftig die jeweiligen Beschäftigungsbehörden (Hauptzollämter, Zollfahndungsämter) die operativen Personalverwaltungsaufgaben.

Informationstechnologie

Die IT-Landschaft der Zollverwaltung ist adressatenorientiert auszubauen und die vorhandenen IT-Fachverfahren sind fortzuentwickeln. Ein Element ist der Ausbau des Intranet-Portals der Zollverwaltung zu einer Informations- und Wissensdatenbank, die es ermöglichen soll, standortunabhängig und aufgabenbezogen auf alle für die Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen zuzugreifen.

Ausblick

Auf der Grundlage des Grobkonzeptes wird bis Ende 2007 ein Feinkonzept erstellt. Hierhin werden u.a. auch die personalwirtschaftlichen Auswirkungen der Neustruktur festgelegt.

Parallel dazu werden die jeweiligen rechtlichen Regelungen angepasst. Die Umsetzung soll sozialverträglich erfolgen. Das Grobkonzept finden Sie im Intranet der Bundesfinanzverwaltung sowie unter www.zoll.de und www.bundesfinanzministerium.de.

Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung – Anmerkungen aus der Wirtschaft

Reinhard Fischer,
Deutsche Post World Net, Bonn

Meine Damen und Herren,

mein Name ist Reinhard Fischer und ich bin im Konzern Deutsche Post World Net zuständig für den Bereich Zoll und Außenwirtschaft. Da unser Konzern weltweit tätig ist und dementsprechend über große Erfahrung im Umgang mit Zollbehörden und mit der Organisation von Zollaktivitäten verfügt, kann ich sicher einige Gedanken aus Sicht der Wirtschaft im Hinblick auf die Strukturreform der Zollverwaltung beitragen. Grundsätzlich ist dies wegen der bestehenden Unterschiede zwischen Verwaltung und Wirtschaft und der jeweiligen Denkweise vielleicht etwas provokativ.

Als erstes möchte ich die Frage stellen, ob eine Zollverwaltung, die sich gerne auf die Erwähnung in der Bibel beruft, zeitgemäß sein kann? Hält die Organisation dieser Zollverwaltung, die eine so lange Tradition hat, den Anforderungen der heutigen Zeit stand? Ist sie effektiv, kostengünstig und organisatorisch so aufgestellt, dass sie den Anforderungen der Wirtschaft gerecht wird? Die Beantwortung dieser Fragen im Hinblick auf die vorliegende Strukturreform der Zollverwaltung ist schwierig.

Wenn man die bestehende Organisation der Zollverwaltung betrachtet, also das Finanzministerium als oberste Bundesbehörde, die Mittelbehörden und die örtlichen Behörden, dann sollte eine Reform dieser bestehenden Struktur auch zu einem neuen Aufbau führen. Das vorliegende Konzept, das die Zollverwaltung vorgestellt hat, ist keine Strukturreform, sondern letztlich nur eine Umorganisation.

Aus den im Internet kommunizierten Unterlagen der Zollverwaltung ergibt sich, dass diese zukunftsweisend ausgerichtet werden soll, die Bürgernähe erhöht wird und der Dienstleistungsgedanke mehr Gewicht erhält. In der Realität werden die Zollämter, nachdem sie schon entsprechend ausgedünnt worden sind, weiter reduziert. Bei diesem Vorgehen lässt sich beim besten Willen keine Bürgernähe mehr feststellen. Gerade für den Postverkehr ist eine solche Entwicklung ausgesprochen bedenklich.

Wenn man sich mit der Strukturreform beschäftigt, muss man zwangsläufig auch die Aufgaben betrachten, die eine Zollverwaltung zukünftig wahrzunehmen hat. Beispielsweise sei die Terrorbekämpfung im Rahmen der Sicherheitsinitiativen, das Thema Markenschutz, die Bekämpfung der Schwarzarbeit und sicherlich auch das Thema Einnahmensicherung, allerdings mit immer weiter abnehmender Bedeutung, genannt. Sind diese Themen bei der Zollverwaltung überhaupt noch richtig adressiert? Denn die Bekämpfung des Terrors, der Markenpiraterie und auch der Schwarzarbeit sind eigentlich polizeiliche bzw. grenzpolizeiliche Aufgaben. Damit stellt sich die Frage, ob sie nicht besser durch das Ressort des Innenministers wahrgenommen werden können. Auch bei der Einnahmensicherung ergibt sich ein erhebliches Rationalisie-

rungspotenzial, wenn bei der Eintreibung von Zoll- und Verbrauchssteuerabgaben mehr Eigenverantwortung zugelassen würde. Bedarf es bei Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten noch einer Zollkontrolle, wenn die Betriebsprüfung sowieso kommt?

Im Hinblick auf die allgemeine Zuständigkeit für Zollrecht ist zu fragen, warum es noch einer Aufgabenteilung zwischen dem Wirtschaftsministerium und dem Finanzministerium bedarf. Beide Ministerien behandeln Zollrecht aus politischer Sicht; durch eine entsprechende Zentralisierung würden sich erhebliche Synergieeffekte ergeben, nicht zuletzt zum Nutzen der Wirtschaft.

Wenn man weiter in die Zukunft denkt und die Zollverwaltung wirklich reformieren möchte, käme diese mit den Bereichen Personal und Organisation, Finanzen, Zollpolitik, Wirtschaftsangelegenheiten und Zolldienste aus.

Das Thema Finanzen müsste alle Aktivitäten im Hinblick auf Controlling umfassen und auch den Bereich der Entbürokratisierung beinhalten. Wie Sie wissen, wird gerade die Entbürokratisierung von Seiten der Bundesregierung massiv vorangetrieben; deswegen ist die entsprechende Verantwortung auch direkt dem Kanzleramt zugewiesen. In der Zollverwaltung wird dieses Thema noch nicht ausreichend reflektiert.

In dem Bereich Zollpolitik müssten alle internationalen Aktivitäten, also z.B. die Arbeit bei der EU-Kommission, der Weltzollorganisation und der Welthandelsorganisation gebündelt werden. Die heutige Präsenz der deutschen Zollverwaltung in internationalen Gremien ist zu gering. Da diese Aufgabe von erheblicher Bedeutung für die Wirtschaft ist, muss hier eine erhebliche Verstärkung der Aktivitäten erfolgen und ausreichend Personal zur Verfügung stehen. Dies würde auch für einen neuen Bereich Wirtschaftsangelegenheiten gelten. Dieser müsste die Bedürfnisse der Wirtschaft aufnehmen und entsprechend reflektieren. In anderen Zollverwaltungen, z.B. in den USA, ist eine solche Stelle bereits seit langem realisiert. Es reicht nicht aus, nur den Dialog mit den Spitzenverbänden zu führen, der im Übrigen absolut notwendig ist. Die Zollverwaltung muss zusätzlich viel mehr „ihr Ohr“ an die Praxis legen, um deren Bedürfnisse aufzunehmen und in den politischen Prozessen zu berücksichtigen.

Die Abschichtung von Aufgaben auf die Bundesfinanzdirektionen ist hierzu keine Lösung, sondern verlängert im Gegenteil nochmals die Entscheidungswege. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu stellen, ob Mittelbehörden zukünftig überhaupt eine Existenzberechtigung haben und die vorliegende Umorganisation nicht einer erneuten Reform bedarf.

Abschließend möchte ich feststellen, dass die Wirtschaft ihre Bereitschaft anbietet, in Fällen von zukünftigen Struktur- und Organisationsreformen viel enger mit der Verwaltung zusammen zu arbeiten. Wenn Sie die aktuellen Veröffentlichungen zur Strukturreform nach den Vokabeln Zollbeteiligter, Kunde oder Wirtschaft durchsuchen, werden Sie feststellen, dass es wenige Treffer gibt. Eine stärkere Einbindung der Wirtschaft ist dringend erforderlich.

Diskussion

zu den Referaten von Dietmer Sturies/Dirk Bremer und Reinhard Fischer

Moderation: Christoph Wolf
DIHK, Berlin

zusammengefasst von RA Johannes Rudolph,
Rechtsanwälte Möllenhoff, Münster

Auf dem Podium saßen für die Diskussion *Herr Dietmer Sturies*, (Bundesministerium der Finanzen, Bonn), *Herrn Reinhard Fischer* (Deutsche Post World Net, Bonn) sowie *Herr Christoph Wolf* (Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Berlin) und *Herr Martin Behr* (Verlag Carl H. Dieckmann, Hamburg).

Herr Wolf leitete die Diskussion mit einem kurzen Statement ein. In seinen Augen sei es für die Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung von besonderer Wichtigkeit, dass die Wirtschaft und die Zollverwaltung in allen wesentlichen Punkten zusammenarbeiten. Aus seinen eigenen beruflichen Erfahrungen berichtete *Herr Wolf*, dass er im internationalen Vergleich immer wieder die Erfahrung gemacht habe, dass in den Ländern, in denen die Verwaltung eng mit der Wirtschaft kooperiere, oftmals deutlich weniger Probleme im Zollbereich auftreten würden, als das in den Ländern der Fall sei, in denen eine solche Kooperation nicht stattfände. Er zielte in seinen Ausführungen insbesondere darauf ab, dass die Zollverwaltung seit dem 11.9.2001 aufgrund der bestehenden Terrorgefahr vor völlig neuen Herausforderungen stehe.

Herr Alexander (Finanzgericht Düsseldorf) eröffnete die Diskussionsrunde. Er führte aus, dass in seinen Augen in den letzten Jahren ein Verfall der Qualität in der Darstellung der Zollverwaltung vor Gericht festzustellen sei. Er ist der Ansicht, dass insbesondere die Qualität der Argumentationen der Finanzverwaltung in Gerichtsprozessen stark nachgelassen hätte. *Herr Alexander* sieht dabei das Problem, dass durch die Strukturreform keinerlei Verbesserungen diesbezüglich erfolgen werden. Auch sieht er erhebliche Schwierigkeiten darin, dass nach wie vor zahlreiche Zollbehörden auch nach der Strukturreform am Entscheidungsprozess beteiligt sind. Hierzu führt er aus, dass neben dem Hauptzollamt die übergeordnete Behörde, die Oberfinanzdirektion, bis hin zum Bundesministerium der Finanzen diverse Stellen involviert seien, sodass mit schnellen Entscheidungen nicht mehr zu rechnen sei.

Diese Verlangsamung sah er auch darin begründet, dass immer häufiger neben den zollfachlichen Aspekten im Gerichtsverfahren auch die verfahrensrechtlichen Aspekte an Bedeutung gewinnen. Leider seien diese Punkte jedoch durch die Strukturreform nicht in Referaten zusammengefasst worden, sondern bundesweit auf verschiedene Stellen aufgeteilt. Im Anschluss an seine Ausführungen stellte *Herr Alexander* die Frage, ob diese Probleme im Rahmen der Strukturreform gelöst werden können.

Herr Sturies (Bundesministerium der Finanzen) erläuterte dazu, dass in seinen Augen die Problematik der verschiedenen Ebenen nicht gegeben sei. Vielmehr erläuterte er, dass nach wie vor das Hauptzollamt für das gesamte Verfahren zuständig sei, sowohl in zollfachlicher, als auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Auch gibt es in seinen Augen keinerlei Weisungsvorbehalte sowohl hinsichtlich der Oberfinanzdirektionen, als auch hinsichtlich des Bundesministeriums. Hinsichtlich der Frage von *Herrn Alexander* bezüglich der Qualität der Argumentation der Zollbehörden stellte *Herr Sturies* klar, dass durch die Strukturreform auch die Ausbildung/Fortbildung der unterschiedlichen Beamten der Zollverwaltung verbessert werden soll. Dies soll insbesondere durch eine Zentralisierung der Ausbildung sowie durch vermehrte Führungskräftebildungen gewährleistet werden. Des Weiteren erklärte *Herr Sturies*, dass die zentrale Facheinheit in der Zukunft lediglich eine beratende Funktion haben werde und keine entscheidungserhebliche Funktion, sodass ausschließlich das Hauptzollamt für die Entscheidungsfindung zuständig sei.

Herr Alexander (Finanzgericht Düsseldorf) erwiderte auf die Ausführungen von *Herrn Sturies*, dass die Realität jedoch eine andere sei. Er sei vielmehr der Ansicht, dass die Sachbearbeiter beim Hauptzollamt keine Möglichkeit haben, sich fachlichen Rat einholen zu können, wie dies beispielsweise bei den Finanzämtern der Fall sei, da diese einen funktionierenden Behördenapparat im Hintergrund zur Verfügung hätten.

Herr Alexander stellte zwei Beispiele dar, aus denen sich ergab, dass die Zollbehörden vielfach Prozessvertretungen durch junge Mitarbeiter ausführen lassen, die mangels Erfahrung nicht in der Lage seien, die Interessen der Verwaltung ausreichend zu vertreten.

Auch auf diese Ausführung antwortete *Herr Sturies*. Er nahm dabei Bezug auf seine vorherigen Ausführungen. Er wiederholte noch einmal, dass in der Zukunft vermehrt Schulungen stattfinden werden, insbesondere für die Führungskräfte der Zollverwaltung. Außerdem erläuterte er das Vorhaben, dass der höhere Dienst auch stärker in die Ebene der Hauptzollämter eingegliedert werden soll.

Die nächste Frage im Rahmen der Diskussion um die Neuausrichtung der deutschen Zollverwaltung stellte *Herr Andreas Beckmann* (geschäftsführender Gesellschafter der AWB Steuerberatungsgesellschaft mbH, Münster). Er richtete seine Frage an die Verwaltung, die sich derzeit in den Vorbereitungen zum Zugelassenen Wirtschaftsbeitragsmitglied befindet. Dabei äußerte er die Frage, ob die derzeit installierte Zentralstelle mit der konzentrierten Kompetenz nun im Rahmen der Strukturreform von Nürnberg nach Hamburg umgesiedelt werde.

Des Weiteren erkundigte sich *Herr Beckmann*, was in der Zukunft mit den anderen installierten Zentralstellen passieren werde, ob also mit weiteren Umstrukturierungen zu rechnen sei.

Dazu entgegnete *Herr Sturies*, dass die angesprochenen Dinge in die Planungen des Feinkonzeptes gehören würden. Er erklärte, dass bisher noch keine endgültige Entscheidung in seinen Augen verkündbar ist. Er sei jedoch der Auffassung, dass das Bestehen von Doppelkompetenzen keine zukunftsfähige Lösung sei.

Herr Wolf fügte in die Diskussion ein, dass durch eine derart umfassende Strukturreform naturgemäß die Verunsicherung in der Wirtschaft sehr groß sei. Er appellierte dabei an die Zollverwaltung, dass es seinen Augen sehr wichtig sei, dass die Entscheidungen auf der Ebene der Hauptzollämter verankert bliebe.

Der nächste Diskussionsbeitrag stammte von *Herrn Ludwig Pohl* (Roche Diagnostics GmbH, Mannheim). Sein Beitrag zielte auf den Aspekt der Bürgernähe ab. Er stellte die Frage, wie eine solche dringend gebotene Bürgernähe durch die Zollbehörden gewährleistet werden soll, wenn durch die geplante Strukturreform die Distanzen zu den entscheidenden Behörden unter Umständen immer größer würden und insbesondere auch die personelle Ausstattung der Behörden immer geringer werde. Er führte dabei aus, dass aus seiner Einschätzung heraus gerade im operativen Geschäft oftmals die zuständigen Sachbearbeiter kaum erreichbar seien. *Herr Wolf* ergänzte den Beitrag insofern, als dass auch er aus eigenen Erfahrungen berichtete, dass für viele das Problem der Bürgernähe ein ganz zentrales sei.

Auf diese Ausführungen antwortete ebenfalls *Herr Sturies*. Er konnte dabei aus seiner Erfahrung berichten, dass Anträge vorliegen würden, mit dem Inhalt, Dienststellen aufgrund mangelnden Bedarfes zu schließen. Des Weiteren schilderte er, dass nach wie vor die Zollämter für das operative Geschäft erforderlich seien. Des Weiteren erläuterte *Herr Sturies*, dass die Bundesfinanzdirektion aufgerufen sei, sobald sie die Tätigkeit begonnen habe, an der Schaffung von Konzepten zu arbeiten. Aber auch sämtliche Wirtschaftsbeteiligten forderte *Herr Sturies* auf, sich an der Entwicklung von bürgernahen Konzepten aktiv zu beteiligen. Dies sehe die Strukturreform so vor. Er gab aber zu bedenken, dass es zwar nicht gewollt sei, dass große Entfernungen zurück zu legen seien, um mit den Zollämtern in Kontakt zu treten. Auf der anderen Seite müsse jedoch auch das Prinzip der Wirtschaftlichkeit eine Berücksichtigung finden.

Herr Behr (Verlag Carl H. Dieckmann, Hamburg) erklärte diesbezüglich, dass er ebenfalls der Ansicht sei, dass der von *Herrn Sturies* aufgezeigte Weg der richtige sei. Doch gab er zu bedenken, dass die deutsche Wirtschaft stark von kleinen Betrieben und dem Mittelstand geprägt sei. Daher bestehe in einem Flächenland wie Deutschland die Gefahr, dass unter Umständen kleinere Betriebe sehr große Strecken zurücklegen müssten. Um dies zu verhindern, sei die Präsenz in der Fläche durch die Zollverwaltung von immenser Bedeutung. Er sehe großen Bedarf bei den kleineren und mittelständischen Betrieben an der Unterstützung durch die Zolldienststellen. Er konkretisierte seine Ausführungen dann mit der Frage, ob im Rahmen der Strukturreform Personal innerhalb der Zollbehörden abgebaut werden solle.

Herr Sturies erwiderte, dass er keine Ausführungen zu konkreten Personalplanungen machen werde. Vielmehr sei die Bundesfinanzdirektion gehalten, Personalkonzepte zu entwickeln. Die Strukturreform sei aber kein Einsparkonzept, sodass von einem Personalabbau nicht gesprochen werden kann.

Zum Abschluss der Diskussion fasste *Herr Wolf* die stattgefundene Diskussion kurz zusammen. Insbesondere führte er aus, dass die deutsche Wirtschaft die Strukturreform und die geplanten Vorhaben im Ganzen positiv begleite. Jedoch sei es für die gewollte Zusammenarbeit dringend erforderlich, dass die Bürger und die Unternehmen eine verlässliche Zollbehörde zur Seite haben, auf deren Unterstützung sie jederzeit setzen können. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Kompetenzen des Zolls flächendeckend in Deutschland verteilt bleiben müssen.

Am Ende bedankte sich *Herr Wolf* bei allen Teilnehmern und Referenten für die interessanten Diskussionsbeiträge und die ausführlichen Erläuterungen.

Änderungen beim Ausfuhrverfahren und künftige Änderungen bei den Zollverfahren

Michael Lux, Europäische Kommission, Brüssel¹

In dieser erweiterten Fassung seines am 22.6.2007 anlässlich des 19. Europäischen Zollrechtstages in Hamburg gehaltenen Vortrags erläutert der Autor die Ziele moderner Zollverfahren, die bereits erreichten Reformen, die bevorstehende Änderung der ZK-DVO zu einzigen Bewilligungen sowie die aufgrund des Modernisierten Zollkodex und des Programms eCustoms anstehenden Änderungen. Dabei weist er insbesondere auf den notwendigen Zusammenhang zwischen rechtlichen und informationstechnischen Entwicklungen hin, die einen integrierten und gemeinschaftsweiten Ansatz erfordern, um die Wettbewerbsfähigkeit der in Europa tätigen Unternehmen zu stärken und unnötige Transaktionskosten zu vermeiden, die insbesondere durch unterschiedliche nationale Systeme verursacht werden.

Inhalt

- Anforderungen an moderne Zollverfahren
- Was bereits erreicht wurde
- AEO und zollrechtliche Vereinfachungen, einzige Bewilligungen
- Modernisierter Zollkodex
- eCustoms

Anforderungen an moderne Zollverfahren

Die Zollverfahren² haben eine unterstützende Funktion.

Sie unterstützen insbesondere

- die Erhebung bzw. die Freistellung von den Zöllen (in der Regel auch der Mehrwertsteuer und besonderer Verbrauchsteuern), die für eingeführte oder ausgeführte Waren gelten,
- die Anwendung handels- oder agrarpolitischer Maßnahmen sowie sonstiger Verbote und Beschränkungen für die Einfuhr oder Ausfuhr,

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

2 Der Begriff wird hier (anders als in Art. 4 Nr. 16 ZK) im weitesten Sinne gebraucht. Er umfasst also auch die summarische Anmeldung und die vorübergehende Verwahrung sowie die zollrechtlichen Bestimmungen, die keine Zollverfahren im Sinne von Art. 4 Nr. 16 ZK sind (vgl. Art. 4 Nr. 15 ZK). Ferner kann man hierzu auch die Verfahren über die Erteilung von verbindlichen Zolltarifauskünften oder AEO-Zertifikaten, die Betriebsprüfungsverfahren, die Verfahren über die Zuteilung von Zollkontingenten, den Erlass und die Erstattung von Zöllen sowie die Rechtsbehelfsverfahren zählen.

- Zollkontrollen im Interesse der Sicherheit der Bürger, Hersteller und Verbraucher in der Gemeinschaft und bei unseren Handelspartnern sowie
- den internationalen Handelsaustausch und die Öffnung der Märkte, soweit die heimische Industrie oder Landwirtschaft nicht ausnahmsweise eines Schutzes vor billigeren oder zu unfairen Bedingungen hergestellten Einfuhrwaren bedarf.

Die Mehrzahl der Wirtschaftsbeteiligten will die Zollverfahren korrekt anwenden, aber nicht mit unnötigen Kosten belastet werden. Um diese – teilweise gegensätzlichen – Zielsetzungen zu erreichen, müssen die Zollverfahren

- so einfach wie möglich geregelt werden,
- sich soweit wie möglich an die Handelsbräuche und logistische Abwicklung anpassen,
- Erleichterungen (einschließlich Selbstveranlagung) für vertrauenswürdige Wirtschaftsbeteiligte vorsehen und die Zollkontrollen auf risikobehaftete Wirtschaftsbeteiligte und Warenströme konzentrieren und
- die informationstechnischen Möglichkeiten nutzen, sowohl zur Kostensenkung bei Firmen und Verwaltung als auch im Interesse einer wirksamen Kontrolle.

In einer Zollunion kommt als weitere Anforderung hinzu, dass die nationalen Zollverwaltungen die Zollverfahren einheitlich anwenden und bei Zollverfahren, die über das Territorium des betreffenden Mitgliedstaats hinausgehen, so handeln müssen, als ob sie eine einzige Zollverwaltung wären, d.h. dass den Wirtschaftsbeteiligten aus der dezentralen Organisation und Verwaltung der Zollunion keine Nachteile oder zusätzlichen Kosten erwachsen dürfen. Dies bedeutet u.a., dass das gemeinschaftliche Zollrecht nicht aufgrund nationaler Auslegungsregeln und Verfahren unterschiedlich angewendet werden darf.

Im Folgenden wird deshalb dargestellt, inwieweit diese Anforderungen heute schon erfüllt sind und welche Maßnahmen noch erforderlich sind.

Was bereits erreicht wurde

Die von der Kommission verwalteten bzw. zur Verfügung gestellten Datenbanken, insbesondere TARIC, EBTI und TQS, haben zu einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis, einer verbesserten Transparenz sowie einer Automatisierung in den betroffenen Bereichen (Angabe der Einfuhr- und Ausfuhrmaßnahmen des Gemeinschaftsrechts bzw. der erteilten verbindlichen Zolltarifauskünfte, Verteilung der Zollkontingente bzw. Überwachung der Einfuhr- bzw. Ausfuhrmengen) beigetragen.

Ferner ist das Versandverfahren (New Computerised Transit System – NCTS) bereits gemeinschaftsweit automatisiert und wird demnächst auf weitere Bereiche ausgeweitet (NCTS/TIR). Auch das Ausfuhrverfahren wird zurzeit automatisiert (Export Control System – ECS), d.h. die Zollsysteme des Mitgliedstaaten können insoweit miteinander kommunizieren, weil die auszutauschenden Datenelemente und die Kommunikationsprotokolle festgelegt worden sind. Allerdings werden die Schnittstellen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den nationalen Zollverwaltungen auch bei den gemeinschaftsweiten IT-Systemen von den Mitgliedstaaten festgelegt. Aus dieser Darstellung ergibt sich im Umkehrschluss, dass zurzeit Systeme für den Daten-

austausch zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Einfuhrverfahren und der Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung fehlen.

Für die elektronische Kommunikation zwischen dem Wirtschaftsbeteiligten und der Zollverwaltung ist es wichtig, dass der Ort der Abgabe bzw. Annahme der summarischen Anmeldung bzw. Zollanmeldung vom Ort der Gestellung der Waren getrennt werden kann. Auch in der Wirtschaft ist es ja üblich, dass die Rechnung auf einem anderen Wege zum Empfänger gelangt (nämlich elektronisch) als die Ware, wobei es auch vorkommen kann, dass der Empfänger der Rechnung an einer anderen Ort ansässig ist als der Empfänger der Ware.

Die vorletzte Änderung des ZK³ hat dieses Konzept in das Zollrecht eingeführt, und zwar in der Weise, dass

- die summarische Anmeldung bei einer anderen Zollstelle als der Eingangszollstelle abgegeben werden darf, sofern zwischen beiden Zollstellen ein Datenaustausch möglich ist (Art. 36a Abs. 2 ZK), und
- eine Zollanmeldung, die anstelle einer summarischen Anmeldung abgegeben wird, auch bei einer anderen Zollstelle als der Eingangszollstelle abgegeben werden darf, sofern der erforderliche Datenaustausch möglich ist (Art. 36c Abs. 1 ZK).

Die in diesem Zusammenhang beschlossene Änderung der ZK-DVO⁴ hat

- generell die Möglichkeit eingeführt, dass die Waren bei einer anderen Zollstelle gestellt werden als derjenigen, bei der die Zollanmeldung abgegeben wird (Art. 201 Abs. 2 ZK-DVO),
- die Möglichkeit einer Gestellungsbefreiung bei Abgabe einer vereinfachten oder vollständigen Zollanmeldung eingeführt (Art. 266 Abs. 3 ZK-DVO),
- einheitliche Datensätze für die summarische Anmeldung, die unvollständige bzw. vereinfachte Zollanmeldung sowie die Anschreibung mit Wirkung vom 1.7.2009 eingeführt (Anhang 30A ZK-DVO),⁵
- die Verpflichtung zur Abgabe elektronischer Ausfuhr- und Ausgangsanmeldungen mit Wirkung vom 1.7.2009 eingeführt und die Regeln für den Datenaustausch zwischen den betroffenen Zollstellen – auch schon für die Zeit vor diesem Stichtag – festgelegt (Art. 787 Abs. 2, Art. 796a-796e, 842b ZK-DVO),
- Fristen für die Abgabe der Anmeldungen über eingehende und ausgehende Waren festgelegt, damit spätestens ab 1.7.2009 eine elektronische Risikoanalyse durchgeführt werden kann, bevor die Waren in das Zollgebiet gelangen bzw. dieses verlassen (Art. 184a, 592b ZK-DVO).

Im Übrigen hat diese Verordnung zwei weitere wichtige Neuerungen in die ZK-DVO eingeführt, nämlich

- einen gemeinsamen Rahmen für das Risikomanagement (Art. 4f-4j ZK-DVO) und

3 Verordnung (EG) Nr. 648/2005, ABl. EU 2005 Nr. L 117 S. 13.

4 Verordnung (EG) Nr. 1875/2006, ABl. EU 2006 Nr. L 360 S. 64.

5 Ein Schönheitsfehler ist allerdings die Verwendung des Begriffs „mindestens“ im Zusammenhang mit der Verweisung auf Anhang 30A ZK-DVO (siehe z. B. Art. 254 ZK-DVO), da diese Formulierung von den Mitgliedstaaten dazu genutzt werden könnte, auf nationaler Ebene zusätzliche Angaben zu verlangen. Solche Angaben könnten dann aber nicht zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden, sodass hierauf im Hinblick auf die steigende Bedeutung gemeinschaftsweiter Zollverfahren verzichtet werden sollte.

- die Regelung des Verfahrens für die Erteilung von AEO-Zertifikaten sowie der damit verbundenen Rechte und Pflichten (Art. 14a-14x, Anhang 1C ZK-DVO).

AEO und zollrechtliche Vereinfachungen, einzige Bewilligungen

Art. 14b Abs. 1 ZK-DVO listet diejenigen zollrechtlichen Vereinfachungen auf, auf die sich der Inhaber eines AEO-Zertifikats berufen kann. Dabei handelt es sich insbesondere um die Erteilung einer Bewilligung für das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren. Hierzu führt diese Vorschrift aus, dass die Zollbehörden bei einem Antrag auf ein solches vereinfachtes Verfahren die Voraussetzungen, die sie bereits bei der Erteilung des AEO-Zertifikats geprüft haben (z.B. ob ein zuverlässiges Buchführungssystem vorliegt), nicht erneut prüfen dürfen. Bei den entsprechenden Vorschriften über das Bewilligungsverfahren wird diese Bedingung wiederholt (siehe z.B. Art. 262 Abs. 3 ZK-DVO). Ziel dieser Regelung ist es, die Erteilung solcher Bewilligungen zu erleichtern und zu beschleunigen.

Die im Dezember 2006 veröffentlichte Änderung der ZK-DVO ließ jedoch eine Frage unregelt, nämlich die, unter welchen Bedingungen das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren zu bewilligen ist, wenn das betreffende Zollverfahren auf dem Gebiet von mehr als einem Mitgliedstaat abgewickelt werden soll, also eine „einzige Bewilligung“ erforderlich ist.⁶

Der gemeinsam von einer Arbeitsgruppe der Mitgliedstaaten, Vertretern europäischer Verbände und der Kommission ausgearbeitete Entwurf einer Änderung der ZK-DVO⁷ soll diese Lücke schließen und folgende Ziele verwirklichen:

- einen gemeinsamen Rahmen für das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren schaffen, insbesondere in Bezug auf
 - das Antragsverfahren,
 - das Bewilligungsverfahren,
 - die Überprüfung der Bewilligung,
 - die Aussetzung oder den Widerruf der Bewilligung,
 - den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten,
- so weitgehend wie möglich mit den Kriterien und Verfahren für die Erteilung eines AEO-Zertifikats sowie einer Bewilligung für Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung übereinstimmen,
- so weitgehend wie möglich gleiche Bedingungen für nationale und einzige Bewilligungen einführen,
- den Weg für die zentrale Zollabwicklung in Rahmen des Modernisierten ZK ebnen.

Die bisherigen Diskussionen haben zu dem Ergebnis geführt, dass es nicht sinnvoll ist, für einzige Bewilligungen andere Zugangskriterien vorzusehen als für nationale Bewilligungen und dass die für die Bewilligung von AEO-Zertifikaten für zollrechtliche Vereinfachungen festgelegten Kriterien auch für die Erteilung von Bewilligungen für das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren geeignet sind. Die bei

⁶ Der Begriff „einzige Bewilligung“ wurde geschaffen für Zollverfahren, die auf dem Gebiet mehr als eines Mitgliedstaats abgewickelt werden (vgl. Art. 496 Buchstabe c ZK-DVO), soweit eine Bewilligung erforderlich ist (was beim Versand- und Ausfuhrverfahren in der Regel nicht der Fall ist).

⁷ Dok. TAXUD/1409/2006, Rev. 6.

einzigsten Bewilligungen erforderlichen zusätzlichen Bedingungen sollten sich daher auf die Regelung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten – und insbesondere den erforderlichen Informationsaustausch – beschränken.

Es besteht nunmehr weitgehend Einigkeit über

- die Definition des Begriffs „einzigste Bewilligung“ (Art. 1 Nr. 13, 14 ZK-DVO), die (wie bisher) sowohl die Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und die besondere Verwendung als auch (und das ist neu) das vereinfachte Anmelde- und das Anschreibeverfahren sowie eine Kombination der vorgenannten Verfahren einschließt,
- den Antrags- und Bewilligungsvordruck, der eine Erweiterung des bisherigen Vordrucks für Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung und die besondere Verwendung darstellt (Anhang 67 ZK-DVO),
- die Zulassungskriterien, auch für Vertreter, die sich auf die Kriterien für AEO stützen (Art. 253, 253c ZK-DVO),
- die Aussetzung und den Widerruf der Bewilligung, die sich auf das Verfahren für AEO stützen (Art. 253d-253g ZK-DVO),
- den Informationsaustausch zwischen den nationalen Verwaltungen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens (Art. 254l ZK-DVO), auch wenn die hierfür erforderliche Datenbank (die Teil des Systems für die Bewilligung von AEO-Zertifikaten werden soll) möglicherweise erst 2011 zur Verfügung steht und bis dahin andere Kommunikationsformen genutzt werden müssen.

Weitere Arbeit ist zu leisten in Bezug auf

- den Informationsaustausch zwischen den an den Einfuhr- bzw. Ausfuhrvorgängen beteiligten Zollstellen (dieser Austausch soll im Rahmen des automatisierten Einfuhr- und Ausfuhrsystems anhand der in Anhang 30A ZK-DVO festgelegten Daten erfolgen),
- die Aufteilung der Verwaltungskostenpauschale zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten, soweit Waren in den freien Verkehr übergeführt werden (insoweit liegt bereits der Entwurf einer multilateralen Verwaltungsvereinbarung vor),
- die Leitlinien für das Bewilligungsverfahren und die Zollkontrollen (auch insoweit liegt bereits ein Entwurf vor),
- die Benutzeranforderungen und Systemspezifikationen für den Datenaustausch im Rahmen des Bewilligungsverfahrens und zwischen den an der Zollabwicklung beteiligten Zollstellen,
- Training.

Rechtsänderungen mit dem Ziel einer Zentralisierung der Förmlichkeiten für die Statistik, Mehrwertsteuer oder Verbrauchsteuern sind nicht Teil dieses Reformpakets. Das Gleiche gilt in Bezug auf eine eventuelle Harmonisierung der Schnittstellen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten und den nationalen Verwaltungen.

Das Projekt „einzigste Bewilligung“ wird – im Rahmen der genannten Einschränkungen – zu einer weiteren Harmonisierung beitragen und wegen der erleichterten Zentralisierung der Zollabwicklung die Transaktionskosten senken – und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU steigern und den internationalen Handel ausweiten. Kleine und mittlere Unternehmen, die zurzeit auch in anderen Mitglied-

staaten Waren verzollen, brauchen sich keines Vertreters zu bedienen, sondern können die Zollabwicklung wie gewohnt mit ihrer eigenen Zollverwaltung und in ihrer eigenen Sprache durchführen. Multinationale Unternehmen brauchen nicht unterschiedliche Schnittstellen zu den nationalen Zollverwaltungen aufrechtzuerhalten, da der *Datenaustausch zwischen den Verwaltungen* durchgeführt wird, zunächst aufgrund entsprechender Vereinbarungen und später im Rahmen des Automatisierten Einfuhr- und Ausfuhrsystems (nach der derzeitigen Planung ab 2011).

Modernisierter Zollkodex

Die in der Einleitung genannte Zielsetzung, die Zollverfahren zu vereinfachen, kann erst mit dem Modernisierten ZK und den Durchführungsvorschriften hierzu vollständig erreicht werden. Die bereits vorliegenden Entwürfe für den ZK und die ZK-DVO sind erheblich einfacher strukturiert. Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung trägt auch bei, dass

- es nur ein vereinfachtes Anmeldeverfahren – bei Beteiligung eines anderen Mitgliedstaats gegebenenfalls mit einziger Bewilligung – geben wird,
- die zentralisierte Zollabwicklung auch bei Abgabe einer vollständigen Anmeldung oder Anschreibung (einstufiges Verfahren) genutzt werden kann,
- die zentralisierte Zollabwicklung mit einziger Bewilligung an die Bedingung geknüpft wird, dass der Antragsteller die Voraussetzungen für ein AEO-Zertifikat für zollrechtliche Vereinfachungen erfüllen muss,
- die Selbstveranlagung für zuverlässige Wirtschaftsbeteiligte stärker im Zollkodex verankert wird,
- die Unterscheidung zwischen „Zollverfahren“ und sonstigen „zollrechtlichen Bestimmungen“ entfallen wird,
- die aktive Veredelung, Umwandlung und Zerstörung zu einem Verfahren zusammengefasst werden, sodass der Bewilligungsinhaber erst bei der Beendigung des Verfahrens zu entscheiden braucht, ob er die Waren auf den Welt- oder Gemeinschaftsmarkt bringt oder sie zerstört,
- Leitlinien und Erläuterungen die nationale Auslegungshilfen zum Gemeinschaftsrecht im Interesse einer einheitlichen Anwendung ersetzen sollen.⁸

eCustoms

Genauso wichtig wie die Einigung über den Modernisierten ZK und die Modernisierte ZK-DVO sowie der Erlass von Leitlinien ist es, die mit den Zollverfahren verknüpften IT-Projekte voranzutreiben, insbesondere

- die gemeinschaftsweite Informatisierung der Zollverfahren und den erforderlichen Datenaustausch im Bereich der Einfuhr und Ausfuhr,

⁸ Das häufig vorgebrachte Argument, der ZK und die ZK-DVO sollten nicht durch eine dritte Ebene (soft law) ergänzt werden, übersieht, dass diese dritte Ebene heute schon existiert, aber auf nationaler Ebene, die keine einheitliche Anwendung garantiert. Es ist eine Illusion zu glauben, der ZK und die ZK-DVO könnten so klar abgefasst werden, dass sie keiner Auslegungshilfen bedürften. Die Tatsache, dass dieses Thema – entgegen dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag – nicht im Modernisierten Zollkodex angesprochen wird, ist kein Hindernis für die Annahme von Erläuterungen und Leitlinien.

- die einheitliche und einmalige Registrierung von Wirtschaftsbeteiligten für Zollzwecke,
- die internationale Vereinheitlichung der Datenanforderungen und der Datenaustausch mit Drittländern,
- die Umsetzung des gemeinsamen Rahmens für die Risikoanalyse,
- die Einführung eines gemeinsamen Rahmens für die Betriebsprüfung sowie für Sanktionen bei Zuwiderhandlungen,
- die Einführung eines „Single Window“ für alle Einfuhr- und Ausfuhrformlichkeiten unter Einbeziehung aller beteiligten Behörden,

An dieser Modernisierung müssen alle Beteiligten konstruktiv mitwirken im Interesse einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und einer Steigerung der Effizienz der Verwaltung der Zollunion.

Modernisation of Customs Procedures

Michael Lux, European Commission, Brussels¹

Contents

- What is needed in modern customs procedures
- What has been achieved so far
- AEO and customs simplifications, single authorisations
- Modernised Customs Code
- eCustoms

What is needed in modern customs procedures

Customs procedures² have a supporting function.

They particularly support:

- collection of/exemption from the applicable duties (and generally from VAT and specific excise duties too) on imported goods,
- the application of commercial and agricultural policy measures and other prohibitions and restrictions on imports or exports,
- customs controls to protect the safety of citizens, manufacturers and consumers in the EC and in the countries with which we trade,
- international trade and market opening, since domestic industry and agriculture often need to be defended against import goods that are cheaper or manufactured in unfair conditions.

Most traders want to apply customs procedures properly, but they do not want to be saddled with unnecessary costs. To achieve these partially contradictory objectives, customs procedures must:

- be formulated as simply as possible,
- fit in as well as possible with commercial practice and logistics,
- bring simplifications (including self-assessment) for reliable traders and focus customs controls on risky traders and flows of goods,
- exploit the potential of information technology to both reduce costs for firms and the administration and make controls more effective.

¹ This article reflects the personal views of the author.

² The term is used here in its broadest sense (not as in Article 4(16) of the Customs Code). It therefore encompasses summary declaration, temporary storage and customs-approved treatments, which are not customs procedures within the meaning of Article 4(16) of the Code (see Article 4(15) of the Code). Procedures for the issue of binding tariff information and authorised economic operator (AEO) certificates, audits, the procedures for the granting of tariff quotas, the remission and repayment of duties and legal remedies can also be considered customs procedures in the wider sense.

There is a further requirement in a customs union: national customs administrations must apply customs procedures in a uniform fashion and, where customs procedures extend beyond the territory of the Member State concerned, the national administrations must act as if they were a single customs administration, i.e. the decentralised organisation and administration of the customs union must not generate disadvantages or additional costs for traders. This means *inter alia* that national interpretation rules and procedures must not result in divergences in the application of Community customs law.

What follows is a survey of how well these requirements are currently being met and what further measures are called for.

What has been achieved so far

The databases managed and/or made available by the Commission, particularly TARIC, EBTI and TQS, have helped to standardise administrative practice, improve transparency and automate the areas concerned (display of Community import and export measures and binding tariff information distribution of tariff quotas and import/export surveillance).

Furthermore, the New Computerised Transit System (NCTS) is already automated throughout the Community and will shortly be extended into new areas (NCTS/TIR). The automated export control system (ECS) is also in the process of being introduced, meaning that the Member States' customs systems can communicate with each other because the data elements to be exchanged and the communication protocols have been established. However, even with Community IT systems, the interfaces between traders and national customs authorities are established by the Member States. Furthermore there are currently no systems for the exchange of data between Member States for import procedures and customs procedures with economic impact.

It is important for electronic communication between traders and customs administrations to be able to distinguish the place of submission/acceptance of the summary declaration or customs declaration from the place of presentation of the goods. It is, after all, standard commercial practice for the invoice to reach the recipient by different means (electronic) to the goods, and it can also happen that the recipient of the invoice is not established in the same place as the recipient of the goods.

The last but one amendment to the Customs Code³ (CC) introduced this concept into the customs legislation:

- the summary declaration can now be submitted to a customs office other than the customs office of entry, provided that exchange of data is possible between the two offices (Article 36a(2) CC) and
- a customs declaration submitted instead of a summary declaration can now also be submitted to a customs office other than the customs office of entry, provided that the necessary exchange of data is possible (Article 36c(1) CC).

The associated amendments to the Customs Code implementing provisions⁴ (CCIP) have:

³ Regulation (EC) No 648/2005, OJ L 117, p. 13.

⁴ Regulation (EC) No 1875/2006, OJ L 360, p. 64.

- generally made it possible to present goods at a customs office other than the one at which the customs declaration is submitted (Article 201(2) CCIP),
- introduced the possibility of clearance without presentation of the goods where a simplified or full customs declaration is submitted (Articles 266(3) CCIP),
- introduced standardised data sets for the summary declaration, the incomplete/summary customs declaration and local clearance, with effect from 1 July 2009 (Annex 30A CCIP)⁵,
- introduced the obligation to submit electronic export and exit declarations as of 1 July 2009 and laid down rules on the exchange of data between the customs offices concerned, even for the period prior to 1 July 2009 (Articles 787(2), 796a to 796e and 842b CCIP),
- set deadlines for the submission of declarations concerning incoming and outgoing goods, so that by 1 July 2009 at the latest, computerised risk analysis can be carried out before the goods enter or leave the Community customs territory (Articles 184a and 592b CCIP).

This Regulation also introduced another two major innovations in the CCIP, namely:

- a common risk-management framework (Articles 4f to 4j CCIP) and
- the rules on the procedure for issuing AEO certificates and the associated rights and obligations (Articles 14a to 14x, Annex 1C CCIP).

AEO and customs simplifications, single authorisations

Article 14b(1) CCIP lists the customs simplifications available to holders of AEO certificates. This particularly concerns the issue of authorisations for the simplified declaration and local clearance procedures. The provision stipulates in this respect that the customs authorities, when processing an application for such a simplified procedure, are not to recheck criteria they checked when issuing an AEO certificate (e.g. whether there is a reliable accounting system). This requirement is repeated in the corresponding provisions on the authorisation procedure (see, for instance, Article 262(3) CCIP). The purpose of this provision is to simplify and speed up the issue of such authorisations.

The December 2006 amendment to the CCIP did, however, leave one issue unresolved, namely that of the conditions under which the simplified declaration and local clearance procedures are to be authorised if the customs procedure is to be conducted on the territory of more than one Member State, i.e. if a single authorisation is required.⁶

⁵ The use of “at least” in the reference to Annex 30A to the CCIP (see, for instance, Article 254 CCIP) is, however, unfortunate, since this wording could be used by the Member States to demand additional data at national level. Since, however, such data could not be exchanged between Member States, this option should be avoided in view of the growing significance of Community-wide customs procedures.

⁶ The concept of the “single authorisation” was introduced for customs procedures requiring authorisation (which is not generally the case for transit and export procedures) which are carried out on the territory of more than one Member State (cf. Article 49(c) CCIP).

The draft Regulation amending the CCIP,⁷ drawn up jointly by a working party of the Member States, representatives of European trade associations and the Commission, is intended to close this loophole and achieve the following objectives:

- create a common framework for the simplified declaration procedure and the local clearance procedure, with particular reference to
 - submission of applications,
 - authorisation,
 - review of the authorisation,
 - suspension or revocation of the authorisation,
 - exchange of information between Member States,
- achieve as great a consistency as possible with the criteria and procedures for issuing AEO certificates and authorisation for customs procedures with economic impact,
- introduce as far as possible equal conditions for national and single authorisations,
- pave the way for centralised clearance under the modernised Customs Code.

Discussions so far have established that there is no point laying down access criteria for single authorisations that differ from those for national authorisations and that the criteria laid down for granting AEO certificates for customs simplification are also suitable for authorising the simplified declaration and local clearance procedures. The additional conditions for single authorisations should therefore be confined to arrangements for cooperation between the Member States, and in particular the requisite exchange of information.

A broad consensus has now been reached on

- the definition of “single authorisation” (Article 1(13) and (14) CCIP), which (as before) encompasses both customs procedures with economic impact and end-use as well as (and this is new) simplified declaration and local clearance procedures and a combination of the aforementioned procedures,
- the application and authorisation forms (Annex 67 CCIP), which expand on the existing form for customs procedures with economic impact and end-use,
- the authorisation criteria, including those for representatives, which are based on those for AEOs (Articles 253, 253c CCIP),
- suspension and revocation of an authorisation, which are based on the procedure for AEOs (Articles 253d - 253g CCIP),
- exchange of information between national administrations in the context of the authorisation procedure (Article 254l CCIP), even if the requisite database (which is to become part of the system for granting AEO certificates) may not be available until 2011 and other forms of communication will have to be used in the interim.

Further work is needed on:

- the exchange of information between the customs offices involved in the import/export transactions (this exchange is to be conducted as part of the automated import/export system using the data laid down in Annex 30A CCIP),

7 TAXUD/1409/2006, Rev. 6.

- the division of administrative costs between the Member States involved, where the goods are released for free circulation (a multilateral draft administrative arrangement has been produced),
- the guidelines for the authorisation procedure and customs controls (for which a draft has also been produced),
- user requirements and system specifications for the exchange of data for the purposes of the authorisation procedure and between the customs offices involved in clearance,
- training.

This reform package does not include legislative amendments to centralise formalities for VAT and excise duties. Nor does it include the possible harmonisation of interfaces between traders and national administrations.

The single authorisation project will, within the limits mentioned above, contribute to further harmonisation and, by facilitating centralisation, reduce the transaction costs of customs clearance, thus increasing the competitiveness of EU enterprises and expanding international trade. Small and medium-sized enterprises, which currently clear goods through customs in other Member States, do not need to go through a representative but can instead conduct clearance procedures with their own customs administration and in their own language. Multinationals will not need to maintain different interfaces with the different national customs authorities, as *data exchange will be conducted between administrations*, initially on the basis of the corresponding arrangements and later as part of the automated import/export system (currently scheduled for 2011).

Modernised Customs Code

The objective of simplifying customs procedures mentioned at the beginning of this document cannot be completely achieved until the Customs Code and its implementing provisions have been modernised. The draft Customs Code and CCIP already drawn up have a much simpler structure. The following factors contribute to this simplification:

- there will only be one simplified declaration procedure if another Member State is involved, where appropriate, with a single authorisation,
- it will be possible to apply centralised customs clearance even for full declarations or local clearance (one-step procedure),
- centralised customs clearance with a single authorisation will be subject to the condition that the applicant fulfils the criteria for AEO – customs simplifications,
- self-assessment for reliable economic operators will be more firmly anchored in the Customs Code,
- a distinction will no longer be made between “customs procedures” and other “customs-approved treatments”;
- inward processing, processing and destruction will be brought together under a single procedure so that the authorisation holder will not have to decide whether to place the goods on the international or Community market or to destroy them until the procedure has been completed,

- guidelines and explanatory notes should replace national aids to interpretation in the interests of uniform application⁸.

eCustoms

No less important than the agreement on the modernised Code and the modernised CCIP and the adoption of guidelines is progress with the IT projects associated with customs procedures, and in particular:

- Community-wide computerisation of customs procedures and the requisite data exchange needed for import/export transactions,
- standardised one-off registration of traders for customs purposes,
- international standardisation of data requirements and data exchange with third countries,
- application of the common risk-analysis framework,
- the introduction of a common framework for auditing and for infringement penalties,
- the introduction of a “single window” for all import and export formalities and involving all the competent authorities.

All those concerned must contribute constructively to this modernisation in order to increase business competitiveness and make administration of the customs union more efficient.

⁸ The common argument that the Code and the CCIP should not be supplemented by a third layer of soft law overlooks the fact that this third layer often already exists, albeit at national level, which is no guarantee of uniform application. It is illusory to believe the Code and the CCIP could be drafted so clearly that no aids to interpretation would be necessary. The fact that this topic – contrary to the Commission's initial proposal – will not be addressed in the modernised Customs Code is no obstacle to the adoption of explanatory notes and guidelines.

La Modernisation des procédures douanières

Michael Lux, Commission Européenne, Bruxelles¹

Structure

- Exigences relatives à des procédures douanières modernes
- Les acquis
- AEO et simplifications du droit des douanes, autorisations uniques
- Le code des douanes modernisé
- La douane électronique

Exigences relatives à des procédures douanières modernes

Les procédures douanières² ont une fonction de soutien.

Elles encadrent, en particulier,

- le prélèvement ou la suspension des droits de douane (et généralement aussi de la taxe sur la valeur ajoutée et des droits d'accises) applicables aux marchandises importées et exportées,
- l'application des mesures de politique commerciale ou agricole et autres interdictions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation,
- les contrôles douaniers dans l'intérêt de la sécurité des citoyens, fabricants et consommateurs dans la Communauté et chez nos partenaires commerciaux,
- les échanges commerciaux internationaux et l'ouverture des marchés, sous réserve que l'industrie ou l'agriculture intérieure n'aient pas besoin d'une protection exceptionnelle contre des importations de marchandises fabriquées à un coût inférieur ou dans des conditions déloyales.

La majorité des opérateurs économiques est prête à appliquer correctement ces procédures douanières, mais pas à supporter un coût excessif. Afin d'atteindre ces objectifs partiellement contradictoires, les procédures douanières doivent

- être réglementées de la manière la plus simple possible,
- s'adapter autant que possible aux usages commerciaux et aux processus logistiques,
- prévoir des allègements (y compris des autoévaluations – «self assessment») pour les acteurs commerciaux dignes de confiance et concentrer les contrôles douaniers sur les acteurs et les flux de marchandises à risques,

¹ Cet article exprime le point de vue personnel de l'auteur.

² Le terme est employé ici au sens le plus large (à la différence de l'article 4, No 16 du code des douanes). Il comprend donc aussi la déclaration sommaire et le dépôt temporaire, ainsi que les destinations douanières qui ne sont pas des procédures douanières au sens de l'article 4, paragraphe 16 du code des douanes (voir article 4, No 15 du code des douanes). En outre, on peut y inclure les procédures pour délivrer des renseignements tarifaires contraignants ou de certificats AEO, les procédures d'audit des entreprises, les procédures d'attribution de contingents tarifaires, de remboursement ou remise des droits de douane ainsi que les procédures de recours.

- utiliser les possibilités offertes par les technologies de l'information, aussi bien pour réduire les coûts pour les entreprises et les administrations que pour assurer un contrôle efficace.

Au sein d'une union douanière, il faut également veiller à ce que les douanes nationales appliquent les procédures douanières de manière uniforme et, dans le cas des procédures douanières dépassant les limites du territoire de l'État membre en question, se comportent comme une seule administration douanière, c'est-à-dire que l'organisation et l'administration décentralisée de l'union douanière ne doivent entraîner ni désavantages ni coûts supplémentaires pour les opérateurs économiques. Cela signifie, entre autres, que le droit douanier communautaire ne doit pas être appliqué différemment selon des règles d'interprétation et procédures nationales.

L'exposé suivant explique donc dans quelle mesure ces exigences sont déjà remplies aujourd'hui et quelles mesures restent à prendre.

Les acquis

Les bases de données administrées ou mises à disposition par la Commission, en particulier TARIC, EBTI et TQS, ont contribué à l'harmonisation de la pratique administrative, à une meilleure transparence et à une automatisation dans les domaines concernés (indication des mesures de droit communautaire concernant les importations et exportations et des renseignements tarifaires contraignants fournis, répartition des contingents tarifaires et surveillance des quantités importées et exportées).

En outre, le Nouveau Système de Transit Informatisé (NSTI) (New Computerised Transit System, NCTS) est déjà automatisé dans toute la Communauté et sera prochainement élargi à d'autres domaines (NCTS/TIR). La procédure d'exportation est elle aussi en cours d'automatisation (Export Control System, ECS). Les systèmes douaniers des États membres peuvent donc communiquer entre eux à ce niveau, puisque les données à échanger et les protocoles de communication ont été définis. Ceci étant dit, les interfaces entre les opérateurs économiques et les administrations douanières nationales sont définies par les États membres, même dans les systèmes informatiques communautaires. On peut en conclure, *a contrario*, que l'on manque actuellement de systèmes pour l'échange de données entre les États membres en ce qui concerne les procédures d'importation et les régimes douaniers économiques.

En ce qui concerne la communication électronique entre les opérateurs commerciaux et l'administration douanière, il est important que le lieu de remise ou de réception de la déclaration sommaire ou de la déclaration en douane puisse être séparé du lieu de présentation en douane des marchandises. Il est courant dans le domaine économique que la facture parvienne à son destinataire par une autre voie (électronique en l'occurrence) que la marchandise, ou que le destinataire de la facture soit établi à un autre endroit que celui des marchandises.

L'avant-dernière modification du code des douanes³ a introduit ce concept dans la législation douanière, de manière à rendre possibles

3 Règlement (CE) n° 648/2005, Journal officiel 2005 n° L 117, p. 13.

- la remise de la déclaration sommaire à un autre bureau de douane que le bureau de douane d'entrée, dans la mesure où les deux bureaux de douane peuvent échanger des données (article 36 bis, paragraphe 2 du code des douanes) et
- la remise d'une déclaration en douane, pouvant être remise à la place d'une déclaration sommaire, à un autre bureau de douane que le bureau de douane d'entrée, à condition que l'échange de données nécessaires soit possible (article 36 quater, 1^{er} paragraphe du code des douanes).

La modification des dispositions d'application du code des douanes⁴ (DAC) décidée dans ce contexte a

- introduit la possibilité générale que les marchandises soient présentées à un autre bureau de douane que celui auquel la déclaration en douane est déposée (article 201, paragraphe 2 DAC),
- créé la possibilité d'une dispense de présentation en douane si une déclaration en douane simplifiée ou complète est présentée (article 266, paragraphe 3 DAC),
- mis en place des ensembles de données uniformisées pour la déclaration sommaire, la déclaration en douane incomplète et simplifiée, et la domiciliation, avec effet au 1.7.2009 (Annexe 30A DAC),⁵
- défini l'obligation de remettre électroniquement les déclarations d'exportation et de sortie électroniques, avec effet au 1.7.2009, et fixé les règles d'échange des données entre les bureaux de douane concernés, avant même cette date de prise d'effet (article 787, paragraphe 2, articles 796 bis – 796 sexies, 842 ter DAC),
- fixé les délais de remise des déclarations pour les marchandises importées ou exportées, afin de rendre possible, à compter du 1.7.2009, une analyse électronique des risques avant que les marchandises entrent dans le territoire douanier ou sortent de celui-ci (articles 184 bis, 592 ter DAC).

En outre, ce règlement introduit deux innovations importantes dans le règlement d'application du code des douanes:

- un cadre commun pour la gestion des risques (articles 4 septies à 4 undecies DAC), et
- la réglementation de la procédure d'attribution de certificats AEO ainsi que des droits et obligations y afférents (articles 14 bis à 14 quinquies, Annexe 1C DAC).

AEO et simplifications du droit des douanes, autorisations uniques

L'article 14 ter, 1^{er} paragraphe DAC énumère les simplifications du droit douanier auxquelles a droit le détenteur d'un certificat AEO. Il s'agit en particulier de l'octroi d'une autorisation pour la procédure de déclaration simplifiée et la procédure de domiciliation. Cette disposition précise que les autorités douanières ne doivent pas, si une application est présentée, vérifier à nouveau les conditions qu'elles ont déjà

4 Règlement (CE) n° 1875/2006, Journal officiel 2006 n° L 360, p. 64.

5 Il y a toutefois un défaut mineur dans l'utilisation de l'expression «au moins» en relation avec le renvoi à l'annexe 30A DAC (voir par ex. l'article 254 DAC), car cette formulation pourrait être mise à profit par les États membres pour exiger au niveau national des informations supplémentaires. Celles-ci ne pourraient alors pas être échangées entre les États membres, de sorte que l'on devrait y renoncer face à l'augmentation de l'importance des procédures douanières.

contrôlées pour attribuer le certificat AEO (par exemple l'existence d'un système de comptabilité fiable). Cette condition est répétée dans les dispositions correspondantes concernant la procédure d'autorisation (voir par exemple l'article 262, paragraphe 3 DAC). Le but de cette réglementation est de faciliter et d'accélérer l'attribution de ces autorisations.

La modification des DAC publiée en décembre 2006 laissait toutefois en suspens la question de savoir dans quelles conditions la procédure de déclaration simplifiée et de la domiciliation doit être accordée lorsque la procédure douanière en question doit être exécutée sur le territoire de plus d'un État membre, autrement dit lorsqu'une «autorisation unique» est nécessaire.⁶

Le projet de modification des dispositions d'application du code des douanes⁷ élaboré avec un groupe de travail des États membres, des représentants des fédérations européennes et de la Commission vise à combler cette lacune et à réaliser les objectifs suivants:

- créer un cadre commun pour la procédure de déclaration simplifiée et de la domiciliation, en particulier pour
 - la procédure d'application,
 - la procédure d'autorisation,
 - le contrôle de l'autorisation,
 - la suspension ou la révocation de l'autorisation,
 - l'échange d'informations entre les États membres,
- assurer la concordance la plus proche possible avec les critères et procédures d'attribution d'un certificat AEO et d'une autorisation pour les régimes douaniers économiques,
- introduire, autant que possible, les mêmes conditions pour les autorisations nationales et uniques,
- lever les obstacles à un dédouanement douanier centralisé dans le cadre du code des douanes modernisé.

Les discussions menées à ce jour ont conduit à la conclusion qu'il n'était pas opportun de prévoir pour les autorisations uniques d'autres critères d'accès que ceux des autorisations nationales, et que les critères fixés pour l'attribution de certificats AEO (simplifications douanières) convenaient aussi pour les autorisations de procédures de déclaration simplifiées et de la domiciliation. Les conditions supplémentaires nécessaires pour les autorisations uniques devraient donc être limitées à la réglementation de la coopération entre les États membres, et notamment à l'échange d'informations nécessaire.

Le consensus est désormais acquis, pour l'essentiel, sur

- la définition du terme «autorisation unique» (article 1^{er}, points 13 et 14 DAC), qui inclut aussi bien les régimes douaniers économiques et la destination particulière (comme précédemment) que la procédure de déclaration simplifiée et la domiciliation (ce qui est nouveau) et une combinaison de ces procédures,

6 Le terme «autorisation unique» a été créé pour les procédures douanières exécutées sur le territoire de plus d'un État membre (voir article 496, lettre c DAC), si une autorisation est nécessaire (ce qui n'est généralement pas le cas dans les procédures de transit et d'exportation).

7 Document TAXUD/1409/2006, rév. 6.

- le modèle de demande et d'autorisation, qui représente une version élargie du modèle précédent pour les régimes douaniers économiques et la destination particulière (Annexe 67 DAC),
- les critères d'autorisation, y compris pour les représentants, qui font valoir les critères de l'AEO (articles 253, 253 quater DAC),
- la suspension et l'annulation des autorisations basées sur la procédure de l'AEO (articles 253 quinquies à 253 octies DAC),
- l'échange d'informations entre les administrations nationales dans le cadre de la procédure d'autorisation (article 254 terdecies DAC), bien que la base de données nécessaire à cette fin (qui fera partie du système pour l'octroi des certificats AEO) ne sera peut-être pas disponible avant 2011 et que l'on ne doive utiliser jusque-là aucune autre forme de communication.

Il reste du travail en ce qui concerne

- l'échange d'informations entre les bureaux de douane participant aux opérations d'importation ou d'exportation (cet échange se fera dans le cadre du système automatisé d'importation et d'exportation, à l'aide des données fixées dans l'annexe 30A DAC),
- la répartition de la part nationale des ressources propres entre les États membres concernés, si des marchandises sont mises en libre pratique (un projet d'arrangement administratif multilatéral est déjà prêt à ce sujet),
- les lignes directrices de la procédure d'autorisation et des contrôles douaniers (qui fait également l'objet d'un projet),
- les exigences concernant les besoins utilisateurs et les spécifications des systèmes pour l'échange de données dans le cadre de la procédure d'autorisation et entre les bureaux de douane intervenant dans les procédures douanières,
- la formation.

Les modifications du droit visant la centralisation des formalités pour les statistiques, la taxe sur la valeur ajoutée ou les accises ne sont pas incluses dans cet ensemble de réformes, non plus qu'une éventuelle harmonisation des interfaces entre les opérateurs économiques et les administrations nationales.

Le projet «autorisation unique» contribuera, dans les limites des restrictions indiquées, à une harmonisation plus poussée et, en facilitant la centralisation des procédures douanières, abaissera le coût des transactions, augmentant ainsi la compétitivité des entreprises de l'Union européenne et élargissant le commerce international. Les petites et moyennes entreprises qui paient actuellement des droits de douane sur des marchandises dans d'autres États membres n'auront pas besoin de faire appel à un représentant mais pourront, comme à l'accoutumée, procéder aux formalités douanières auprès de leur administration douanière et dans leur propre langue. Les entreprises multinationales n'auront pas besoin de conserver des interfaces différentes avec les administrations douanières nationales, puisque *l'échange de données sera assuré entre les administrations*, selon des arrangements correspondants dans un premier temps, puis dans le cadre du système automatisé d'importation et d'exportation (à partir de 2011, selon le calendrier actuel).

Le code des douanes modernisé

Le but de simplifier les procédures douanières évoqué dans l'introduction ne pourra être complètement atteint qu'avec un code des douanes modernisé et les dispositions d'application correspondantes. Les projets déjà présentés pour le code des douanes et les DAC modernisés ont une structure nettement simplifiée. Cette simplification et harmonisation a aussi été rendue possible par le fait

- qu'il n'y aura qu'un type de déclaration simplifiée; quand deux États membres sont impliqués, le cas échéant, avec une autorisation unique,
- que le dédouanement centralisé pourra être utilisé même en cas de remise d'une déclaration ou d'une domiciliation avec les données complètes ou d'une inscription (procédure en une seule étape),
- que l'exécution centralisée des formalités douanières avec une autorisation unique sera liée à la condition que le demandeur remplit les conditions pour être AEO - simplifications douanières,
- que l'autoévaluation sera plus fortement ancrée dans le code des douanes pour les opérateurs économiques fiables,
- que la différence entre la «procédure douanière» et les autres «destinations douanières» sera abolie,
- que le perfectionnement actif, la transformation sous douane et la destruction seront regroupés dans une même procédure, de sorte que le détenteur de l'autorisation ne devra décider qu'à la fin de la procédure s'il met ses marchandises sur le marché mondial ou communautaire ou les détruit, et
- que des lignes directrices et des notes explicatives remplaceront les aides nationales à l'interprétation du droit communautaire, dans l'intérêt d'une application uniforme.⁸

La douane électronique

Parallèlement à l'accord sur la modernisation du code des douanes et des dispositions d'application ainsi que sur la formulation de lignes directrices, il est tout aussi important de faire progresser les projets informatiques liés aux procédures douanières, et en particulier:

- l'informatisation à l'échelle communautaire des procédures douanières et des échanges de données nécessaires en matière d'importations et d'exportations,
- l'enregistrement uniforme et unique des opérateurs économiques aux fins douanières,
- l'uniformisation internationale des données exigées et des échanges de données avec les pays tiers,

⁸ L'argument fréquemment avancé selon lequel le code des douanes et ses dispositions d'application ne devraient pas être complétés par un troisième niveau (soft law) ne tient pas compte du fait que ce troisième niveau existe déjà aujourd'hui, mais au niveau national, ce qui ne garantit pas une application uniforme. Il est illusoire de penser que le code des douanes et ses dispositions d'application pourraient être formulés d'une manière tellement claire qu'ils ne nécessiteraient aucune aide à l'interprétation. Le fait que ce thème ne serait pas été abordé dans le code des douanes modernisé, contrairement à la proposition initiale de la Commission, ne fait pas obstacle à l'adoption de notes explicatives et de lignes directrices.

- la mise en place du cadre commun d'analyse des risques,
- la mise en place d'un cadre commun pour l'audit des entreprises, ainsi que pour les sanctions en cas d'infraction,
- l'introduction d'un «guichet unique» pour toutes les formalités d'importation et d'exportation, faisant intervenir toutes les administrations concernées.

Toutes les parties concernées doivent contribuer de façon constructive à cette modernisation, dans l'intérêt d'un accroissement de la compétitivité des entreprises et d'une plus grande efficacité de l'administration de l'union douanière.

Global Roll-out of the SAFE Framework and AEO Concept

Graham Bartlett, SITPRO, London

The events of 11 September 2001 (9/11) changed the backdrop to international trade forever.

It is nevertheless instructive to note that while the events of 9/11 didn't result from trade, security efforts have swung from addressing potential threats to trade which would be economically damaging towards threats that might result from supply chains being used as a means of perpetrating terrorist and other criminal acts. It is also interesting that despite more than half a decade having passed countries are still using 9/11 as a reason for introducing legislation addressing security issues.

It is of course unquestionable that nations have, and should have, the sovereign right to secure their citizens from the threat of terrorism. It is not, however, unquestionable that those measures should be disproportionate and have significant negative consequences on legitimate trade that is often the case or is the unintended consequence of the implementation of such legislation.

SITPRO has long argued that exactly the same processes that can offer facilitations to trade can be used for security purposes. In particular, that there should be an assessment of the risk that a consignment poses and that the interference in trade should be selective based on that assessment and the minimum possible. It is a fact that security interventions create delay and add to transaction costs. The majority of these additional costs fall on business with a knock-on effect on consumer prices and competitiveness.

SAFE is the WCO's attempt at creating a global framework for supply chain security measures introduced at the national level. Helpfully, it establishes the view that security should go hand in hand with facilitation. However the devil is in the detail. And the detail in this case is the manner in which SAFE is implemented in contracting member states and then applied in practice. At each level there is the prospect of deviation and individual interpretation and practice. All too often the focus at the national level is on security with trade facilitation either overlooked or an after-thought.

SAFE offers the carrot of facilitation to traders who become Authorised Economic Operators as a 'reward' for investing in enhancing the security of the supply chain. Indeed SAFE says that AEOs will reap benefits and says that the processes introduced will ensure that AEOs see a benefit to their investment in good security systems and practices and that those benefits should be tangible.

In reality, however, the tangible benefits for business are few and far between. Many businesses already enjoy the sort of customs simplifications that SAFE suggests should be offered and are left with the unwelcome prospect of having to invest to get the badge because, rightly, they believe that is what the market will demand. A twist is

that in the EU non-AEO traders, despite having a good track record, risk losing existing facilitation because the draft Modernised Customs Code currently before the Council proposes in future that only AEOs should benefit from any customs simplifications.

SITPRO strongly believes that the only real benefit for most will only come through mutual recognition of AEO status that provides for security *and facilitation* at the global level. This is some way off and a more likely approach is for nations to conclude bilateral recognition agreements with their major trading partners. This is a sensible approach and in this respect the EU is already in discussion with the US and China.

However for mutual recognition to work there first has to be trust between the customs authorities of the contracting countries so that targeting information is shared and assessments of risk are accepted and not duplicated. Secondly, the implementation of SAFE has to be sufficiently consistent to allow the contracting countries to be comfortable that the standards that traders must meet to obtain AEO status are broadly comparable and therefore acceptable to one another. Not impossible but, it is unlikely to be taken on trust leading to time-consuming and no doubt costly audit procedures being put in place.

In the case of seeking mutual recognition with the US, a particular problem would appear to centre on the fact that C-TPAT is entirely focussed on imports into the US. Whereas SAFE requires that the Customs office of *departure* must take all necessary action to identify cargoes that are high risk as early as possible in the supply chain at or before the port of departure and lodge declarations that allow the customs authorities at the point of import to issue “no load” notifications. This would appear to require the US to modify not just their legislative but practical approach to trade and security.

This is a clear demonstration of how national variations that are introduced when implementing SAFE and introducing AEO schemes will be entirely unhelpful to establishing mutual recognition.

For this reason it is of the utmost importance that when the WCO Authorized Economic Operator guidelines are taken into the SAFE Framework as an integral part of that document, the phrase in the introduction “This document also allows for the inclusion of *supplemental national criteria* that may be required by any given Customs administration.” is deleted by the WCO Council.

SAFE recognises that the flow of information between Customs authorities is important for risk targeting and assessment and makes the point that Customs should seek or amend provisions and implement procedures that consolidate and streamline the submission of required information for Customs-related clearance to both facilitate trade and identify high-risk cargo for appropriate action.

SITPRO strongly supports the view that Customs systems should be built using open source international standards that not only allow uninterrupted messaging but which also establish a common data model. In this respect SITPRO supports and is working hard to establish UNneDocs as a preferred standard. The work currently going on to harmonise the WCO data model and UNeDocs will aid consistency and help fulfil another SAFE provision that Customs should seek close integration with commercial processes and information flows in the global supply chain. SITPRO also supports the greater use of commercial documentation in the process such as the invoice and the

purchase order as the export and import declarations. We would go further however and argue that the export declaration should be accepted as the import declaration so as to avoid duplication of activity.

The wide use of UNeDocs would also serve as the building block for creating a global network of international trade single windows. This would not only facilitate the seamless transfer of international trade data between Customs authorities but also between Customs and other border control agencies and between the trade, Customs and those other agencies. As such the benefits of the Single Window concept cannot be underestimated and by submitting trade data only once it would reduce costs for traders adding to their competitiveness. Introduction of the ITSW has been a SITPRO priority for many years and is firmly of the belief as is stated in its recent report “Putting European Competitiveness at the Heart of 21st Century Electronic Trading” (www.sitpro.org.uk) that the ITSW is the platform on which paperless trading in the EU should be built rather than left as an afterthought as it is in the MASP.

ITAIDE – Grenzübergreifende Integration von E-Government-Lösungen für den Warenverkehr

Prof. Dr. Yao-Hua Tan,
Information Management Group, Vrije Universiteit Amsterdam



ITAIDE

Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government

ITAIDE Figures and Participants

- **Duration:** 4.5 years (January 2006 – June 2010)
- **Budget:** Total budget **7m euro**, EU contribution **5.8m euro from 6th Framework IST Programme**
- **Partners:**
 1. Free University Amsterdam (Coordinator)
 2. Copenhagen Business School
 3. Dutch Tax & Customs
 4. Danish Tax & Customs
 5. Finnish State Treasury
 6. IBM
 7. Nordea Bank
 8. Lapeenranta City/Innovation
 9. Project Business
 10. Resultmaker
 11. SAP
 12. United Nations/ECE
 13. University College Dublin
 14. University of Maribor
 15. University of Muenster
 16. United Paper Mills

IST-027829
Information Society



SIXTH FRAMEWORK
PROGRAMME

Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government









ITAIDE Vision

- **ITAIDE** will support European governments to **overcome the Dilemma of**
 - increasing **Security**
 - reducing **Administrative Burden**
- EU **strategic objectives** to cope with this dilemma (e.g. DG Tax & Customs)
 - **Single-Window (SW)**
 - **Authorized Economic Operator (AEO)**
 - **Pan-European Interoperability**

Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government





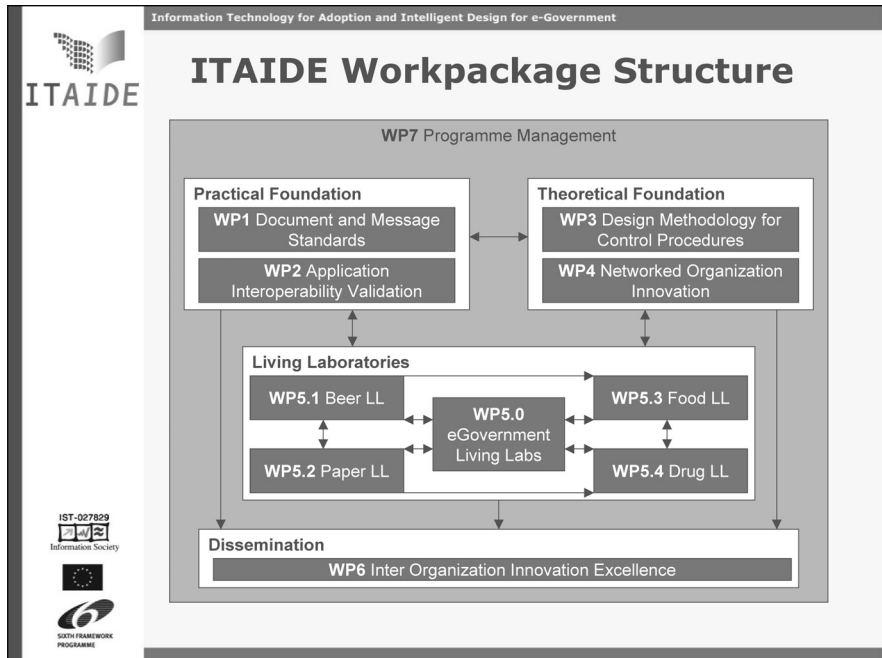




ITAIDE Development Tools

- ITAIDE will deliver an integrated set of **development tools** across **technical, procedural** and **organizational network** layers, which support Single-Window, AEO and Interoperability

- 1. Technical Layer**
 - Message standards
 - Technical & semantic interoperability
- 2. Procedural Layer**
 - e3-Control: Procedure redesign methodology for e-Customs
- 3. Organizational Network Layer**
 - Opposing interests
 - Create win-win strategies for e-Customs for all stakeholders
 - Business
 - Customs
 - Technology Providers



The diagram illustrates the ITAIDE Workpackage Structure, organized under the heading "Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government".

The Beer Example

- **Export of Excise products**
 - Export of beer from the Netherlands to UK, US
 - beer producer needs to pay excise for the beer it sells to the end-consumer
- **Excise-free Export**
 - Beer producer is exempted from paying excise, if:
 - Export beer to other EU country (e.g. UK)
 - Export beer outside EU (e.g. US)
- **Current Excise control procedure**
 - The beer producer needs to use a paper-based document
 - Administrative Accompanying Document (AAD)
 - Signed-off by UK Tax/Customs, or when leaving EU by Customs of Port of EU-Departure
 - Major Fraud (1.5bn euro/y!) and Error problems (!)
- **Excise Movement Control System (EMCS)**
 - Currently developed Pan-European Information System to replace paper AAD

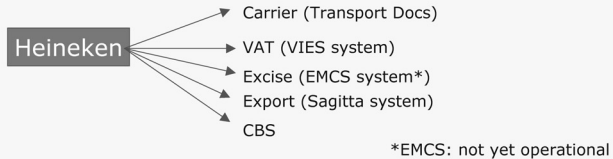
Logos on the left: IST-027829, Information Society, European Union flag, and SIXTH FRAMEWORK PROGRAMME.



Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government

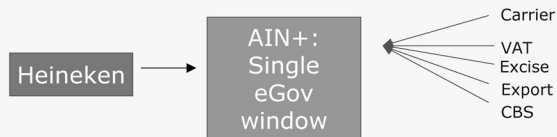
Beer LL AS-IS: redundancies in procedures & messages

- Duplication of procedures, information systems and data flows for same business transaction



Beer LL TO-BE: Single Window

- Capture information at the source, and use it for all purposes



IST-027829
Information Society



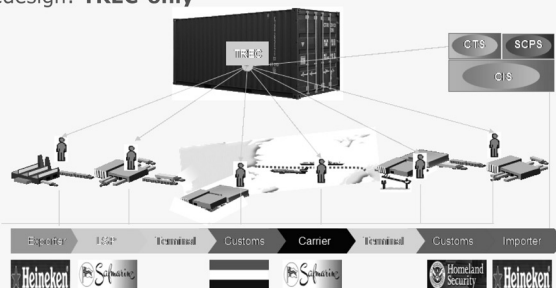
SIXTH FRAMEWORK
PROGRAMME



Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government

Innovative Technologies to Enable e-Customs

- **TREC: Tamper-Resistant Embedded Controller (IBM)**
 1. Sends container status information (location, temperature etc.)
 2. Secured access to a container (Public Key Cryptography)
 3. Enables link to the data base of a company (shipper, carrier)
- **Procedure redesign**
 - Current solution: **EMCS + Export Control System (ECS)**
 - Radical redesign: **TREC-only**



IST-027829
Information Society

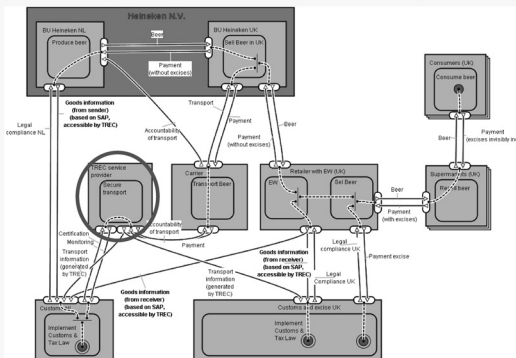


SIXTH FRAMEWORK
PROGRAMME

(1) TREC™ Tamper-Resistant Embedded Controller

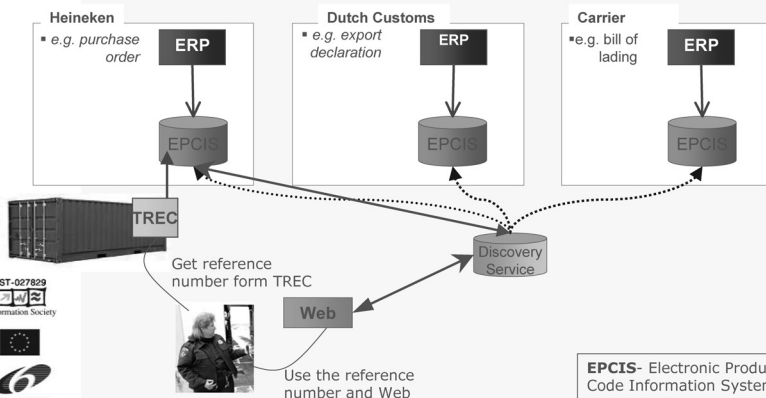
accredited entity
various reasons

- **Piggy-back principle**
 - Reuse of business data for Tax & Customs purposes
- **TREC enables Customs NL to obtain**
 - Commercial data from ERP system of Heineken
 - Transport information from ERP system of carrier



Interoperability and Standards

- Service-oriented architecture (SOA)
- Open standards (e.g. EPCIS electronic product codes)
- One solution for all communications business-government

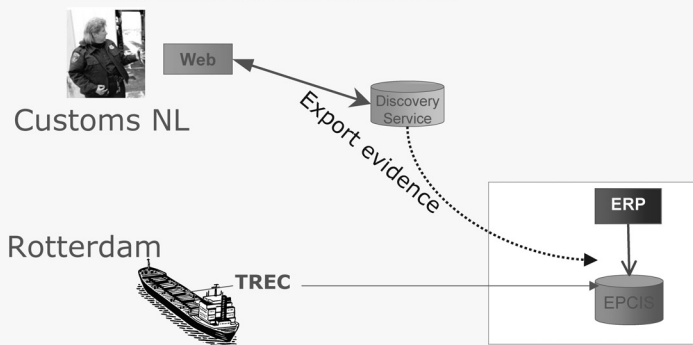




Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government

Beer LL and ECS (Export Control System)

- Future ECS will decrease fraud by providing precise movement control data
- TREC can provide better movement control data than ECS
 - Physical customs inspection not needed anymore!
 - Instrument for AEO Certification



IST-027829
Information Society



6
SIXTH FRAMEWORK
PROGRAMME



Information Technology for Adoption and Intelligent Design for e-Government

TREC demo: Nov. 2nd 2006

MAERSK

maerskline.com

Google

Web Images Video News Maps more »

"Beer living lab" Search Advanced Search Preferences

Web Results 1 - 10 of about 16,100 for "Beer living lab" (0.29 seconds)

Jason Stamper's Blog: IBM trials "Beer Living Lab": honesty

The term 'beer living lab' might conjure up thoughts of student digs. ... The stakeholders involved said the goal of Beer Living Lab is to "create paperless ..."

www.businessreviewonline.com/blog/archives/2006/10/ibm_trials_beer.html - 33k - Cached - Similar pages

Vorausmeldeverpflichtungen: Auswirkungen und Lösungsansätze für Wirtschaftsbeteiligte

Klaus Papist, DAKOSY AG, Hamburg

AGENDA

Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen und Lösungsansätze für Wirtschaftsbeteiligte

- **Rechtliche Grundlagen für die Voranmeldung**
- **Auswirkungen der Voranmeldung auf die logistischen Prozesse**
- **Lösungsansatz für die Wirtschaftsbeteiligten am Beispiel des Hamburger Hafens**



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Voranmeldefristen bei Import:

- Seeverkehr
 - für Containerfracht:
mind. 24 Stunden vor Verladen im Abgangshafen
 - für „bulk cargo“ (Massen und Stückgut):
mind. 4 Stunden vor Verbringen in die EU
 - Short sea shipping:
mind. 2 Stunden vor Verbringen in die EU
- Luftverkehr
 - Kurzstrecke: im Zeitpunkt des „Abhebens“
 - Langstrecke: 4 Stunden vor Eintreffen in der EU (1. Airport)
- Bahn- und Binnenschifffahrt
2 Stunden vor Eintreffen in der EU
- Straßengüterverkehr
1 Stunde vor Eintreffen in der EU



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Voranmeldefristen bei Import:

- §184e
 - ... so ist im ersten Gemeinschaftshafen oder Flughafen eine summarische Eingangsmeldung für alle beförderten Waren abzugeben.
 - In den folgenden Häfen oder Flughäfen im Zollgebiet der Gemeinschaft muss eine Summarische Eingangsmeldung nur für die Waren abgegeben werden, die in dem betreffenden Hafen oder Flughafen ausgeladen werden sollen.



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

- **Grundsatz**
 - Für Waren, die aus dem Zollgebiet der Gemeinschaft verbracht werden sollen, ist vorab eine Zollanmeldung oder, sofern diese nicht erforderlich ist, eine summarische Anmeldung abzugeben.
- **Ausnahmen**
 - Durchquerende Beförderungsmittel
 - Strom, Pipeline, Briefe, mündliche Anmeldung
 - Weniger Angaben beim AEO
 - Risikoanalyse durch AusfuhrZS
 - Wenn Anmelder AEO ist ggf. Kontrolle unverzüglich vorzunehmen
 - Auch bei den vereinfachten Verfahren müssen Risikoangaben gemacht werden



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Voranmeldefristen bei Export:

- **Seeverkehr**
 - für Containerfracht:
mind. 24 Stunden vor Verladen im Abgangshafen
 - für „bulk cargo“:
mind. 24 Stunden vor Verbringen (Auslaufen) aus der EU
 - Short sea shipping:
mind. 2 Stunden vor Verbringen (Auslaufen) aus der EU
- **Luftverkehr**
30 Minuten vor Abheben
- **Bahn- und Binnenschifffahrt**
2 Stunden vor Verlassen der EU
- **Straßengüterverkehr**
1 Stunde vor Verlassen der EU



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Zeitplanung bis spätestens 2009:

**Realisierung der Systeme für
elektronische Anmeldungen, des
automatischen Risikomanagements
und des elektronischen Daten-
austauschs zwischen den Zollstellen.**



AGENDA

Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen und Lösungsansätze für Wirtschaftsbeteiligte

- **Rechtliche Grundlagen für die Voranmeldung**
- **Auswirkungen der Voranmeldung auf die logistischen Prozesse**
- **Lösungsansatz für die Wirtschaftsbeteiligten am Beispiel des Hamburger Hafens**



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

- Auswirkungen auf die Einfuhrabfertigung
 - Zeitliche Abfolgen
 - Handling Freizone
 - Beschau-Anordnungen
 - Auswirkungen bei nicht Vorliegen der Sum-A
- Auswirkungen auf die Ausfuhrabfertigung
 - Zeitliche Abfolgen
 - Fehlmengen bei der Ausgangszollstelle
 - Weiterleitung zu anderen Ausgangszollstelle



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

- Voranmeldefristen
 - Details der Voranmeldeverfahren in den einzelnen EU-Ländern
 - Sprache der Warenbeschreibung
 - Voranmeldeverpflichtung per Papier als Ausnahme möglich
- Elektronische Vernetzung der Zollverwaltungen EU (bzgl. Summarischer Eingangsmeldungen und Auswirkungen der Eingangskontrolle an Eingangszollstelle)
- Prüfung nationaler Vorgaben wie VuB, Außenwirtschaftsrecht an Außengrenze unmöglich
- Zentrale Meldestelle



AGENDA

Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen und Lösungsansätze für Wirtschaftsbeteiligte

- Rechtliche Grundlagen für die Voranmeldung
- Auswirkungen der Voranmeldung auf die logistischen Prozesse
- Lösungsansatz für die Wirtschaftsbeteiligten am Beispiel des Hamburger Hafens



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze



Arbeitsgruppe Import

DAKOSY AG

Hamburger Seehafenverkehrswirtschaft



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Auslöser und Vorgehensweise:

Prozessanalyse

- Beteiligte/Rollen
- Prozessbeschreibung
- vorhandene Messages / Funktionen

Sollkonzept

- welche Schnittstellen/Nachrichten
- funktionelle Anforderungen
- technische Anforderungen



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Ist-Situation:

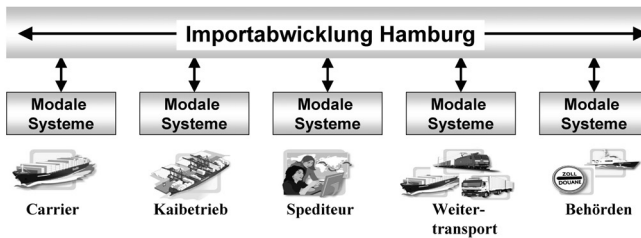
Carrier  - nur teilweise standardisierte Abläufe / Prozesse - viele Beteiligte - (zu)viele bilaterale Schnittstellen - paperwork (insb. mit Behörden) Beispiel: Manifest muss in unterschiedlicher Ausprägung an mind. 6 Beteiligte gesendet werden.	Kaibetrieb  - schlechte oder zu kurzfristige Info zum Weitertransport – dadurch Verzögerung in der Abfertigung – sub-optimale Terminalnutzung und LKW-Staus - (zu)viele bilaterale Schnittstellen - Authentisierung – keine einheitlichen Verfahren bei der Freistellung und Abholung	Spediteur  - keine standardisierten Prozesse für Avisierung und Freistellung - viele bilaterale Schnittstellen - nur teilweise standardisierte Abläufe/Prozesse für die Beauftragung des Weitertransportes - SCM - unzureichende Statusinformationen vom Schiff und Kai
Behörden  - die Carrier liefern aufgrund der besonderen Anforderungen der jeweiligen Behörden vielfach noch Papier(berge) - aufwendige Bearbeitung und Archivierung seitens der Behörden	Hinterland-transport  - nur teilweise standardisierte Abläufe/Prozesse für die Beauftragung - unzureichende Statusinformationen über Freistellung und Verfügbarkeit von Containern - Authentisierung – keine einheitlichen Verfahren bei der Freistellung und Abholung	Feeder  - viele bilaterale Schnittstellen - nur teilweise standardisierte Abläufe/Prozesse für die Beauftragung - SCM - unzureichende Statusinformationen vom Schiff und Kai



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

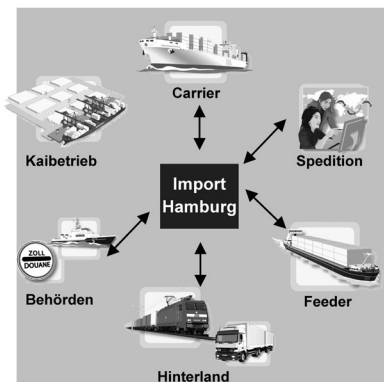
Zielsetzung:

- Standardisierung der IT-Prozesse in der Importabwicklung
- Reduzierung der Schnittstellen – Single Window
- Mehrwert - Brückenschlag (Integration) der modalen Systeme zu einem Gesamtsystem



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

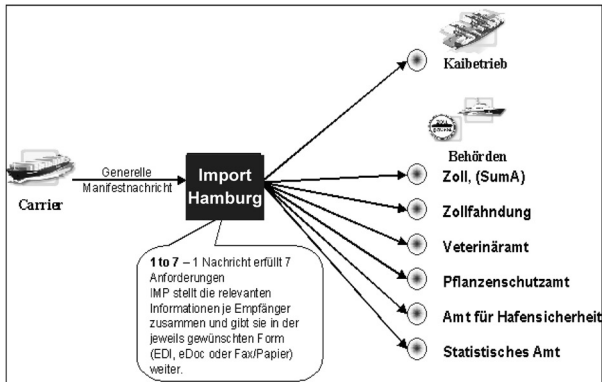
Sollfunktionen:



- Standardisierung der Schnittstellen und Prozesse
- Informations- und Nachrichten-Tailoring
- „One to Any“ Kommunikation
- Vereinheitlichung des Security-Mechanismen
- Prozesssteuerung- und Überwachung „Port to door“
- Umfassende Statusinformationen über sämtliche Transportabschnitte



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen + Lösungsansätze

Potentiale aus der Spediteurssicht:

- **Prozessvereinfachung, durch:**
 - Schnittstellenstandardisierung, insbesondere für Avisierung und Freistellung, sowie für die Beauftragung des Weitertransportes (Feeder, Truck oder Bahn)
 - Minimierung der Nachrichten durch Mehrfachverwendung und empfangerbezieltes Informations-Tailoring
 - Minimierung der Anzahl der Kommunikationspartner (weniger bilaterale Verbindungen)
- **Verbesserte Planungsgrundlagen und Zeitersparnis, durch:**
 - Umfassende Statusinformation vom Schiff (Reisedaten vom Reeder und Ist-Daten von der PA)
 - Statusinformationen vom Kaibetrieb (berth planning, Lösch-Ist, Verfügbarkeit des Containers)
 - Statusinformation vom „Weitertransport“
- **Security**
 - Durch die Standardisierung der Berechtigungs-Szenarien entstehen deutliche Sicherheitsvorteile für die Freistellung und für die Containerübergabe Kaibetrieb an „Weitertransport“ (letzteres insbesondere für den Truck-Bereich)
- **Kosteneinsparungen, durch:**
 - die o.g. Prozessvereinfachung
 - verbesserte Planungsgrundlagen
 - Vermeidung von Papier- und Telefaxkosten



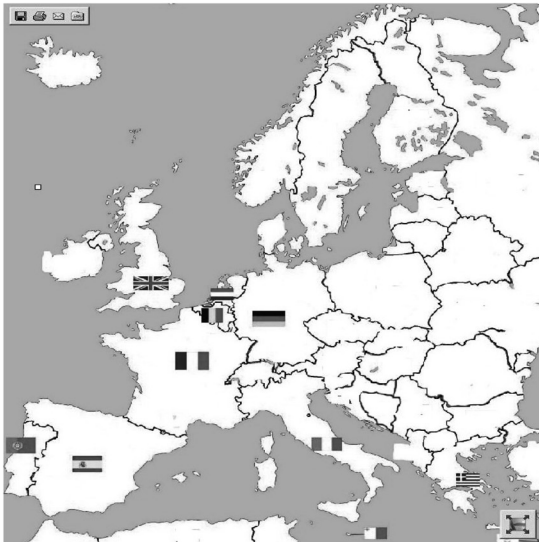
Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen und Lösungsansätze

FAZIT

Ein zentrales
Importabwicklungssystem
für den Hamburger Hafen
würde deutliche Vorteile
für den Einzelnen und für
den Standort mit sich
bringen.



Vorausmeldeverpflichtung: Auswirkungen und Lösungsansätze



DAKOSY ist ein Systemhaus für die Logistik

**... und bietet ihren 1.600 Kunden
umfassende Services in den Bereichen:**

EDI

Lösungen für die elektronische Geschäftskommunikation

Zoll

Lösungen für die Zollabwicklung in Deutschland und Europa

Spedition

Lösungen für die internationale Speditionsabwicklung (See und Luft)

Verkehrsträger

Lösungen für die Bahn- und LKW-Abwicklung

Gefahrgut

Lösungen für die Gefahrgutabwicklung



Diskussion

**zu den Referaten von Michael Lux, Graham Bartlett,
Prof. Dr. Yao-Hua Tan und Klaus Papist**

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

zusammengefasst von Rechtsreferendar Nils Harnischmacher, Münster

An der Diskussion nahmen auf dem Podium *Herr Graham Bartlett* (SITPRO Ltd., London), *Herr Michael Lux* (Europäische Kommission TAXUD, Brüssel), *Herr Prof. Dr. Yao-Hua Tan* (Vrije Universität Amsterdam) und *Herr Klaus Papist* (DAKOSY Datenkommunikationssysteme AG, Hamburg) als Referenten der Sektion 1 (Entwicklungsperspektive im Zollrecht), sowie Herr Prof. Dr. Henke als Moderator teil.

Herr Prof. Dr. Henke schlug nach einer kurzen Einleitung vor, zuerst über die „Entwicklung des Zollrechts“ und anschließend über die „Umsetzung durch IT-Verfahren“ zu diskutieren.

1. Entwicklung des Zollrechts

Zunächst fragte *Herr Prof. Dr. Peter Witte* (Fachhochschule des Bundes, Münster), ob die neuen Regelungen der ZK-DVO von der Entwicklung entsprechender IT-Verfahren abhängig seien. Darauf antwortete *Herr Lux*, dass es stets Probleme damit gegeben habe, die Rechtsentwicklung und die IT-Entwicklung parallel voranzutreiben. Bezogen auf die Verordnung (EG) Nr. 1875/2006 sei der einzige Weg, um ein einheitliches Vorgehen in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, eine Frist zur Umsetzung der IT-Verfahren in das Gesetz aufzunehmen. Werde diese nicht eingehalten, würde gegen die betreffenden Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren durchgeführt. Hintergrund dieser Frist als Druckmittel sei, dass in vielen Mitgliedstaaten die Steuer- und die Zollverwaltung zusammengelegt worden seien und die Modernisierung der Zollverwaltung gegenüber der Modernisierung der Steuerverwaltung meist zurücktreten müsse. Bezogen auf die ZK-DVO werde differenziert vorgegangen. Es sei nicht möglich, zu bestimmen, dass ab Anwendbarkeit der Regelungen im Jahre 2009 alles automatisiert sein müsse. Vielmehr sei es ausreichend, wenn IT-Verfahren bis vermutlich 2011 entwickelt seien. So werde z.B. in die ZK-DVO aufgenommen, dass die Verpflichtung zur Abgabe einer elektronischen Einfuhranmeldung erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen können soll. In den Entwürfen zur ZK-DVO sei allerdings eine Generalklausel aufgenommen worden, welche besage, dass die Mitgliedstaaten und Wirtschaftsbeteiligten verpflichtet seien, die bestehenden elektronischen Systeme zu nutzen. Wenn also auf Gemeinschaftsebene ein IT-System für die Einfuhrabfertigung existiere, müssen die Mitgliedstaaten dieses auch benutzen. Allerdings seien abgestufte Regelungen bzw. Ausnahmen vorgesehen. Vor allem soll ein Tourist weiterhin eine mündliche Zollanmeldung abgeben können. Eine weitere

Ausnahme werde möglicherweise das Carnet A.T.A. sein, welches weiterhin auf Papier abgeben werden dürfe.

Anhand der vorangegangenen Referate erläuterte *Herr Prof. Dr. Henke*, dass ihm aufgefallen sei, dass im Modernisierten Zollkodex bei zahlreichen Regelungen, wie z.B. dem Zollvertreter, vorgesehen sei, dass die AEO-Kriterien vorliegen müssen, ohne dass der AEO-Status gegeben sein muss. Habe ein Unternehmen bereits den AEO-Status, müssten die Kriterien jedoch nicht mehr geprüft werden. Daraufhin antwortete *Herr Lux*, dass die Differenzierung zwischen AEO-Kriterien und AEO-Status zutreffend sei. Er ergänzte ferner, dass, aus Gründen der Verfahrensvereinfachung, die Zollverwaltung nicht erneut das Vorliegen der AEO-Kriterien prüfen solle, wenn deren Vorliegen bereits im Rahmen eines anderen Verfahrens geprüft worden sei. Allerdings wisse z.B. die deutsche Zollverwaltung nicht, ob etwa die griechische Zollverwaltung den betreffenden Wirtschaftsbeteiligten hinsichtlich der AEO-Kriterien bereits geprüft habe. Daher gehe ein Vorschlag der Kommission dahin, dass nach erfolgter Prüfung der AEO-Kriterien in einem Mitgliedstaat dem betreffenden Wirtschaftsbeteiligten auf der Internetseite der Kommission bescheinigt würde, dass er die AEO-Kriterien erfülle. So könnten doppelte Prüfungen vermieden werden. Allerdings müsse noch geklärt werden, ob dafür ein weiteres Formular nötig sei, weil es sich insoweit nicht um den AEO-Status handeln würde. Die Alternative hierzu sei, den AEO-Status zu erhalten, weil der Wirtschaftsbeteiligte dann in der zentralen AEO-Datenbank enthalten sei.

Herr Arne Mielken (OCEAN – The European Shipsupplier Association, Brüssel) fragte, ob die Wirtschaft bei der Umsetzung der ZK-DVO des Modernisierten ZK beteiligt würde. Dazu antwortete *Herr Lux*, dass in den Arbeitsgruppen zu einzelnen Titel des ZK Vertreter der Wirtschaft beteiligt seien, die jeweils Stellungnahmen abgeben würden. Sobald die entsprechenden Entwürfe vorzeigbar wären, würden sie auf der Internetseite der Kommission veröffentlicht, damit sie jeder zur Kenntnis und dazu Stellung nehmen könne.

2. Umsetzung durch IT-Verfahren

Als Einleitung zu dem zweiten Themenkomplex erzählte *Herr Prof. Dr. Henke*, dass er von der Idee einer zentralen Meldestelle, insbesondere bei den zweigestuften Einfuhrverfahren, gehört habe. Derzeit verlange Art. 184e ZK-DVO eine zweifache Vorabanmeldung, wenn z.B. ein Schiff in Malta ankommen, nur einen Teil seiner Waren abladen und dann weiter nach Rotterdam fahren würde, um den Rest zu entladen. Dazu erläuterte *Herr Lux*, dass der Grund für diese Vorschrift sei, dass es momentan kein IT-System gebe, welches den Austausch von einführseitigen Daten zwischen den Mitgliedstaaten ermögliche. Sollten sich neue IT-Entwicklungen ergeben, könne man die Vorschrift ändern. Es bleibe jedoch seiner Ansicht nach dann immer noch ein Problem, wenn im obigen Beispiel die Meldung zwischen Malta und Rotterdam von einer anderen Person als dem Anmelder berichtet werden müsse. Mit der zentralen Meldestelle sei außerdem wohl der single access point gemeint. Dies sei aber nur die Stelle, an der der Wirtschaftsbeteiligte seine Summarische Anmeldung abgebe. Die Frage der Weiterleitung von diesem IT-System zu einem anderen IT-System, sei eine davon zu unterscheidende Frage. Zudem sei noch ungewiss, wann der single access point überhaupt verwirklicht werden würde. Die Informatiker seien

insoweit zwar sehr optimistisch. Es würden jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. So sei zu bedenken, dass der single access point nicht nur für die Summarische Anmeldung, sondern auch für die Zollanmeldung gedacht sei. Letztere sei jedoch noch nicht harmonisiert. Die einzige Möglichkeit, die er für einen single access point für Zollanmeldungen sehe, sei, dass man die Daten der vereinfachten Anmeldung nutze, welche bereits im Anhang 30a ZK-DVO harmonisiert seien. *Herr Papist* erklärte, dass man sich seitens der IT-Unternehmen vorstellen könne, für eine relevante Teilmenge von allen 27 Zollsystemen der Mitgliedstaaten eine Plattform zu schaffen. *Herr Prof. Dr. Tan* stimmte mit Herrn Lux überein, dass die elektronische Umsetzung des single access point bis zu einer Harmonisierung der Zollabwicklung für die Informatiker unmöglich sei. Zunächst bedürfe es einer Harmonisierung der Zollabwicklung bevor es zu einer Harmonisierung der Daten kommen könne. Für die Harmonisierung der Zollabwicklung seien jedoch nicht die Informatiker zuständig.

Herr Bernd Stadler (Hugo Boss AG, Metzingen) erkundigte sich danach, ob es ebenso wie für die Seefracht, z.B. im Hamburger Hafen, ähnliche Aktivitäten auch für die Luftfracht und im Bereich des Straßenverkehrs gebe. Der Hintergrund der Frage sei, dass er diese Bereiche als viel kritischer hinsichtlich der Vorausanmeldung ansehe, da die Seefracht gut organisiert und ein Schiff viel länger unterwegs sei, sodass man besser planen könne. Dazu antwortete *Herr Papist*, dass es nahe liegend sei, die Ergebnisse der Arbeiten im Seeverkehr auf andere Transportwege auszudehnen. Dies habe aber bisher noch nicht stattgefunden. In der Luftfracht gebe es aber vergleichbare Organisationen, die auch heute schon über gewisse Daten verfügen würden. *Herr Prof. Dr. Henke* ergänzte, dass die existierenden Verfahren auf den Container-Verkehr zugeschnitten seien. Daher gebe es überall dort, wo nicht in Containern transportiert würde, Schwierigkeiten. *Herr Frank Görtz* (Lufthansa Technik Logistik GmbH, Hamburg) erläuterte, dass es in allen drei Bereichen Workshops gebe, die sich mit dem automatisierten Importsystem beschäftigen würden. Man müsse die Ergebnisse der Workshops abwarten, weil dort diese Detailprobleme diskutiert würden. Wenn diese Detailprobleme geklärt wären, müsse man sehen, was die Informatiker davon umsetzen könnten. *Herr Rainer Ehmcke* (Bundesministerium der Finanzen, Bonn) bemerkte zum Landverkehr, dass man in Deutschland in der glücklichen Situation sei, außer mit der Landgrenze zur Schweiz, keinen Landverkehr mehr zu haben. Mit der Schweiz bestünde schon ein Vorabanmeldeverfahren zur Auflösung der Verkehrsprobleme. Im Übrigen werde sich die Schweiz mit der EU-Kommission an einen Tisch setzen, um in Bezug auf die Vorabanmeldefristen Lösungen zu finden, die verkehrsverträglich seien.

Herr Gerhard Lidner (BMW AG, München) zeigte sich verwundert, dass eine größere Beteiligung der Industrie nicht stattfinde. Die meisten der bisher angesprochenen Probleme würden sehr stark aus logistischer Sicht betrachtet. Dabei verfüge auch die Industrie über eine Vielzahl relevanter Informationen. Man könne sich daher sehr gut ergänzen. *Herr Papist* antwortete, dass tatsächlich die Prozesse primär unter logistischen Gesichtspunkten betrachtet würden. Allerdings sei die Industrie an diesen Prozessen auch nicht direkt, sondern nur mittelbar über ihre Carrier und Spediteure beteiligt. Wenn man aus diesen Prozessen konkrete Ergebnisse habe, würde man auch andere Verkehrsträger und die Industrie in die Diskussion mit einbinden. *Herr Lidner* ergänzte, dass aber nicht außer Acht gelassen werden dürfe, dass die Industrie im Besitz von Informationen sei, die sehr gut für die logistischen Dienstleistungen

genutzt werden könnten. So sei die Industrie, wenn sie Waren einkaufe, darüber informiert, wann und wo diese Waren ankommen würden. *Herr Lux* erklärte, dass bei den Darstellungen über die Vorabanmeldung ein entscheidender Unterschied nicht deutlich werden würde. Bei der Ausfuhr sei es in der Regel ein Industrieunternehmen als Ausführer, welches die Ausfuhranmeldung abgebe. Die Bemerkung von *Herr Lidner* verstehe er daher so, dass sie sich auf die Einfuhr beziehe. Bei der Einfuhr sei es nämlich umgekehrt. Dort würde in der Regel das Transportunternehmen die Summarische Anmeldung abgeben. Insoweit würde sich die Frage stellen, woher das Transportunternehmen, wenn es nicht über ausreichende Informationen verfüge, die entsprechenden Informationen bekommen würde. Diesen Informationsfluss auf der Einfuhrseite bis zum 1.7.2009 zu regeln, sei die eigentliche Aufgabe. Bei der Ausfuhrseite gebe es hingegen keine Probleme.

Zum Abschluss der Diskussion bedankte sich *Herr Prof. Dr. Henke* bei allen Teilnehmern und Referenten für die zahlreichen Anregungen und Erläuterungen.

Das neue Energiesteuerrecht – Erfahrungsbericht aus Sicht der Wirtschaft

Bodo Brunsendorf, Norddeutsche Affinerie AG, Hamburg

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

mein Name ist Bodo Brunsendorf, ich bin „Leiter Steuern“ der Norddeutschen Affinerie mit Sitz in Hamburg.

Die Norddeutsche Affinerie ist der größte Kupferproduzent in Europa.

Bei einem Konzernumsatz von über 5,7 Mrd. Euro produzieren wir aus unterschiedlichen Vorstoffen über 750.000 t Reinstkupfer, fast 1.000 t Silber und mehr als 30 t Gold im Jahr.

Das Geheimnis der Produktion von Nicht-Eisen-Metallen ist schnell erklärt:

Neben Recyclingmaterial oder Erzkonzentrat als Grundstoff ist der massive Einsatz von Energie – vorrangig in Form von Erdgas und Strom – erforderlich, um die Vorstoffe zu verhütten und weiter zu veredeln.

Wie Sie wissen, haben sich die Energiepreise für Privathaushalte und Industriekunden in den letzten Jahren dramatisch verschlechtert. Im internationalen Wettbewerb nimmt Deutschland bei den Energiepreisen einen Spitzenplatz ein.

Die Norddeutsche Affinerie AG benötigt im Jahr
ca. 730 Mio. kWh Strom und
ca. 575 Mio. kWh Erdgas.

Daraus resultieren – nur für die angesprochenen Energieträger – grundsätzlich zu entrichtende Energiesteuern in Höhe von:

5,50 Euro pro MWh = 3,2 Mio. Euro für eingesetztes Erdgas und
12,30 Euro pro MWh = 9 Mio. Euro für eingesetzten Strom.

Das macht gesamt nach Adam Riese über 12 Mio. Euro Energiesteuerbelastung pro Jahr.

Werden die anderen eingesetzten Energieträger, wie Heizöle, Schweröle, Kohle, Koks und andere dazugerechnet, kommt man auf eine Gesamtbelastung von über 13 Mio. Euro pro Jahr.

Womit wir beim Thema wären.

Die deutsche energieintensive Industrie benötigt aus Wettbewerbsgründen eine weitestgehende Entlastung von Energiesteuern!

Bis Mitte 2006 war im Rahmen des MinÖStG z.B. für das bei der Norddeutschen Affinerie eingesetzte *Erdgas* eine Befreiung von der MinÖSt gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2b MinÖStG möglich, wenn der Energieträger „zu anderen Zwecken als zum Verheizen“ eingesetzt wurde.

Darüber hinaus wurden für den Ökosteuanteil an der MinÖSt Vergütungen gemäß § 25 Abs. 1 Nr. 5a MinÖStG (sogenannte Regelentlastung) und nach § 25a MinÖStG (sogenannte Spitzenentlastung) gewährt.

Für den eingesetzten Strom war dazu analog eine Entlastung gemäß § 10 StromStG vorgesehen.

Diese Maßnahmen führten – *soweit die Voraussetzungen vorlagen* – zu einer noch vertretbaren Steuerbelastung.

Die Tatbestandsmäßigkeit der sogenannten „nichtenergetischen Verwendung“, also „zu anderen Zwecken als zum Verheizen“ war jedoch *nicht nur für den Laien* einer tieferen Betrachtung kaum zugänglich.

Wenn man den Produktionsbereich der Norddeutschen Affinerie zugrunde legt, war die Erdgasverwendung bei der Herstellung von Kupfer befreit, weil in den dort vorhandenen Anlagen die Erdgasflamme im direkten Kontakt mit dem zu verarbeiteten Kupfer stand.

Die Herstellung von Edelmetallen, die traditionell in sogenannten Tiegelöfen durchgeführt wird, war jedoch nicht befreit, da die Erdgasflamme die Ofenwandung erwärmte, also kein unmittelbarer Flammenkontakt vorhanden ist.

Nicht nur die Kollegen von der technischen Fraktion im Hause der Norddeutschen Affinerie haben das – *gelinde gesagt* – mit Erstaunen zur Kenntnis genommen, da hier ein und derselbe technische Verarbeitungsvorgang mit geringfügig anderen Mitteln zu steuerlich völlig konträren Ergebnissen führt.

Die Bundesrepublik Deutschland war wegen der Auslegung der Begriffes „Verheizen“ vor dem EUGH im April 2004 unterlegen.

Eine europa- und damit rechtskonforme Auslegung des § 4 Abs. 1 Nr. 2a MinÖStG (nichtenergetische Verwendung) war damit gescheitert.

Bereits am 27.10.2003 hatte die EU-Kommission die EU-Richtlinie 2003/96 – die Energiesteuerrichtlinie – verabschiedet.

Diese Richtlinie, die noch in nationales deutsches Recht umgesetzt werden musste, eröffnete dem Gesetzgeber weitgehende Möglichkeiten zur Entlastung der deutschen Wirtschaft im Allgemeinen und der „energieintensiven Betriebe“ im Besonderen (Art. 5, Art. 15 bis 17 EnergieStR).

So ist in Art. 17 Abs. 1a in Verbindung mit Abs. 2 EnergieStR ein Steuersatz von 0% für energieintensive Unternehmen ermöglicht worden.

Ein weiteres – in diesem Zusammenhang – relevantes Ereignis war die Wahl des 16. Deutschen Bundestages am 18.9.2005 mit bekanntem Ausgang.

Im Koalitionsvertrag der „Großen Koalition“ liest der geeignete Betrachter:

„2.9 Energiesteuern

Deutschland als ein Staat in zentraler Lage im europäischen Binnenmarkt hat ein herausragendes Interesse, die Harmonisierung der Energiebesteuerung in der EU voranzutreiben. Dabei werden wir auf einfache und transparente Regelungen hinarbeiten. Angesichts der hohen Energiepreise *ist es wichtig, die energieintensive Wirtschaft in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen.*“

Die von Energiesteuern stark betroffenen Unternehmen fühlten sich zwischen EnergieStR und Koalitionsvertrag in einem positiven Spannungsfeld.

Was ist daraus geworden?

Am 15.7.2006 wurde mit Wirkung vom 1.8.2006 – also äußerst zeitnah – das „Gesetz zur Neuregelung der Besteuerung von Energieerzeugnissen und zur Änderung des Stromsteuergesetzes“ verkündet.

Eine erste Änderung erfuhr das Gesetz bereits zum 1.1.2007 mit dem Bio-Kraftstoff-Quoten-Gesetz.

Über derartige Halbwertszeiten von Gesetzen kann man erstaunt sein, aber die Gesetzesnovellierung brachte durchaus auch positive Veränderungen z.B. bei der Steuerentlastung für Kohle, aber eben auch dramatische Fehlentwicklungen, wie die Nichtumsetzung des § 9b StromStG, der die Herstellung von Industriegasen von der Stromsteuer freistellen sollte. Welche Industrie energieintensiver sein soll als die Hersteller von Industriegasen, ist mir schleierhaft.

Ein Industriegashersteller saugt z.B. Umgebungsluft an und spaltet mittels Strom den Sauerstoff ab. Generell kann der Stromkostenanteil des Unternehmens 100% erreichen.

Hier muss die Frage erlaubt sein, ob es für die Steuererhebung überhaupt eine Rechtsgrundlage gibt, denn in Art. 2 Abs. 4b EnergieStR ist bei elektrischen Strom eine 50%-Grenze gesetzt, die bei annähernd 100% Erzeugniskosten wohl überschritten sein sollten.

Die Norddeutsche Affinerie ist übrigens in erheblichem Maße indirekt durch diese Stromsteuer betroffen, da die Gashersteller naturgemäß die Energiesteuer über den Preis an die Abnehmer weiterleiten müssen.

Seit August 2006 haben wir zwei nationale Normen, die die Besteuerung von Energieerzeugnissen regeln:

das Energiesteuergesetz und

das Stromsteuergesetz.

1. Energiesteuergesetz

Das Energiesteuergesetz ist im Unterschied zum Mineralölsteuergesetz nunmehr auch für Halb-Laien wie mich einigermaßen überschaubar ausgestaltet.

Die Liste der Steuergegenstände wurde erweitert; im Wesentlichen sind alle Waren, die als Kraft- oder Heizstoff verwendet werden können, Energieerzeugnisse im Sinne des Gesetzes.

Probleme eröffnen sich natürlich im Detail, wenn in einem Verhüttungsprozess alle möglichen Arten von Reststoffen als Heizstoffe eingesetzt werden, z.B. Stearine oder Altölerzeugnisse.

Hat man sich mit Lieferant und Hauptzollamt darauf verständigt, dass Stearin ein Energieerzeugnis im Sinne des Energiesteuergesetzes ist, so dauert die Suche nach einem geeigneten Steuersatz Monate. Im Fall Stearin haben wir als NA noch kein Ergebnis erzielen können.

Ist die Steuerentstehung notwendiges Übel wohl sämtlicher Steuernormen, so liegt nicht nur im Energiesteuerrecht der besondere Fokus der energieintensiven Industrie auf dem Feld der Steuerentlastungen.

In den §§ 46ff. EnergieStG sind die Entlastungen geregelt; insbesondere

§ 51 (Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren),

§ 52 (Steuerbefreiung für Schiff- und Luftfahrt),

§ 53 (Steuerentlastung für die Stromerzeugung und die gekoppelte Erzeugung von Kraft und Wärme),

§ 54 (Steuerentlastung für Unternehmen, also die ehemalige Regelentlastung) und last but not least

§ 55 (Spitzenentlastung für Unternehmen des „produzierenden Gewerbes“).

Eine „lange Latte“ an Entlastungen, wie man meinen sollte, doch die Regelungen kranken an der Einklassifizierung des sogenannten „produzierenden Gewerbes“ anhand der NACE-Klassen. Das ist identisch mit der Klassifikation der Wirtschaftszweige des Statistischen Bundesamtes.

Eine Steuerentlastung z.B. gemäß § 51 Abs. 1 Nr. 1b EnergieStG für Metallerzeugung und -bearbeitung wird nur gewährt, wenn das betroffene Unternehmen in die Klassen 27.10 bis 27.54 eingegliedert ist. Ein Unternehmen, welches die Rückgewinnung von metallischen Altmaterialien betreibt, jedoch nicht, da dieses Unternehmen der NACE-Klasse 3710 zugeordnet wird.

Der Gesetzgeber sollte sich an seinen eigenen Zielen messen lassen.

Laut Koalitionsvertrag sollte die energieintensive Industrie in ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden.

Das ist aber unabhängig von NACE-Klassen.

Ein weiteres identifiziertes Problem liegt m.E. in der Tatsache, dass die Steuerentlastungsmöglichkeiten – gerade im Mittelstand – kaum bekannt sind.

Seitens der Verwaltung wird zur Information kaum etwas beigetragen und die Verbände haben Schwierigkeiten, generelle Aussagen zu Auslegungsfragen z.B. des § 51 EnergieStG zu treffen, da offensichtlich jedes Hauptzollamt eine andere Meinung – falls überhaupt eine vorhanden ist – vertritt.

Man fragt sich an dieser Stelle sicher überspitzt:

Ist mangelnde Information eine Steuerquelle?

Gibt es eine Informationspflicht der Verwaltung?

Im Wesentlichen sind Abgrenzungsfragen betroffen, die zugegebenermaßen großes Konfliktpotential beinhalten.

Unterscheidet ein Hauptzollamt den Energieeinsatz danach, ob er direkt oder indirekt zur Metallerzeugung eingesetzt ist, beurteilt ein anderes Hauptzollamt diese Frage eher pragmatisch und auch z.B. nach der steuerlichen Auswirkung. Genannt sei hier der Umstand, dass Maschinen aus Sicherheitsgründen beleuchtet sein müssen – *ist das Metallerzeugung oder nicht?*

Steuerentlastungen müssen bundeseinheitlich nach gleichen, nachvollziehbaren Voraussetzungen erteilt werden.

Die Regelungen des § 54 EnergieStG, also die Regelentlastung, laufen für Unternehmen, die schon den § 25 MinÖStG entsprechend genutzt haben, aus meiner Sicht relativ unproblematisch. Hier sollte nur die Möglichkeit der zeitnahen Erstattung/Vergütung für alle Unternehmen geöffnet werden.

Die Spitzenentlastung des § 55 EnergieStG hat die Deutsche Wirtschaft fast 6 Monate in Atem gehalten.

Vergangenen Mittwoch hat die EU-Kommission endlich die beihilferechtliche Genehmigung rückwirkend zum 1.1.2007 erteilt. Leider wurde die Genehmigung vorerst nur bis zum 31.12.2009, unter Einhaltung bestimmter Klimavereinbarungen bis zum 31.12.2012 verlängert.

Aus Sicht der Wirtschaft stellt dies keine nachhaltige Stützung der Wettbewerbsfähigkeit dar.

Nur der Spitzenausgleich sichert das Ziel der Bundesregierung, die energieintensive Industrie zu schützen.

2. Stromsteuergesetz

Die Besteuerung des elektrischen Stroms wird unverändert in einem separaten Gesetz, dem Stromsteuergesetz, behandelt.

Die Regelungen sind in großen Teilen unverändert geblieben. Für die energieintensive Wirtschaft wurde analog zu den Steuerentlastungstatbeständen der §§ 51, 54 und 55 EnergieStG der § 9a StromStG etabliert.

Leider wurde der § 9a Abs. 1 Nr. 3 StromStG geringfügig anders gefasst: „für die Metallerzeugung und -bearbeitung *zum Schmelzen, Warmhalten und Entspannen*“

Diese einschränkend zu verstehende Ausgestaltung ist nicht nachzuvollziehen und wird aus meiner Sicht durch die EnergieStR nicht gedeckt – führt außerdem zu mehr Verwirrung.

Mein Placet zu einer Realisierung des § 9b StromStG, wie es im Entwurf zum Bio-Kraftstoff-Quoten-Gesetzes geplant war, hatte ich bereits an anderer Stelle gegeben.

Fazit:

Die Umsetzung der EnergieStR in deutsches Recht kam spät, aber nicht gewaltig.

Verbände *und* Verwaltung sollten sich um eine effektive Information der betroffenen Unternehmen bemühen.

Die Energiesteuerverordnung sollte im Bereich der Steuerentlastungen nicht nur formelle Anforderungen zur Antragstellung beschreiben, sondern auch Hilfestellung zu Abgrenzungsfragen geben.

Alle Betroffenen sollten im offenen Austausch Probleme der energieintensiven Industrie zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (Ziel der Bundesregierung) aufdecken und im Rahmen der europäischen EnergieStR lösen.

Ich bedanke mich für ihre Aufmerksamkeit.

Das neue Energiesteuerrecht – Erfahrungsbericht aus Sicht der Verwaltung

Zollamtman Markkus Schwörer, Oberfinanzdirektion Karlsruhe

1. Einführung und Allgemeines

Aufgrund der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003¹, der Energiesteuerrichtlinie, ist es erforderlich geworden, die bisherigen nationalen Vorschriften zur Besteuerung von Mineralölserzeugnissen auf die Besteuerung aller Energieerzeugnisse entsprechend den Maßgaben durch die Energiesteuerrichtlinie auszudehnen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit hat man sich hier in Deutschland entschieden, das bisherige Mineralölsteuergesetz zum 1.8.2006 durch ein neues Energiesteuergesetz² zu ersetzen, gleichzeitig aber die Trennung der Regelungen zur Besteuerung von Energieerzeugnissen im Energiesteuergesetz einerseits und von elektrischem Strom im Stromsteuergesetz andererseits, aufrecht zu erhalten. Nachfolgend eine Darstellung der ersten Erfahrungen der Verwaltung mit diesem neuen Energiesteuergesetz.

2. Änderungen beim Steuergegenstandskatalog

Die Umsetzung der Regelungen der Energiesteuerrichtlinie in nationales Recht bedingte auch eine grundlegende Änderung der bisherigen Rechtssystematik. Die bisherige Differenzierung im Mineralölsteuerrecht zwischen Mineralölen und Steuergegenständen wurde aufgehoben. Liegt ein Energieerzeugnis im Sinne des Energiesteuergesetzes vor, handelt es sich in jedem Fall um einen Steuergegenstand.

Unterschieden wird nunmehr zwischen Energieerzeugnissen einerseits und Energieerzeugnissen, für die die Richtlinie 92/12/EWG des Rates vom 25.2.1992³, die Systemrichtlinie, andererseits anzuwenden ist.

Darüber hinaus wurde der Katalog der Steuergegenstände erweitert, als Steuergegenstände sind neu hinzugekommen:

- tierische und pflanzliche Öle und Fette
- Steinkohle und Braunkohle
- Koks, Steinkohlegas und ähnliche Gase
- Pech und Pechkoks
- Erdgas
- Petrolkoks und Naturbitumen

1 Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (ABl. EU Nr. L 283 S. 51).

2 Energiesteuergesetz vom 15.7.2006 (BGBl. I S. 1534; 2007 I S. 66), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.12.2006 (BGBl. I S. 3180).

3 Richtlinie 92/12/EWG des Rates über das allgemeine System, den Besitz, die Beförderung und die Kontrolle verbrauchsteuerpflichtiger Waren (ABl. EG Nr. L 76 S. 1, 1995 Nr. L 17 S. 20, 1996 Nr. L 135 S. 36), zuletzt geändert durch Richtlinie 2004/106/EG des Rates vom 16.11.2004 (ABl. EU Nr. L 359 S. 30).

- Methylalkohol, soweit nicht von synthetischer Herkunft und
- Waren der Unterposition 3824 90 99 der Kombinierten Nomenklatur, hierunter fallen z.B. Fettsäuremethylester (FAME) oder Ethyl-Tertiär-Butyl-Ether (ETBE).

Eine ganz wesentliche Änderung im neuen Energiesteuerrecht ist, dass in drei Fällen von dem Grundsatz, dass Waren, wenn sie einer bestimmten Position oder Unterposition der Kombinierten Nomenklatur⁴ (KN) zuzuordnen sind, auch zwangsläufig Energieerzeugnisse und damit Steuergegenstände sind, abgewichen wird. Dies betrifft die pflanzlichen und tierischen Fette und Öle der Positionen 1507 bis 1518 KN, den Methylalkohol der Unterposition 2905 11 00 KN, soweit nicht von synthetischer Herkunft, sowie die Waren der Unterposition 3824 90 99 KN. Während die deutsche Übersetzung der Energiesteuerrichtlinie diese Waren dann als Steuergegenstand benennt, wenn sie als Kraft- oder Heizstoff verwendet werden, hält sich das Energiesteuergesetz in seiner Definition an die englische Fassung; danach sind diese Waren dann als Energieerzeugnis und Steuergegenstand anzusehen, wenn sie dazu bestimmt werden, als Kraft- oder Heizstoff verwendet zu werden.

Dieses Bestimmen zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff hat sich seit Inkrafttreten des neuen Energiesteuergesetzes zu einer der zentralen Fragen bei der Anwendung des neuen Rechts herauskristallisiert, da die Anwendung der weiteren Rechtsvorschriften des Energiesteuergesetzes bezüglich der betroffenen Waren immer die Klärung der Frage voraussetzt, ob diese Waren bereits zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff bestimmt wurden.

Nach der Umsetzung der Energiesteuerrichtlinie in nationales Recht und dem Inkrafttreten des neuen Energiesteuergesetzes war aus Sicht der Verwaltung sehr schnell klar geworden, dass dieser Bestimmungsakt aus Gründen der Steueraufsicht und der Praktikabilität zum einen zu einem Zeitpunkt erfolgen muss, der vor der tatsächlichen Verwendung liegt und der zum anderen neben dem subjektiven Willen auch ein objektives und nach außen erkennbares Element beinhalten muss.

Mit Erlass vom 15.9.2006⁵ hat das Bundesministerium der Finanzen für den Bereich der Biokraft- und Bioheizstoffe den Bestimmungsakt definiert. So gelten z.B. Biodiesel und Pflanzenöle, die an eine Raffinerie, eine Spedition oder an einen Mineralölhändler abgegeben werden, als zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff bestimmt. Wird hingegen Pflanzenöl an einen neutralen Zwischenhändler oder an einen Biodieselhersteller abgegeben, so ist dieses Pflanzöl noch nicht zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff bestimmt. Bei der Abgabe von Pflanzenöl an einen Biodieselhersteller ist die Zweckbestimmung die Herstellung von Biodiesel.

Auch hat sich zwischenzeitlich, sowohl vor dem Hintergrund des Verfahrens der Steueraussetzung nach Art. 20 der Energiesteuerrichtlinie bzw. § 4 des Energiesteuergesetzes (EnergieStG) als auch vor dem Hintergrund der Herstellungshandlungen nach den §§ 6 und 9 EnergieStG klar gezeigt, wie wichtig es ist, dass dieser Bestimmungsakt hinsichtlich des Zeitpunktes und des objektiven Elements in allen Mitglied-

4 Kombinierte Nomenklatur im Sinne des Energiesteuergesetzes ist die Warennomenklatur nach Art. 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23.7.1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. EG Nr. L 256 S. 1, Nr. L 341 S. 38, Nr. L 378 S. 120, 1988 Nr. L 130 S. 42) in der am 1.1.2002 geltenden Fassung.

5 Bundesministerium der Finanzen, Erlass vom 15.9.2006 – III A 1 – V 0205/05/0001, Dok.-Nr. 2006/0141001 (Energiesteuerrecht/Biokraft- und Bioheizstoffe).

staaten der Europäischen Union einheitlich geregelt wird. Nur dann kann gewährleistet werden, dass diese Waren, wenn diese denn zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff bestimmt wurden, auch dem Steueraussetzungsverfahren unterworfen und mit den entsprechenden Papieren zwischen den Mitgliedstaaten befördert werden.

Darüber hinaus gibt es, wie auch im alten Mineralölsteuerrecht, einen Auffangtatbestand. Danach sind nach § 1 Abs. 3 EnergieStG alle Waren Energieerzeugnisse im Sinne des Gesetzes, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt oder die, wenn ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder jeweils als solche zum Verkauf angeboten werden.

Gerade im Bereich der Heizstoffe, die nach diesem Auffangtatbestand ja nur dann Energieerzeugnisse sind, wenn sie ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen bestehen, wird sich in der Praxis noch zeigen müssen, wie künftig Waren, z.B. Kunststoffabfälle, nach dem § 1 Abs. 3 Nr. 2 EnergieStG rechtlich zu bewerten sind, die auf der Basis von fossilen Mineralölen bzw. Kohlenwasserstoffen hergestellt wurden und nach dem ursprünglich vorgesehenen Gebrauch verheizt werden.

3. Neugestaltung des Steuertarifs

Mit der Neugestaltung der Steuertarife in § 2 EnergieStG und dem damit verbundenen Wegfall der Unterscheidung zwischen Regelsteuersatz und Steuerermäßigungen ist dem Gesetzgeber aus Sicht der Verwaltung auch ein wichtiger Schritt zur Entbürokratisierung gelungen. So waren im bisherigen Mineralölsteuerrecht in § 2 des Mineralölsteuergesetzes⁶ (MinöStG) die Regelsteuersätze für die einzelnen Mineralöle niedergelegt und in § 3 MinöStG ermäßigte Steuersätze festgelegt worden. Diese ermäßigten Steuersätze galten für bestimmte Mineralöle bei bestimmten Verwendungen und hingen von einer entsprechenden, förmlichen Einzelerlaubnis ab, sofern die Erlaubnis nicht allgemein erteilt war.

Die bisherige Regelung führte jedoch immer wieder, z.B. bei der steuerermäßigten Verwendung von Mineralöl in Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung, zu Schwierigkeiten. Die Verteilung des Mineralöls zu diesen Zwecken war allgemein erlaubt, der Verwender hingegen benötigte eine förmliche Einzelerlaubnis, die oft jedoch nicht vorhanden war.

Im neuen Energiesteuerrecht bestehen nunmehr für alle Fälle feste Steuersätze. § 2 Abs. 1 EnergieStG regelt den Grundtatbestand. Abs. 2 benennt die Steuersätze für Erdgas, Flüssiggas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe für die Kraftstoffverwendung in nicht begünstigten Fällen als Übergangsregelung bis zum 31.12.2018. Der § 2 Abs. 3 EnergieStG geht als spezielle Norm den Abs. 1 und 2 vor und findet für bestimmte Energieerzeugnisse Anwendung, die zu bestimmten, dort genannten Zwecken, verwendet werden. Zur Vervollständigung bestimmt der § 2 Abs. 4 EnergieStG die Steuertarife für die Energieerzeugnisse, die in den Abs. 1 bis 3 nicht namentlich genannt sind.

Die Steuersätze nach § 2 Abs. 3 EnergieStG kommen für ordnungsgemäß gekennzeichnete Gasöle, schweres Heizöl, Schmieröle und andere Öle der Unterpositionen

6 Mineralölsteuergesetz vom 21.12.1992 (BGBl. I S. 2150, 2185, 1993 I S. 169, 2000 I S. 147), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 25.6.2004 (BGBl. I S. 1383, S. 2105).

2710 19 81 bis 2710 19 99 KN sowie für Erdgas, Flüssiggas und andere gasförmige Kohlenwasserstoffe zur Anwendung, wenn deren Verwendungszweck das Verheizen, die Kraftstoffverwendung in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG, das Verbringen aus dem Steuergebiet oder die Verwendung zu steuerfreien Zwecken nach den §§ 25 Abs. 1, 26, 27 Abs. 1 oder 44 Abs. 2 EnergieStG. Die Bestimmungen zur ordnungsgemäßen Kennzeichnung von Gasölen finden sich nunmehr in der Energiesteuer-Durchführungsverordnung⁷ (EnergieStV).

Aufgrund dieses neuen „Heizstoffsteuersatzes“ ist die Verwendung bestimmter Energieerzeugnisse in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG nicht mehr an eine förmliche Einzelerlaubnis gebunden, lediglich für KWK-Anlagen nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 EnergieStG besteht noch eine Anmeldepflicht vor der erstmaligen Inbetriebnahme.

Die begünstigte Kraftstoffverwendung von Energieerzeugnissen in Anlagen nach § 3 EnergieStG basiert sowohl auf den zwingend umzusetzenden Vorgaben des Art. 14 der Energiesteuerrichtlinie als auch den fakultativ durch Art. 15 der Energiesteuerrichtlinie ermöglichten steuerlichen Vergünstigungen. Zwingend vorgeschrieben ist die steuerliche Freistellung der Energieerzeugnisse zur Stromerzeugung. Um eine Doppelbesteuerung zu vermeiden, soll der Verbrauch von Energieerzeugnissen, also der „Input“, steuerfrei sein, da der „Output“, hier der elektrische Strom, besteuert wird. Die steuerliche Begünstigung von Energieerzeugnissen, die für die Kraft-Wärme-Kopplung verwendet werden, wird von der Energiesteuerrichtlinie hingegen fakultativ in Art. 15 ermöglicht.

Festgehalten wurde im neuen Energiesteuergesetz an dem zweistufigen Verfahren der Steuerentlastung. In der ersten Stufe erfolgt die Anwendung des neuen, früher ermäßigten, „Heizstoffsteuersatzes“, beim Vorliegen der weiteren Voraussetzungen erfolgt dann in der zweiten Stufe die komplette Steuerentlastung.

Während bei reinen Stromerzeugungsanlagen, d.h. bei Anlagen, bei denen die mechanische Energie ausschließlich der Gewinnung von Strom dient und eine spätere Nutzung der Wärme insoweit unerheblich ist, für die Anwendung des „Heizstoffsteuersatzes“ keine weiteren Voraussetzungen zu erfüllen sind, müssen Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung einen Jahresnutzungsgrad von mindestens 60% vorweisen, um in den Genuss dieses „Heizstoffsteuersatzes“ zu kommen.

Da die klassischen Blockkraftheizwerke nach dem neuen Energiesteuerrecht als reine Stromerzeugungsanlagen in § 3 Abs. 1 Nr. 1 EnergieStG eingestuft werden, sind eine Vielzahl von Problemfällen in diesem Bereich weggefallen, da, wie bereits ausgeführt, für die Anwendung des „Heizstoffsteuersatzes“ keine weiteren Voraussetzungen zu erfüllen sind.

Darüber hinaus besteht für die Verwender von Energieerzeugnissen in ortsfesten Stromerzeugungsanlagen und in Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung nach § 53 EnergieStG die Möglichkeit, diese im Ergebnis vollständig zu entlasten. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Stromerzeugungsanlagen eine elektrische Nennleistung von mehr als zwei Megawatt aufweisen und dass die Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung einen Monats- oder Jahresnutzungsgrad von mindestens 70% erreichen.

⁷ Verordnung zur Durchführung des Energiesteuergesetzes vom 31.7.2006 (BGBl. I S. 1753), geändert durch Art. 2 der Verordnung vom 29.1.2007 (BGBl. I S. 60).

Die überarbeitete Dienstvorschrift zur energiesteuerrechtlichen Behandlung von Energieerzeugungsanlagen nach den §§ 2, 3 und 53 EnergieStG wurde mit Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 6.6.2007⁸ veröffentlicht.

Aufgrund des § 2 Abs. 4 EnergieStG kommen auch Biokraftstoffe, die in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG verwendet werden, in den Genuss des „Heizölsteuersatzes“ nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EnergieStG, eine ordnungsgemäße Kennzeichnung ist bei Biokraftstoffen nach § 2 Abs. 4 Satz 3 EnergieStG nicht erforderlich.

Allerdings wurden mit den Änderungen des Energiesteuergesetzes durch das Biokraftstoffquotengesetz (BioKraftQuG)⁹ zum 1.1.2007 u.a. auch die Anforderungen an die Biokraftstoffe verschärft. Die Definition für Biokraftstoffe findet sich in § 50 Abs. 4 EnergieStG. Danach gilt z.B. Pflanzenöl nur dann noch als Biokraftstoff, wenn seine Eigenschaften mindestens den Anforderungen der Vornorm DIN V 51605 mit Stand Juli 2006 entsprechen.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Pflanzenöle, deren Eigenschaften den Anforderungen der Vornorm DIN V 51605 nicht entsprechen, nur dann nach dem Heizstoffsteuersatz des § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EnergieStG versteuert werden können, wenn sie ordnungsgemäß gekennzeichnet sind. Sind die Pflanzenöle nicht ordnungsgemäß gekennzeichnet, müssten sie, auch wenn sie in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG verwendet werden, nach dem Kraftstoffsteuersatz des § 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe b) EnergieStG mit 470,40 Euro je 1.000 l versteuert werden. Im Weiteren ist für diese Pflanzenöle weder eine Steuerentlastung nach § 50 noch nach § 53 EnergieStG möglich.

Nach Inkrafttreten des Biokraftstoffquotengesetzes wurde allerdings bekannt, dass viele der begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG zwischenzeitlich auf den Betrieb mit Pflanzenölen umgestellt wurden. Dies hätte zur Folge, dass diese Anlagen aufgrund der eben dargestellten rechtlichen Konstellation nur noch mit dem Steuersatz von 470,40 Euro je 1.000 l versteuertem Pflanzenöl betrieben werden können.

Um die Ungleichbehandlung dieser Anlagen im Vergleich zu Anlagen, die mit fossilen Kraftstoffen betrieben werden, zu vermeiden, hat das Bundesministerium der Finanzen zwischenzeitlich mit Erlass vom 13.2.2007¹⁰ geregelt, dass Pflanzenöle, die in begünstigten Anlagen nach § 3 des Energiesteuergesetzes verwendet werden, die Anforderungen der Vornorm DIN V 51605 nicht erfüllen müssen. Damit können alle Pflanzenöle ohne das Erfordernis einer ordnungsgemäßen Kennzeichnung zum Heizstoffsteuersatz nach § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 EnergieStG von 61,35 Euro je 1.000 l in den begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG verwendet werden.

Darüber hinaus ist für diese Pflanzenöle derzeit eine vollständige Steuerentlastung sowohl nach § 50 EnergieStG n der Person des Steuerlagerinhabers als auch gegebenenfalls nach § 53 EnergieStG, sofern die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind, in der Person des Verwenders möglich.

8 Bundesministerium der Finanzen, Erlass vom 6.6.2007 – III A 1 – V 8245/07/0010, Dok.-Nr. 2007/0252824.

9 Gesetz zur Einführung einer Biokraftstoffquote durch Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und zur Änderung energie- und stromsteuerrechtlicher Vorschriften vom 18.12.2006 (BGBl. I S. 3180).

10 Bundesministerium der Finanzen, Erlass vom 13.2.2007 – III A 1 – V 9905/06/0001, Dok.-Nr. 2007/0019750 (Energiesteuerrecht/Biokraftstoffquote).

4. Steueraussetzungsverfahren, Herstellungsbetrieb und Lager für Energieerzeugnisse

Kaum Veränderungen zum bisherigen Mineralölsteuerrecht gab es im Bereich des Verfahrens der Steueraussetzung, sodass es hier erwartungsgemäß auch kaum zu Problemen bei der Umsetzung des neuen Energiesteuergesetzes kam. Allerdings zeigt sich gerade im Steueraussetzungsverfahren, wie oben bereits ausführlich beschrieben, wie wichtig es ist, dass bei den Energieerzeugnissen, die nur aufgrund ihrer Bestimmung zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff zu Energieerzeugnissen werden, EU-weit einheitliche Kriterien für den Bestimmungsakt zu definiert werden.

Neu ist im Energiesteuergesetz in § 9 auch die Möglichkeit der Herstellung von Energieerzeugnissen außerhalb eines Herstellungsbetriebes mit der Möglichkeit der Erleichterungen nach Abs. 2 Satz 4. Diese Erleichterung soll eine Entbürokratisierung für die Hersteller darstellen, die nur zeitweise und bzw. oder durch das Bestimmen von Waren zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff zum Hersteller von Energieerzeugnissen werden. Um zu verhindern, dass sich klassische Hersteller über diese Rechtsnorm den Pflichten eines Herstellers in einem Herstellungsbetriebes nach § 6 EnergieStG entledigen, sind diese antragsgebunden; die Bewilligung einer solchen Regelung steht damit im pflichtgemäßen Ermessen des jeweilig zuständigen Hauptzollamts.

Die in § 7 Abs. 5 EnergieStG vorgesehene Möglichkeit eines Lagers ohne Lagerstätte ist nach wie vor nur bei Flüssiggasen, ordnungsgemäß gekennzeichneten Gasölen und bei bestimmten Heizölen vorgesehen. Insoweit kam es durch das neue Energiesteuerrecht zu keinen Rechtsänderungen. Ein solches Lager ohne Lagerstätte wäre natürlich auch für Biokraftstoffe vorstellbar. Allerdings nur dann, wenn diese anschließend ausschließlich in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG verwendet werden.

Da dieses sogenannte „auf Strecke“-Handeln für Kraftstoffe fossilen Ursprungs nicht vorgesehen ist, kann es natürlich aus Grundsätzen der Gleichbehandlung auch nicht für Biokraftstoffe gelten, die nicht zu begünstigten Zwecken verwendet werden sollen.

5. Reservebehälter

Begrüßenswert aus Sicht der Verwaltung sind auch die neuen Regelungen hinsichtlich des Verbringens von Kraftstoffen zu gewerblichen oder privaten Zwecken in den §§ 15 und 16 EnergieStG. Gerade die in Reservebehältern von Fahrzeugen verbrachten Kraftstoffe haben immer wieder zu Fragen und Problemen geführt. Nunmehr ist eindeutig gesetzlich geregelt, dass Kraftstoffe, die in Reservebehältern von Fahrzeugen mitgeführt werden, bis zu einer Menge von 20 l steuerfrei sind, dabei ist es unerheblich, ob dies zu gewerblichen oder zu privaten Zwecken erfolgt. Da Flüssigkeiten prinzipiell als teilbare Waren gelten, wird diese Steuerfreiheit immer unabhängig von der Anzahl der Gebinde gewährt.

6. Differenzversteuerung

Aufgrund der geänderten Rechtslage bei den Steuertarifen war es erforderlich, den bisherigen Steuerentstehungstatbestand bei zweckwidriger Verwendung von ermäßig versteuerten Mineralölen durch eine Differenzversteuerung zu ersetzen. § 20 EnergieStG regelt die Steuerentstehung in den Fällen, in denen zum Heizstoffsteuersatz

nach § 2 Abs. 3 Satz 1 EnergieStG versteuerte Energieerzeugnisse zu anderen als den in § 2 Abs. 3 Satz 1 und 2 EnergieStG genannten Zwecken abgegeben oder verwendet werden. Die Höhe der in diesen Fällen entstehenden Steuer ist, wie der Name Differenzbesteuerung schon sagt, die Differenz zwischen dem „Heizstoffsteuersatz“ und den Kraftstoffsteuersätzen des § 2 Abs. 1 und 2 EnergieStG.

7. Steuerbefreiungen

Der Abschnitt 4 des Energiesteuergesetzes umfasst abschließend die Tatbestände der Steuerbefreiungen und regelt auch die Verteilung und die Verwendung von Energieerzeugnissen, die nach diesen Rechtsnormen verwendet werden dürfen.

Nachfolgend eine kurze Darstellung der Entwicklungen in diesem Themenkomplex nach Inkrafttreten des neuen Energiesteuergesetzes aus Sicht der Verwaltung für einige wichtige Punkte.

Schifffahrt

Eine gravierende Änderung beinhaltet das neue Energiesteuergesetz hinsichtlich der Steuerbefreiung von Energieerzeugnissen für die Schifffahrt. Nach § 27 Abs. 1 EnergieStG dürfen Energieerzeugnisse der Unterpositionen 2710 19 41 bis 2710 19 49 KN in der Schifffahrt nur noch dann steuerfrei verwendet werden, wenn sie ordnungsgemäß gekennzeichnet sind. Trotz der recht großzügigen Übergangsfrist, bis zum 30. April diesen Jahres konnten diese Energieerzeugnisse auch ohne ordnungsgemäße Kennzeichnung in die Schifffahrt abgegeben werden, kam es hier wohl vereinzelt zu Problemen bei der Umsetzung. Nach Aussage der Mineralölverbände konnte in einigen Fällen die Errichtung von Kennzeichnungseinrichtungen für die Kennzeichnung von Gasöl, welches für steuerfreie Zwecke in der Schifffahrt verwendet werden soll, nicht bis zum 30. April diesen Jahres abgeschlossen werden bzw. war aus logistischen Gründen die Versorgung der Schifffahrt zum 1. Mai diesen Jahres mit ordnungsgemäß gekennzeichnetem Gasöl nicht gesichert. Mit Erlass vom 3.5.2007¹¹ hat deshalb das Bundesministerium der Finanzen die Hauptzollämter angewiesen, in bestimmten Fällen und unter strengen Voraussetzungen die Zugabe der Kennzeichnungsstoffe von Hand, die sogenannte manuelle Kennzeichnung, bis zum 30.10.2007 zuzulassen.

Um auch die Versorgung der nicht gewerblichen Schifffahrt mit sogenannter weißer Ware, d.h. mit nicht gekennzeichnetem Gasöl, sicherzustellen, wird es künftig möglich sein, Kennzeichnungseinrichtungen auf Bunkerbooten zu errichten. Darüber hinaus wird es den Hauptzollämtern künftig möglich sein, das nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 EnergieStG vorgesehene Spülverfahren auch für Bunkerboote zu bewilligen.

Einzelheiten hierzu werden in der komplett überarbeiteten Verwaltungsvorschrift zur Heizölkennzeichnung geregelt, die in Kürze veröffentlicht wird.

¹¹ Bundesministerium der Finanzen, Erlass vom 3.5.2007 – III A 1 – V 8255/07/0001, Dok.-Nr. 2007/0192210 (Kennzeichnung von leichtem Heizöl/Manuelle Kennzeichnung).

Luftfahrt

Änderungen gab es im neuen Energiesteuerrecht auch hinsichtlich der Steuerbefreiung von Energieerzeugnissen für die Luftfahrt. Auch hier wird es in Kürze eine neue Verwaltungsvorschrift „Energieerzeugnisse für die Luftfahrt“ geben, in der dann auch Regelungen zur steuerlichen Behandlung von Werks- bzw. Firmenflügen enthalten sein werden. Da sich diese Verwaltungsvorschrift noch im Entwurfsstadium befindet, können zu dieser Verwaltungsvorschrift zum jetzigen Zeitpunkt keine näheren Ausführungen machen kann.

8. Steuerentlastungen

Die Tatbestände der Steuerentlastungen sind im Kapitel 5 des neuen Energiesteuergesetzes zusammengefasst worden. Im Weiteren folgen nun Ausführungen zu einzelnen Tatbeständen, bei denen es aus Sicht der Verwaltung die meisten Unsicherheiten gab und gibt und bei denen auch die meisten Nachfragen von Seiten der Beteiligten an die Verwaltung herangetragen wurden. Auch hier kann in dem einen oder anderen Punkt nicht vollumfänglich informiert werden, weil gewisse Fälle zu den einzelnen Tatbeständen vom Bundesministerium der Finanzen noch nicht abschließend beurteilt bzw. geregelt wurden.

Spülverfahren und versehentliche Vermischungen (§ 48 EnergieStG)

Wie bereits oben angeführt, wird in Kürze eine völlig überarbeitete und sowohl an das neue Energiesteuerrecht als auch an die neuen technischen Gegebenheiten bei der Heizölkennzeichnung angepasste Verwaltungsvorschrift zur Heizölkennzeichnung veröffentlicht. Überarbeitet wurden auch die dazugehörenden Merkblätter Heizölkennzeichnung¹² und TKW-Restmengen¹³.

Neben den bereits angesprochenen Regelungen zur Errichtung von Kennzeichnungseinrichtung und zum Spülverfahren auf Bunkerbooten wird in dieser modifizierten Verwaltungsvorschrift künftig auch das Spülverfahren insgesamt einheitlich geregelt werden.

Biokraft- und Bioheizstoffe (§ 50 EnergieStG)

Den größten Diskussions- und Klärungsbedarf ergab sich bei der Steuerentlastung für Biokraft- und Bioheizstoffe, auch oder gerade wegen der Änderungen im Energiesteuergesetz durch das Inkrafttreten des Biokraftstoffquotengesetzes zum 1.1.2007. Das Biokraftstoffquotengesetz basiert auf dem Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, wonach zum einen der Anteil von Biokraftstoffen am gesamten Kraftstoffverbrauch bis zum Jahr 2010 auf 5,75% zu steigern ist und zum anderen die Steuerentlastung für Biokraftstoffe durch eine Beimischungspflicht zu ersetzen ist. Gerade deshalb hat dieses Biokraftstoffquotengesetz zu einigen massiven Änderungen hinsichtlich der Steuerentlastung für Biokraftstoffe geführt. Nachfolgend eine kurze Darstellung der durch dieses Gesetz bedingten wesentlichen Änderungen zum 1.1.2007.

12 Merkblatt für die Prüfung von Zulassungs- und Bewilligungsanträgen für die Kennzeichnung von Gasöl nach der Energiesteuer-Durchführungsverordnung und für die Überwachung der Kennzeichnung von leichtem Heizöl.

13 Merkblatt für die Behandlung von Restmengen beim Transport von Energieerzeugnissen in Straßentankwagen.

Neben den bisher bereits normierten Voraussetzungen gelten Fettsäuremethylester, Bioethanol und Pflanzenöle nur noch dann als Biokraftstoffe, wenn ihre Eigenschaften mindestens den Anforderungen der jeweils einschlägigen Norm¹⁴ entsprechen. Die Erfüllung der Normparameter ist durch die Beteiligten grundsätzlich und in regelmäßigen Zeitabständen mittels Analysezertifikate nachzuweisen. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, so das Bundesministerium der Finanzen im Erlass vom 13.2.2007, ist jedoch bei Endverwendern, die Biokraftstoffe ausschließlich zum Eigenverbrauch herstellen, die Vorlage von Analysezertifikaten nicht zu fordern. Zu welchen Konsequenzen diese Ergänzung der Voraussetzungen hinsichtlich der Verwendung von Pflanzenölen in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG geführt haben und die daraufhin vom Bundesministerium der Finanzen hierzu per Erlass getroffenen Regelungen habe ich bereits in Ziffer 3 ausführlich dargelegt.

Des Weiteren wird aufgrund der Änderungen durch das Biokraftstoffquotengesetz eine Steuerentlastung im Grundsatz nur noch für reine Biokraftstoffe gewährt. Damit ist seit dem 1.1.2007 eine Steuerentlastung für die Biokraftstoffanteile in Kraftstoffmischungen aus Fettsäuremethylester bzw. Pflanzenölen mit fossilem Dieselmotorkraftstoff ausgeschlossen. Gleichzeitig werden die unvermischten Biokraftstoffe der ersten Generation durch die Absenkung der Steuerentlastungsbeträge über einen Zeitraum von 6 Jahren in der Besteuerung mit fossilen Kraftstoffen annähernd gleichgestellt.

Um trotz dieser Steuerbelastung den Absatzmarkt für Biokraftstoffe zu sichern und den Anteil von Biokraftstoffen am gesamten Kraftstoffverbrauch, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, zu steigern, wurde durch das Biokraftstoffquotengesetz auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz¹⁵ (BImSchG) geändert. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz schreibt vor, dass die gesamte im Laufe eines Kalenderjahres in Verkehr gebrachte Menge Kraftstoffs einen Mindestanteil Biokraftstoff zu enthalten hat; die Nichterfüllung der Quote wird sanktioniert. Dieser Mindestanteil kann sowohl durch die Beimischung von Biokraftstoffen zu fossilen Kraftstoffen als auch durch das Inverkehrbringen von reinen Biokraftstoffen durch den Quotenverpflichteten erfüllt werden. Insofern ist der gerne in diesem Zusammenhang benutzte Begriff eines Beimischungszwangs nicht ganz zutreffend. Die Abrechnung und die Überwachung der Quote erfolgt zentral bei der Zuständigen Stelle Biokraftstoffquote beim Hauptzollamt Frankfurt/Oder.

Um die Gleichbehandlung fossiler Kraftstoffe und reiner Biokraftstoffe sicherzustellen, sieht das Energiesteuergesetz in § 50 Abs. 1 Satz 5 zudem eine fiktive Quote vor, die in der Höhe der Quote nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz entspricht. Für die Mengen reiner Biokraftstoffe, die dieser fiktiven Quote entsprechen, wird ebenfalls keine Steuerentlastung gewährt. Diese fiktive Quote gilt auch für die Nicht-Quotenverpflichteten, also auch für die Hersteller, die ausschließlich reine Biokraftstoffe herstellen wie z.B. Ölmühlen.

Um den Biokraftstoffmarkt weiter zu stärken, wurden durch das Biokraftstoffquotengesetz besonders förderungswürdige Biokraftstoffe definiert, die aufgrund der zwi-

14 Fettsäuremethylester: DIN EN 14214 (Stand: November 2003); Bioethanol: Entwurf der DIN EN 15376 (Stand: Mai 2006); Pflanzenöl: Vornorm DIN V 51605 (Stand: Juli 2006).

15 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.9.2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 18.12.2006 (BGBl. I S. 3180).

schenzeitlich erteilten beihilferechtliche Genehmigung bis zum 31.12.2015 steuerlich entlastet und damit gefördert werden dürfen. Man spricht bei diesen besonders förderungswürdigen Biokraftstoffen auch von Biokraftstoffen der zweiten Generation. Bei den besonders förderungswürdigen Biokraftstoffen handelt es sich im Einzelnen um:

- BtL (Biomass to Liquid)¹⁶
- Bioethanol aus Zellulose¹⁷
- E85-Kraftstoff¹⁸

Im Zusammenhang mit Energieerzeugnissen die Bioethanol enthalten oder aus Bioethanol hergestellt werden, stellte sich natürlich auch seitens der Verwaltung die Frage der Abgrenzung von Alkohol und Energieerzeugnis um eine Konkurrenz zwischen dem Branntweinmonopolrecht und dem Energiesteuerrecht zu vermeiden. Basierend auf Abs. 27 der Erwägungsgründe zur Energiesteuerrichtlinie hat der Gesetzgeber in § 1 Abs. 3 Satz 2 EnergieStG festgelegt, dass für Waren, die sich in einem Steueraussetzungsverfahren nach den Vorschriften des Gesetzes über das Branntweinmonopol befinden, das Energiesteuergesetz nicht anwendbar ist. Die genauen Abgrenzungskriterien hat das Bundesministerium der Finanzen im Erlass vom 15.9.2006 festgelegt. Diesbezügliche Kernaussage des Erlasses ist, dass sich die Regelungen nach dem Energiesteuerrecht immer die an die Regelungen nach dem Branntweinmonopolrecht anschließen.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Aussage, dass in den Fällen des Vergällens von Bioethanol bei der Aufnahme in das offene Branntweinlager und das Lager für Energieerzeugnisse das Bioethanol durch dieses Vergällens, selbst wenn als Vergällungsmittel Ottokraftstoff eingesetzt wird, zwar zur Verwendung als Kraftstoff vorgesehen ist, jedoch weiterhin den Überwachungspflichten nach dem Branntweinmonopolrecht unterliegt.

Im Bereich der Einfuhr bzw. des Verbringens von Palmöl in das Steuergebiet, welches zur Verwendung als Kraftstoff in begünstigten Anlagen nach § 3 EnergieStG bestimmt bzw. vorgesehen ist, hat sich durch das neue Energiesteuergesetz und der damit verbundenen Einbindung von pflanzlichen und tierischen Ölen und Fetten in den Katalog der Steuergegenstände eine neue, nicht ganz unproblematische Verknüpfung von Zollrecht und Energiesteuerrecht ergeben. Diese eingeführten bzw. verbrachten Pflanzenöle befinden sich in der Regel aufgrund der zollrechtlichen Abfertigung zur

16 BtL, Biomass to Liquid oder deutsch Biomasse zu Flüssigkeit, d.h. synthetische Kohlenwasserstoffe oder synthetische Kohlenwasserstoffgemische, die durch thermochemische Umwandlung von Biomasse gewonnen werden. Im Gegensatz zu Biodiesel wird BtL-Kraftstoff allgemein aus fester Biomasse (z.B. Brennholz, Stroh, Bioabfall, Tiermehl, Schilf), also aus Zellulose bzw. Hemizellulose und nicht nur aus Pflanzenöl, also Ölfrüchten, hergestellt. Damit ist der Hektar-Ertrag bedeutend höher. Auch die ökologischen Nachteile von Monokulturen dürften wegfallen.

17 Bioethanol aus Zellulose, d.h. Alkohole, die durch biotechnologische Verfahren zum Aufschluss von Zellulose gewonnen werden. Dieses Ethanol, welches aus pflanzlichen Abfällen hergestellt wird, wird als Zellulose-Ethanol oder Lignozellulose-Ethanol bezeichnet. Wie der herkömmliche Ethanol-Kraftstoff ist er ein hervorragender Autotreibstoff, der durch Vergärung von pflanzlichen Abfallstoffen gewonnen werden kann. Im Gegensatz zum herkömmlichen Ethanol-Kraftstoff besitzt Zellulose-Ethanol eine deutlich bessere CO₂-Bilanz und konkurriert nicht mit der Lebensmittelindustrie. Allerdings befindet sich die Herstellung von Lignozellulose-Ethanol-Prozessen noch in der Entwicklung.

18 E85-Kraftstoffe sind Energieerzeugnisse, die einen Bioethanolanteil von 70 bis 90% enthalten. Selbstverständlich sind diese Energieerzeugnisse nur hinsichtlich ihres Bioethanolanteils förderungswürdig, für den Anteil an Ottokraftstoff wird keine Steuerentlastung gewährt.

besonderen Verwendung im freien Verkehr unter zollamtlicher Überwachung. Hier muss aus Sicht der Verwaltung durch die Optimierung der Kommunikation zwischen den Fachsachgebieten Zoll und Verbrauchsteuern bei den Hauptzollämtern sichergestellt werden, dass sowohl die zollrechtlichen als auch die energiesteuerrechtlichen Bestimmungen seitens der Beteiligten eingehalten werden. Auch hier spielt der bereits mehrfach angesprochene Zeitpunkt des Bestimmungsaktes von Pflanzenöl zur Verwendung als Kraft- oder Heizstoff eine ganz maßgebliche Rolle.

Im Rahmen des Programms FISCALIS sind derzeit EU-weite Besprechungen zu dem Komplex der Biokraft- und Bioheizstoffe im Gange. Diese Gespräche finden jedoch noch auf Arbeitsebene statt, sodass hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der Förderung von Biokraft- und Bioheizstoffen noch keine verlässlichen, weil nicht politisch abgesegneten, Aussagen getroffen werden können. Nach derzeitigem Stand ist, und ich unterstreiche dies nochmals ausdrücklich, nur auf Arbeitsebene Folgendes angedacht:

- Die meisten EU-Mitgliedstaaten tendieren dazu, die künftige Förderung von Biokraft- und Bioheizstoffen im Ordnungsrecht und nicht im Steuerrecht zu regeln, diesen Weg beschreiten derzeit neben Deutschland auch Belgien und die Niederlande
- Die Energiesteuerrichtlinie soll in der Weise geändert werden, dass Fettsäuremethylester, also Biodiesel, künftig nicht mehr durch die Bestimmung zur Verwendung als Kraftstoff zum Energieerzeugnis wird, sondern grundsätzlich ein Energieerzeugnis ist.

Die steuerfreie Verwendung von Biodiesel im technischen Bereich, also zu anderen Zwecken als als Kraft- oder Heizstoff, soll dann, wie bei herkömmlichen fossilen Kraftstoffen, im Erlaubnisverfahren geregelt werden. Eine solche Regelung würde dann der bis zum 31.7.2006 im Mineralölsteuergesetz geltenden nationalen Regelung entsprechen.

- Innerhalb der Position 3824 der Kombinierten Nomenklatur sollen für Fettsäuremethylester und für Ethyl-Tertiär-Butyl-Ether eigene Codenummern festgelegt werden.
- Hinsichtlich der Definition des Zeitpunktes des Bestimmungsaktes entsprechen die Vorstellungen der anderen EU-Mitgliedstaaten im Wesentlichen den derzeit hier in Deutschland angewandten.

Ob und in welchem Umfang diese Absichten politisch in den jeweiligen Mitgliedstaaten und in der Europäischen Union insgesamt durchsetzbar sind, lässt sich allerdings im Moment noch nicht abschätzen.

Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren (§ 51 EnergieStG)

Auch die in § 51 des Energiesteuergesetzes vorgesehene Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren führte zu einer Vielzahl von Anfragen seitens der Wirtschaftsbeteiligten, die es zu klären gab oder noch zu klären gibt. Auch hier kann im Folgenden nur die eine oder andere Hintergrundinformationen zum Verständnis dieser Rechtsnorm dargestellt jedoch keine Lösungen zu einzelnen Fällen anbieten werden. Dies hängt damit zusammen, dass die Prozesse und Verfahren, die von § 51 EnergieStG erfasst werden bzw. erfasst werden sollen, derzeit innerhalb der Verwal-

tung noch abschließend diskutiert werden, eine Verwaltungsvorschrift zu § 51 EnergieStG ist in Vorbereitung.

§ 51 EnergieStG, der nach Auffassung der Kommissare der Europäischen Union keine Beihilfe darstellt, soll nach dem Willen des Gesetzgebers die bisherigen in bestimmten Fällen gewährten Steuerbefreiungen für das Verheizen von Energieerzeugnissen kompensieren, die nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshof vom 29.4.2004, Aktenzeichen C 240/01, aufgrund derer die bisherige deutsche Auslegung des Begriffes „Verheizens“, Stichwort direkter Flammenkontakt, nicht mehr aufrecht erhalten werden konnte, weggefallen sind. Die in § 2 Abs. 6 EnergieStG normierte Definition des Verheizens entspricht im Kern dem Wortlaut dieses EUGH-Urteils.

Basierend auf Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie, der die Anwendbarkeit dieser Richtlinie in gewissen Bereichen eingeschränkt und die Regelungen der Besteuerung in diesem Bereich den Mitgliedstaaten überlässt, wurden diese Steuerbefreiungstatbestände des alten Mineralölsteuergesetzes als eigenständige Steuerentlastungstatbestände in § 51 EnergieStG aufgenommen.

Wie bereits erwähnt, schließt Art. 2 Abs. 4 EnergieStG lediglich die Anwendbarkeit der Energiesteuerrichtlinie für die dort genannten Bereiche aus und überlässt die Regelungskompetenz den einzelnen Mitgliedstaaten. Hier in Deutschland hat der Gesetzgeber in Form des § 51 EnergieStG diese Ermächtigung genutzt, um für die wesentlichen der in Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie genannten Bereiche eine Steuerentlastung zu normieren. Aus Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie lässt sich jedoch keinesfalls ein Rechtsanspruch auf eine Steuerentlastung für alle dort genannten Bereiche ableiten. Es war, ist und bleibt im Ermessen des Gesetzgebers, für welche Bereiche des Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie er Regelungen trifft oder nicht. Vor diesem Hintergrund ist es daher nicht erforderlich, dass der § 51 des Energiesteuergesetzes mit dem Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie punktgenau identisch ist.

Nachfolgend ein Beispiel zur Verdeutlichung:

Nach Art. 2 Abs. 4 Buchstabe -b) zweiter Anstrich der Energiesteuerrichtlinie ist diese für Energieerzeugnisse mit zweierlei Verwendungszweck nicht anwendbar. Erläuternd erklärt die Energiesteuerrichtlinie in dieser Norm, dass ein Energieerzeugnis dann zweierlei Verwendungszweck habe, wenn es sowohl als Heizstoff als auch für andere Zwecke als als Kraft- oder Heizstoff verwendet wird. Weiter sagt die Energiesteuerrichtlinie, dass die Verwendung von Energieerzeugnissen bei der chemischen Reduktion, bei Elektrolysen und bei Prozessen in der Metallindustrie als zweierlei Verwendungszweck anzusehen sei.

§ 51 EnergieStG hingegen trennt in Abs. 1, Nr. 1, Buchstaben -b), -c) und -d) die Steuerentlastung für Prozesse in der Metallindustrie, für chemische Reduktionsverfahren und für Energieerzeugnisse, die gleichzeitig zu Heizzwecken und zu anderen Zwecken als als Heiz- oder Kraftstoff verwendet werden, in drei Teilnormen. Dieses Beispiel macht deutlich, dass der Gesetzgeber die durch den Art. 2 Abs. 4 der Energiesteuerrichtlinie ermöglichte Gestaltungsfreiheit aufgegriffen und für diesen Bereich eine eigenständige nationale Norm geschaffen hat.

Nach dem derzeitigen Stand der Diskussion wird bei der Auslegung der Verwaltung von § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstaben -a) und -b) EnergieStG und des § 9a Abs. 1 Nr. 2

und 3 des Stromsteuergesetzes die Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9.10.1990¹⁹ zugrunde gelegt.

Die Bezeichnung der begünstigten Verfahren bzw. Prozesse entspricht deshalb auch dem Wortlaut der jeweiligen NACE-Klasse, in der die begünstigten Verfahren bzw. Prozesse zu finden sind.

Im Weiteren ist vorgesehen, dass bei der Prüfung der Voraussetzungen für eine Steuerentlastung eine reine Verfahrens- bzw. Prozessbetrachtung durchgeführt wird, die unabhängig von der Zuordnung des gesamten Unternehmens des produzierenden Gewerbes in die NACE ist.

Abschließend sei in diesem Zusammenhang noch darauf hingewiesen, dass die Aufzählungen in § 51 Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe -a) EnergieStG und in § 9a Abs. 1 Nr. 2 und 3 des Stromsteuergesetzes hinsichtlich der begünstigten Wärmebehandlungen jeweils abschließend ist. Vorgesehen ist ferner, dass die Herstellung von Vorprodukten nur dann begünstigt ist, wenn sie in dem Betrieb hergestellt werden, in dem auch das in den gesetzlichen Bestimmungen genannte Zielprodukt hergestellt wird.

Steuerentlastung für Unternehmen (§ 54 EnergieStG) und für Unternehmen in Sonderfällen (§ 55 EnergieStG)

Am 13.6.2007 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften die beihilferechtliche Genehmigung für Art. 1 Nr. 7 Buchstabe b) und c) und Nr. 9 sowie Art. 2 Nr. 4 BioKraftQuG erteilt. Damit sind ab sofort § 54 Abs. 2 Nr. 2 und 3 und § 55 EnergieStG sowie § 10 des Stromsteuergesetzes jeweils in der Fassung des BioKraftstoffquotengesetzes mit Wirkung vom 1.1.2007 anzuwenden.

Mit Erlass vom 19.6.2007²⁰ hat das Bundesministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass die beihilferechtliche Genehmigung für Art. 1 Nr. 7 Buchstabe -a) BioKraftQuG nur erteilt wurde, soweit die nach Inanspruchnahme der Steuerentlastung nach § 54 Abs. 2 Nr. 1 EnergieStG verbleibende Steuerbelastung mindestens 44,99 Euro je 1.000 l beträgt. Aus beihilferechtlichen Gründen ist deshalb höchstens eine Steuerentlastung von 16,36 Euro je 1.000 l möglich.

Geprüft wird seitens des Bundesministeriums der Finanzen derzeit noch, ob den Unternehmen die Steuerentlastung in der beihilferechtlich zulässigen Höhe (16,36 Euro je 1.000 l) oder weiterhin – bis zu einer entsprechenden Anpassung des Energiesteuergesetzes – nur in der bisherigen Höhe (8,18 Euro je 1.000 l) gewährt werden kann.

19 Verordnung (EWG) Nr. 3037/90 des Rates vom 9.10.1990 betreffend die statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft (ABl. EG Nr. L 293 S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.9.2003 (ABl. EU Nr. L 284 S. 1) in der ab 1.1.2003 geltenden Fassung (kurz NACE Rev. 1.1).

20 Bundesministerium der Finanzen, Erlass vom 19.6.2007 – III A 1 – V 9905/06/0001, Dok.-Nr. 2007/0183048.

Diskussion

zu den Referaten von Bodo Brunsendorf und Markus Schwörer

Moderation: Prof. Dr. Sabine Schröer-Schallenberg
Fachhochschule des Bundes, Münster

zusammengefasst von Matthias Bongartz, Fachhochschule des Bundes, Münster

Einleitend begrüßte *Frau Dr. Schröer-Schallenberg* das fast zeitgleiche Inkrafttreten von Energiesteuergesetz und der entsprechenden Durchführungsverordnung. Auch wies Sie darauf hin, dass das Bundesfinanzministerium bemüht sei, hinsichtlich offener Fragen bzw. auslegungsbedürftiger Regelungen Klarheit durch Verwaltungsvorschriften zu schaffen.

Herr Roeder (BASF AG) stellte fest, dass seit dem Einstieg in die ökologische Steuerreform 1999 die Zahl der politisch motivierten Regelungen zunehme und er den Eindruck habe, dass dies mit einer Vernachlässigung der Fiskalaspekte einhergehe. Er fragte, ob man nicht diesbezüglich auf „die Bremse treten“ könne. *Frau Dr. Schröer-Schallenberg* stimmte zu, dass die Kompliziertheit einzelner Regelungen und Regelungsbereiche zunehmend komplizierter würde, wobei als Ursache die politische Einflussnahme nicht ausgeschlossen werden könne. In diesem Zusammenhang wies Sie aber auch darauf hin, dass das gesamte Verbrauchsteuerrecht immer stärker benutzt würde, um politisch gewollte Lenkungsziele zu erreichen. In der Finanzwissenschaft sei anerkannt, dass steuerrechtliche Regelungen auch Lenkungsziele verfolgen könnten. Häufig erfolge dies auch durch eine Verzahnung mit anderen Rechtsgebieten, welche wiederum die Gefahr weiterer Undurchsichtigkeit in sich berge.

Herr Brunsendorf (Norddeutsche Affinerie) bekräftigte die bisherigen Ausführungen und stellte fest, dass die Steuersystematik nicht mehr im Vordergrund stehe.

Herr Stein (Freshfields Bruckhaus Deringer) stimmte dieser Betrachtungsweise zu und fragte, ob weitere Maßnahmen der Kommission geplant seien. Konkrete Maßnahmen auf dem Gebiet des Energiesteuerrechts waren den Teilnehmern nicht bekannt. Hingewiesen wurde auf eine geplante Änderung der Systemrichtlinie.

Herr Schwörer (Oberfinanzdirektion Karlsruhe) wies ergänzend darauf hin, dass die angesprochenen Regelungsbereiche auch zu befremdlichen „Nebenwirkungen“ führen könnten. Beispielhaft verwies er auf den Quotenhandel durch die Unternehmen, um die gesetzlich geforderte Quote zu erfüllen. Auch führe die Förderung der Biokraftstoffe und Bioheizstoffe dazu, dass die Getreidepreise steigen und somit Brot und Gerstenmalz für die Bierherstellung teurer würden, da die Produktion von Bioethanol wirtschaftlich reizvoller sei.

Herr Columbus (CCC Columbus Customs Consulting) wies auf die Zunahme von komplizierten Regelungen hin. Er ist der Ansicht, dass bei der Umsetzung bzw. in praktischen Angelegenheiten die Verwaltung wohl keine Offenheit mehr habe und

sprach von „Geheimerlassen“. Auch müsse aus steuersystematischen Gründen die Bestimmung des Steuergegenstandes früher erfolgen. Des Weiteren meinte Herr Columbus, dass die Verwaltung genügend Zeit zur Schaffung klärender Verwaltungsvorschriften gehabt habe, da z.B. der Kabinettsentwurf zu § 51 bereits im März 2006 beschlossen worden sei und dieser quasi der Endregelung entsprechen würde.

Frau Dr. Schröer-Schallenberg merkte hierzu an, dass ein Festlegen der Verwaltung durch Verwaltungsvorschriften nicht zu früh erfolgen dürfte. Zunächst müsse die Vielzahl unterschiedlicher Fallkonstellationen bekannt sein. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass Regelungen geschaffen werden, die nicht hinreichend die bestehende Sach- und Rechtslage berücksichtigen. Darüber hinaus müsse auch in Einzelfällen die Vorgaben der EU berücksichtigt werden.

Herr Schwörer (Oberfinanzdirektion Karlsruhe) merkte hierzu an, dass auch die Außenverwaltung an zügigen Informationen interessiert sei. Jedoch können Gesetzesentwürfe oder Kabinettsbeschlüsse allein ein Verwaltungshandeln nicht auslösen. Gerade in jüngster Vergangenheit habe sich immer wieder gezeigt, dass kurzfristig zum Teil gravierende Änderungen vorgenommen würden. Es sei wohl immer die Endfassung abzuwarten, nur so könnten auch fundierte Auskünfte erteilt werden.

Frau Stark (KPMG) fragte an, ob Gesetzesänderungen in der „Pipeline“ seien. Konkrete geplante Änderungen waren den Teilnehmern nicht bekannt. Es wurde aber nicht ausgeschlossen, dass der § 54 aufgrund der Kommissionsregelung eine Korrektur erfahren müsse, damit die Steuerentlastung gezahlt werden könne.

Herr Schwörer (Oberfinanzdirektion Karlsruhe) teilte auf die Frage von *Herrn Kurt* (KPMG) mit, dass für die Veröffentlichung der Verwaltungsvorschriften ein genauer Zeitplan nicht existieren würde. Vielmehr sei die Verwaltung bemüht, möglichst schnell zu den einzelnen Regelungsbereichen neben den bereits bestehenden Verwaltungsvorschriften weitere zu erlassen. So sei die Verwaltungsvorschrift zur Behandlung der Anlagen zur gekoppelten Erzeugung von Kraft und Wärme bereits fertig gestellt und das Bekanntgabeverfahren eingeleitet. Ebenso dürften in Kürze für die Bereiche Kohle und Luftfahrt Verwaltungsvorschriften existieren.

Herr Dr. Jatzke (Richter am Bundesfinanzhof) erkundigte sich nach Anwendungsbeispielen für die Kohlebesteuerung. Soweit es keine Belastung mit der Kohlesteuer gebe, könne wohl von einer Scheinsteuer gesprochen werden. Einigkeit bestand unter den Teilnehmern darin, dass der Anwendungsbereich – zumal auch der private Hausbrand noch freigestellt worden sei – äußerst gering sein. Allein die gewerbliche Verwendung zu Heizzwecken könne eine Steuerentstehung auslösen. In diesem Zusammenhang wies *Herr Roeder* (BASF) aber darauf hin, dass selbst bei „fehlender“ Steuerbelastung immer der administrative Aufwand als Belastung gegeben sei.

Abschließend bedankte sich *Frau Dr. Schröer-Schallenberg* bei den beiden Referenten und den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern für die rege Diskussion.

Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern 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 neunzehn Jahren zugewandt hat. Dabei haben immer wieder die aktuelle Entwicklung des europäischen Zollrechts auf dem Weg zum Zollkodex und seine Anwendung, die Harmonisierung des Verbrauchsteuerrechts, das Bemühen der Europäischen Union um die Angleichung der Exportkontrollen, die Erweiterung der EU und der Europäische Binnenmarkt im Mittelpunkt der unterschiedlichen Projekte gestanden.

Die Hinwendung zu Europa und die Erkenntnis, dass mit dem Begriff Zollrecht die Vielfalt der angesprochenen Rechtsgebiete nur unzureichend wiedergegeben wird, hat dazu geführt, dass am 21.6.1995 anlässlich des 7. Deutschen Zollrechtstages in Dresden eine Namensänderung erfolgte. Die DZV nannte sich um in „Europäisches Forum für Außenwirtschaft, Verbrauchsteuern und Zoll e.V.“, European Forum for External Trade, Excise and Customs. Momentan gehören über 280 Mitglieder dem EFA an.

Zollrechtstage

Ein Hauptanliegen des Forums ist, einmal jährlich einen besonderen Diskussionsrahmen zu bieten, um die beschriebenen Ziele zu fördern und die Rechtsentwicklung zeitnah, praxisorientiert und kritisch zu begleiten. Herzstück dieser Aktivitäten ist der „Europäische Zollrechtstag“, der zuletzt von über 250 Teilnehmern aus 22 Ländern besucht wurde. Seit 1989 haben neunzehn Zollrechtstage stattgefunden. Die dabei gehaltenen Vorträge und die entsprechenden Diskussionsberichte wurden zunächst in der „Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern“ (ZfZ) und der „Aussenwirtschaftliche Praxis“ (AW-Prax) dokumentiert. Seit 1996 erscheint neben den Tagungsberichten in verschiedenen Fachzeitschriften 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-/Energisteuern“, 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.

Vortragsveranstaltungen

Zwischen den Zollrechtstagen finden regelmäßige Vortragsveranstaltungen in Münster statt, zumeist in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität Münster und dem Fachbereich Finanzen der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung.

Außenwirtschaftsrechtstage

Seit 1996 findet darüber hinaus jährlich ein 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.

Elektronisches Forum: Die Mailing-Liste „EFA-L“

Seit 1998 bietet EFA seinen Mitgliedern ein neues Forum des Gedanken- und Informationsaustauschs an, die Mailing-Liste „EFA-L“. Über diese Liste können EFA-Mitglieder mittels E-Mail allen eingeschriebenen EFA-Mitgliedern Nachrichten und Informationen zukommen lassen oder aktuelle Fragen diskutieren.

EFA-Schriftenreihe

Wissenschaftliche Literatur zum Außenwirtschafts-, Verbrauchsteuer- und Zollrecht aus der EFA-Schriftenreihe ist zum kostenlosen Download als pdf-Datei zugänglich. Die EFA-Schriftenreihe aus dem Mendel Verlag kann auch in Printversion bezogen werden; senden Sie Ihre Bestellung an efa@uni-muenster.de.

Wissenschaftlicher Beirat und Vorstand

Kennzeichnend für die Vereinigung ist die von Anfang an gute Zusammenarbeit zwischen Vorstand und Beirat. Während ersterer auch aus arbeitstechnischen Gründen einen Schwerpunkt in Münster hat, spiegelt sich im Beirat die Vielfalt der angesprochenen Berufsgruppen wider.

Wissenschaftlicher Beirat

- Prof. Dr. Dirk *Ehlers* (Vorsitzender), Direktor des Instituts für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster
- Dr. Albert *Beermann*, Vizepräsident des Bundesfinanzhofs i.R., München
- Reinhard *Fischer*, Deutsche Post World Net, Bonn
- Dr. Christian *Haid*, Wirtschaftskammer Steiermark, Graz
- Roland *Hirt*, Chef der Abteilung Zollveranlagung der Eidg. Oberzolldirektion, Bern
- Dr. Hans-Joachim *Prieß* LL.M., Rechtsanwalt, Freshfields Bruckhaus Deringer, Berlin
- Günter *Roeder*, Rechtsanwalt, Zentralabteilung Steuern und Zölle der BASF AG, Ludwigshafen
- Dr. Horst *Seelig*, Oberfinanzpräsident, Nürnberg
- Prof. Dr. Peter *Witte*, Fachhochschule des Bundes, Münster
- Christoph B. *Wolf*, Rechtsanwalt, Leiter des Referats Zoll- und Außenwirtschaftsrecht des DIHK, Berlin

Vorstand

- Prof. Dr. Hans-Michael *Wolffgang* (Vorsitzender), Münster
- Dr. Isabell *Halla-Heißen*, Regierungsdirektorin (stellv. Vorsitzende), Münster
- Prof. Dr. Reginhard *Henke* (stellv. Vorsitzender), Münster
- Dr. Thomas *Weiß*, Rechtsanwalt (Schatzmeister), Münster
- Matthias *Bongartz*, Regierungsdirektor, Münster
- Rainer *Ehmcke*, Ministerialrat, Bonn
- Dr. Lothar *Gellert*, Regierungsdirektor, Bonn

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: +49 251-8 32 11 00
Telefax: +49 251-8 32 11 02
E-Mail: efa@uni-muenster.de
Homepage: www.efa-muenster.de

Der elektronische Zollkodex

mit Zollkodex-DVO

herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Michael Wolfgang, Münster
bearbeitet von Dipl.-Finanzwirt Markus Böhne

REFORMEN UND NEUERUNGEN ZUM JAHRESWECHSEL

Die Umsetzung der „kleinen Reform“ des Zollkodex erfolgt bekanntermaßen schrittweise seit 2005 (Stichwort: Verordnungen (EG) Nr. 648/2005 und 1875/2006) und eine weitere, „große Reform“ steht den Wirtschaftsbeteiligten noch bevor. Die Änderungen des Zollkodex zum zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten (AEO) sowie den Vorab-Anmeldungen wurden in der Publikation bereits berücksichtigt, im Text hervorgehoben und mit dem Datum ihres Inkrafttretens versehen. Auch die Zollkodex-Durchführungsverordnung (ZK-DVO) mit ihren umfangreichen Anhängen ist hinsichtlich der fortschreitenden Reformen „up-to-date“.

UNGESCHLAGEN BENUTZERFREUNDLICH

Damit sich der Benutzer schnell und bequem in dem umfangreichen Regelwerk zurechtfindet, wurden von Experten für alle Artikel von ZK und ZK-DVO erklärende Überschriften erarbeitet. Auch das Auffinden der jeweils passenden Referenz zwischen ZK und ZK-DVO ist Dank des Einsatzes von Marginalien kein Problem: Sie recherchieren im Zollkodex zum Thema Zollwert und suchen die zugehörigen Artikel der Durchführungsverordnung? In der elektronischen Version der Publikation sind Sie mit einem „Klick“ an der richtigen Stelle – in der Printversion blättern Sie einfach zum angegebenen Ort. Zusätzlich zu diesen Querverweisen finden sich in den Marginalien ebenfalls Hinweise auf weitere relevante Fundstellen wie z.B. Leitlinien oder die VSF.

Alle Marginalien bzw. Sprungstellen wurden im Zuge der letzten Aktualisierungslieferungen/Updates vollständig überarbeitet und weiter verbessert. Somit sind dahingehend nun auch die Neuerungen aufgrund der Verordnungen (EG) Nr. 648/2005 und 1875/2006 vollständig integriert.

Ebenfalls enthält die Publikation die jeweils aktuellen konsolidierten Fassungen von ZollbefreiungsVO, FristenVO, Zollverwaltungsgesetz (ZollVG) und Zollverordnung (ZollV).

In einer neuen Rubrik „Leitlinien“ finden sich die Leitlinien zu den Themen „Zollverfahren mit wirtschaftlicher Bedeutung“, „Besondere Verwendung“, „Erstattung/Erlass“ sowie zum „Zugelassenen Wirtschaftsbeteiligten“ (AEO).

Der Zollkodex mit Zollkodex-DVO ist als CD-ROM- und als Printversion erhältlich.

ZU BEZIEHEN BEI

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/zollkodex

**WEITERE DETAILS, LESE-
PROBEN UND EINE DEMO-
VERSION FINDEN SIE AUF
UNSERER INTERNETSEITE**

Mendel Verlag

Warenursprung und Präferenzen (WuP)

in der täglichen Praxis

Ein Leitfaden für Anwender
von Dipl.-Finanzwirt Ralf Notz, ZAK Köln

WICHTIGES ZUM WERK

Präferenzen sind im Außenhandel weiterhin hochaktuell. Über die Lieferantenerklärungen ist auch der Binnenhandel davon nicht ausgenommen. Den Chancen zollfreier oder vergünstigter Aus- und Einfuhren stehen dabei sowohl Aufwände als auch Risiken entgegen. Eine wirtschaftliche Abwägung bedarf der Auseinandersetzung mit dem materiellen Präferenzrecht (also den Ursprungsregeln) wie den formellen Anforderungen (also den Ursprungsnachweisen). Diese Regelungen sind nicht nur umfangreich, sie entstammen auch einer Vielzahl von Fundstellen und unterliegen zudem häufigen Änderungen. Eine zielgerichtete Auswertung und konsolidierte Darstellung dieser Informationen ist der Gegenstand der ergänzbaren Sammlung Warenursprung und Präferenzen in der täglichen Praxis.

DER INHALT IM ÜBERBLICK

- ✓ Rubrik „Aktuelles“ mit wichtigen Änderungen und Neuigkeiten
- ✓ ausführliche Einführung
- ✓ das Wichtigste zum nichtpräferentiellen Ursprungsrecht
- ✓ Binnenhandel und Warenverkehr EG-Türkei
- ✓ präferentielles Ursprungsrecht mit Ursprungsregeln, Lieferantenerklärungen, EUR.1 und EUR-MED, Ermächtigter Ausführer und Muster-AuO, APS-VO ...
- ✓ konsolidierte Verarbeitungslisten für alle Abkommen mit Hinweisen und Bemerkungen

BESONDERHEITEN FÜR DIE PRAXIS

Die Ursprungsregeln aller Präferenzabkommen finden sich für jede Warenart in einer einzigen konsolidierten Liste, die nur die – individuell überprüften – inhaltlich relevanten Unterschiede darstellt. Diese komprimierte und übersichtliche Form der Darstellung ist weiterhin einzigartig und von großer Hilfe sowohl bei präferentiellen Kalkulationen als auch bei der Ausstellung von Lieferantenerklärungen für verschiedene Abkommenspartner.

Auch der nichtpräferentielle Ursprung und Besonderheiten im internationalen Warenverkehr wie die verschiedenen Regelungen in Bezug auf die Türkei werden in der Publikation dargestellt. Übersichten, Checklisten und Formulare unterstützen die praktische Umsetzung des Ursprungsrechts in seinen verschiedenen Anwendungsfällen.

ZU BEZIEHEN BEI

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/wup

**WEITERE DETAILS, LESE-
PROBEN UND EINE DEMO-
VERSION FINDEN SIE AUF
UNSERER INTERNETSEITE**

Mendel Verlag

Die neue Ursprungskumulierungszone

Paneuropa-Mittelmeer

von Diplom-Finanzwirtin Gesa Schumann und Dr. Thomas Möller

Ihrer kontrovers diskutierten Einführung zum Trotz – die paneuro-mediterrane Kumulationszone ist zollrechtliche Realität geworden und entwickelt sich stetig weiter. So entsteht eine neue große Freihandelszone, die insgesamt 42 Länder in Europa und rund um das Mittelmeer umfasst. Damit repräsentiert sie einen Wirtschaftsraum von enormer Bedeutung.

Die bekannte paneuropäische Kumulationszone geht in der neuen paneuro-mediterranen Freihandelszone auf, die wiederum neue internationale Abkommen nachhaltig beeinflusst. So sind die entsprechenden Regeln der neuen Balkan-Freihandelszone CEFTA 2006 auf Basis der Ursprungsprotokolle der Pan-Euro-Med Zone entwickelt worden. Sich mit den neuen Regelungen zur Ursprungsbestimmung auseinander zu setzen, eröffnet insofern Chancen über die Euro-Med Freihandelszone hinaus.

Dass die Verwendung von Ware aus Indien und Tunesien durch eine Verpackung aus Europa zu einem europäischen Ursprungszeugnis führen kann, ist eben nur durch Kumulierung möglich. Dieses Fallbeispiel ist eines von vielen anderen, die sich in dem Buch „Pan-Euro-Med – Die neue Ursprungskumulierungszone Paneuropa-Mittelmeer“ von Gesa Schumann und Thomas Möller finden.

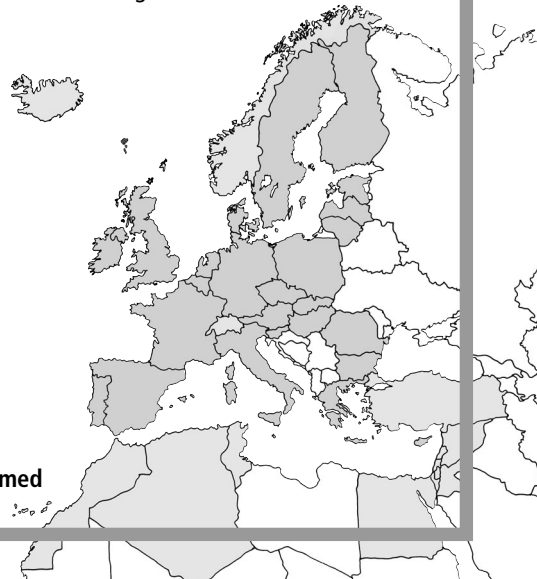
Anhand dieser praktischen Beispiele werden die verschiedenen Arten der diagonalen Kumulierung, aber auch das Territorialitätsprinzip, das Verbot der Zollrückvergütung und weitere präferenzrechtliche Regelungen erläutert. Auch das formelle Ursprungsrecht der neuen Freihandelszone (EUR-MED und EUR.1, Erklärungen auf der Rechnung EUR-MED, Lieferantenerklärungen und Kumulationsvermerk) mit seinen möglichen Vereinfachungen wird ausführlich dargestellt.

In umfangreichen Anhängen sind die einschlägigen Rechtsvorschriften in relevanten Auszügen wiedergegeben, ausgefüllte Musterformulare und weitergehende Internethinweise geben praktische Hilfestellungen.



ZU BEZIEHEN BEI

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/pan-euro-med



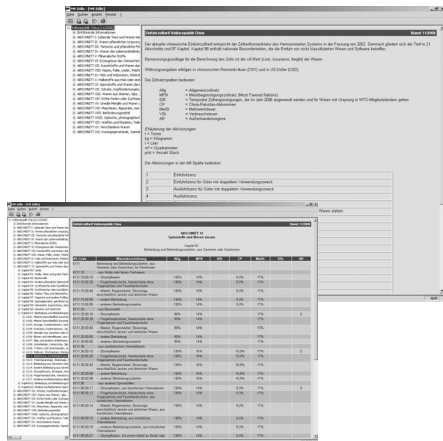
Als jahrelanger und aktuell größter externer Lieferant von Drittlandsinformationen für die Marktzugangsdatenbank der Europäischen Kommission („Market Access Database“) verfügt der Mendel Verlag sowohl über die Tariffinformationen fast aller wichtigen Handelspartner der EU als auch über die notwendige Expertise für die Aufbereitung dieser Daten.

AUCH IN DEUTSCHER SPRACHE

Die Zolltarifinformationen sind auf CD-ROM sowohl für einzelne Länder als auch in Form eines Kompendiums für über 120 Staaten erhältlich. Die Daten sind von uns in deutscher Sprache aufbereitet, übersichtlich strukturiert und durch einen speziellen Viewer leicht handhabbar. Statt aufwendiger Einzelabfragen wird dadurch die schnelle Suche im Baum der gesamten Nomenklatur und die Einreihung von Waren auf Positionsebene ermöglicht.

BEISPIELE LIEFERBARER ZOLLTARIFE

- ✓ Ägypten
- ✓ Argentinien
- ✓ Australien
- ✓ Brasilien
- ✓ China
- ✓ Indien
- ✓ Israel
- ✓ Japan
- ✓ Kroatien
- ✓ Marokko
- ✓ Mexiko
- ✓ Norwegen
- ✓ Russland
- ✓ Schweiz
- ✓ Südafrika
- ✓ Thailand
- ✓ Tunesien
- ✓ Türkei
- ✓ Ukraine
- ✓ USA
- ✓ VAE



INDIVIDUELLE RECHERCHEN

Neben dieser standardisierten Lösung führen wir auf Anfrage regelmäßig Recherchen hinsichtlich der entstehenden Zoll- und Einfuhrabgaben in Drittstaaten für Waren europäischen oder verschiedenen drittländischen Ursprungs durch (Angebote erstellen wir gerne auf Anfrage). Diese individuelle Ermittlung der Abgaben in Abhängigkeit vom Warenursprung ist gerade vor dem Hintergrund der exponentiell steigenden Anzahl bi- und multilateraler Freihandelsabkommen relevant. Denn die Inanspruchnahme präferentieller Vorteile setzt stets die Erfüllung der nach dem jeweiligen Abkommen anzuwendenden Ursprungsregeln voraus.

ZU BEZIEHEN BEI

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/einfuhrzolltarife

Mendel Verlag